القرار الإداري المنفصل- قرار نزع الملكية الخاصة من أجل النفع العام وفق التشريع الجزائري-

The separate administrative decision Study of the decision to expropriate private property for reasons of public utility according to Algerian legislation

بلخير طيب

جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة(الجزائر)

taybelkhire@gmail.com

تاريخ الإرسال: 2023/03/01 تاريخ القبول: 2023/04/28 تاريخ النشر: 2023/06/01

****

ملخص:

دراسة القرار الإداري المنفصل دراسة تأصيلية فقهية وقانونية وقضائية، عرفت من خلال القضاء و الفقه الإداري الفرنسي، الذي تناول هذا الموضوع منذ القرن التاسع عشر. ومفاد هذه الدراسة أن هذه النظرية عرفت عدة تطورات، ويعد القرار الإداري منفصلا ذلك القرار الناتج عن عملية مركبة إدارية، ويمكن الطعن في القرار دون المساس بالعملية الإدارية المركبة. وأخذ المشرع الجزائري بنظرية القرار المنفصل، ولعل النموذج الذي تم دراسته-قرار نزع الملكية الخاصة من أجل النفع العام- أبرز حالة من حالات القرار الإداري المنفصل.

الكلمات المفتاحية:

القرار، الإداري، المنفصل، البسيط، الملكية.

Abstract:

The study of the separate administrative decision is a jurisprudential, legal and judicial study, Known through French judicial and administrative case law, Who has treated this subject since the 19th century, The implication of this study is that this theory has undergone several developments, An administrative decision is distinct from one resulting from a complex administrative process, The decision may be appealed without prejudice to the complexity of the administrative procedure, The Algerian legislator has retained the theory of the separate decision, The pattern studied - the decision to expropriate private property for the benefit of the public interest - is perhaps the most prominent instance of a distinct administrative decision.

Key words:

Decision, administrative, simple, Remove, Property.

مقدمة :

القانون الإداري هو فرع من فروع القانون العام الذي ينظم الإدارة العمومية، والإدارة بشكل عام هي توجيه وتسيير عمل الآخرين قصد تحقيق أهداف محددة، وعندما نتطرق للإدارة خاصة في الجزائر فإننا نقصد بها ضمنيا الإدارة العمومية، ومصطلح العمومية يوحي إلى النشاط الإداري بمضمون يتعلق بالدولة والمؤسسات التي تعتبر امتداد لها كالجماعات المحلية ومختلف المرافق العمومية، ويتخذ نشاط الإدارة شكلين أساسيين:

- وظيفة الضبط والتي يبتغى من خلالها حماية النظام العمومي وتتم في شكل إلزام الموظفين بالقيام بعمل معين أو الامتناع عنه فتمارس عند إذن السلطة الإدارية وظيفة الضبط الإداري.

- أما النشاط الثاني فيتمثل في تقديم خدمات للمواطنين، وذلك عن طريق توفير الأموال والخدمات لإشباع حاجات المواطنين من خلال المرفق العمومي، وتظهر الإدارة في هذه الصورة بالمظهر الإيجابي وهو ما يصطلح عليه بالمرفق العمومي، وتقوم الإدارة عن طريق أعوانها لتحقيق الوظائف المذكورة أنفا أي تأمين السير العادي للمرافق العمومية والنظام العمومي بواسطة الأعمال الإدارية، والتي تعرف بأنها كل عمل قانوني أو مادي يصدر من عضو أو أكثر من أعضاء السلطة الإدارية أو من عامل أو أكثر من عمال هذه السلطة في مباشرتهم للوظيفة الإدارية، فقد تكون هذه الأعمال الإدارية أعمال مادية des actes matérielles أو أعمال قانونية des actes juridiques، ولتصنيف الأعمال القانونية يستعمل عادة الفقهاء القانون الإداري, ويصنف إلى نوعين العمل الإداري الانفرادي الذي يطلق عليه إصلاح القرار الإداري l'actes administratif unilatéraleو هو العمل الإداري الصادر من جانب واحد أما النوع الثاني هو العمل الإداري الاتفاقي.

وبما أن دراستنا في هدا المقام تنكب على القرار الإداري المنفصل، وبما أن فقه القانون الإداري قسم القرارات الإدارية إلي عدة أنواع، وهذا بتعداد الزوايا التي ينظر منها إلي القرارات الإدارية، و من بين هذه التصنيفات نذكر ما يلي:

القرارات الإدارية من حيث مدتها ، من حيث الآثار المترتبة عنها ، من حيث خضوعها لرقابة القضاء ، من حيث المصدر، وبما أن موضوعنا ينصرف إلى القرارات الإدارية المنفصلة أو المركبة أو المدمجة، والتي تعد أحد أنواع تصنيف القرارات الإدارية البسيطة والقرارات المنفصلة من حيث التكوين، وعلى ضوء هذا التقديم فان الإشكالية الجديرة بالطرح في هذا البحث. **ماهية القرار الإداري المنفصل ؟، تمييزه عن القرارات الإدارية البسيطة؟. دراسة حالة - قرار نزع الملكية من أجل النفع العام- في ظل أحكام التشريع الجزائري؟.**

وذلك وفق الخطة الآتية: المبحث الأول: ماهية القرارات الإدارية المنفصلة، وتمييزها عن القرارات الإدارية البسيطة المبحث الثاني: دراسة حالة قرار نزع الملكية من أجل النفع العام في ظل أحكام التشريع الجزائري

المبحث الأول

التأصيل الفقهي والقانوني للقرارات الإدارية المنفصلة

إن فكرة القرارات الإدارية المنفصلة لا يمكن فهمها أو استيعابها إلا من خلال تجديد التأصيل الفقهي والقانوني لها، وذلك من خلال التعرض لمضمونها وطبيعتها القانونية، وتميزها عن القرارات الإدارية البسيطة.

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري المنفصل

نتناول بالدراسة والبحث ما جاء به الفقه القانوني في موضوع القرار الإداري المنفصل.

الفرع الأول: تعريفه

لتعريف القرار الاداري المنفصل نتعرض الى الجانب اللغوي و الاصطلاحي

أولا :التعريف اللغوي

يقصد بالقرار لغة قرره وأقره في مكانه فاستقر وقيل فعل يفعل قرارا [1]، والقرار هو ما قر به الرأي في الحكم في مسألة ما . ويقال صار الأمر إلى قراره أي انتهى وثبت[2]، وعن الانفصال فهي من فصل انفصل انفصالا: فارقه، انقطع عنه.

ثانيا : التعريف الاصطلاحي

من بين التعريفات الفقهية نذكر منها تعريف الفقيه الفرنسي André de laubadere بأنها قرارات منفردة تقبل الطعن مباشرة، أي يمكن تقرير مشروعية استقلالها عن أساسها ومصدرها[3]. أما الأستاذ محمد سليمان الطماوي عرفها بأن قرارات منفصلة عن العقد وهي التي تقوم الإدارة بإصدارها وهي في سبيلها للتعاقد، تستهدف تمهيد لإبرام العقد أو السماح بإبرامه أو تحول دون إبرامه، وهذه القرارات ليست بغاية في ذاتها لكنها تندمج في عملية التعاقد[4]. أما الأستاذ عمار عوابدي يعرفها بأنها القرارات التي لا تصدر قائمة بذاتها ومستقلة عن عمل قانوني أخر، بل تصدر مرتبطة ومصاحبة لأعمال إدارية أخرى، فقد تأتي هذه القرارات سابقة أو معاصرة أو لاحقة لعمل إداري قانوني آخر مرتبط به [5].

---

[1] عمار بوضياف ،القرار الإداري ، دراسة تشريعية وقضائية فقهية دار النشر ، جسور للنشر والتوزيع الطبعة الأولى الجزائر، 2007، ص 13.

[2] لويس معلوف ، المنجد الأدب واللغة والعلوم ، الطبعة الأولى بيروت 1960 ص 16

[3] عتيق حبيبة، القرارات الإدارية المنفصلة ،دراسة نظرية تطبيقية، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2018-2019 ص 51، ورد محمد إبراهيم المسلماني، القرارات الإدارية القابلة للانفصال في العمليات القانونية المركبة، دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والمصري وأحكام الفقه الاسلامي دار الجامعة الجديدة.

[4] سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، دون طبعة، دار الفكر العربي، مصر، 2005 ،ص 162.

[5] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2004 ،ص .93

ومن خلال التعريفات المقدمة يمكن أن نستخلص بأن القرارات الإدارية المنفصلة التي تكون نتاج عملية قانونية مركبة ويمكن فصلها عن هذه العملية دون أن تؤثر في باقي مكوناتها بالطعن عليها بإلغاء أمام القضاء الإداري، والملاحظ كذلك من خلال هذه التعريفات أنها تشترك وتتفق في أن القرارات الإدارية المنفصلة تكون مترابطة داخل العملية المركبة أو المدمجة، تتخذ خلالها وبتعبير آخر هي العملية التي يكون فيها القرار النهائي في عمل ما يتوقف على اتخاذ عدة قرارات أخرى، تكون ضرورية ولازمة لإصدار القرار النهائي، فهذا الأخير لا يمكن إصداره إلا بعد اتخاذ عدة قرارات متتالية وحتمية لتحقيق العملية أو كما يقول Chapus:[1]

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية المنفصلة

بعد محاولات العديدة لبعض الفقهاء في القانون الإداري لتعريف القرار الإداري المنفصل، أين كانت النتيجة المتوصل إليها بأنها قرارات إدارية محضة، وبأنها عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة احدي السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم، وعليه يمكننا أن نستنتج بناء على التعاريف السابقة، بأن القرارات الإدارية المنفصلة تضم ثلاث عناصر أو خصائص وهي كالآتي.

أولا: القرار الإداري المنفصل يصدر عن سلطة إدارية

إن السلطات الإدارية ليست هي السلطات العمومية الوحيدة، فحسب المبدأ التقليدي: مبدأ الفصل بين السلطات الذي تضمن السلطات الثلاثة من التنفيذية ، التشريعية ، قضائية كل واحدة من هذه السلطات تعبر عن نفسها بأعمال قانونية ذات طبيعة مختلفة، فيكتسب القرار طابعه الإداري لارتباطه بالإدارة العمومية سواء كانت مركزية أو محلية، وتعد الإدارة العمومية أداة للسلطة التنفيذية، تتكفل بالمحافظة وخدمة الصالح العام، وبالتالي يختلف القرار الإداري عن الأعمال التي تصدر من السلطات التشريعية والسلطات القضائية، وعليه نكون أمام قرار إداري منفصل إذا صدر العمل الانفرادي عن جهة إدارية لا يهم مركزها (سلطة مركزية - إدارة محلية- إدارة مرفق مصلحي)[2]. إن هذا القرار سيحدث آثار قانونيا فيؤثر على المركز القانوني المخاطب والمخاطبين به[3].

وتخرج على هذا النحو عن دائرة القرار الإداري والأعمال القانونية التي تقوم بها السلطات الأخرى، ولا يمكن وصفها بالقرار الإداري لان الأعمال القانونية المصادق عليها من طرف البرلمان (السلطة التشريعية) تدخل

---

[1] عتيق حبيبة، نفس المرجع السابق، ص54. ''L'opération complexe lorsque une décision final ne peut être prise qu'après d'une ou de plusieurs décisions successives spécialement édictées pour permettre la réalisation final et de l'aboutissement…

[2] ناصر لباد، نفس المرجع السابق، ص 246.

[3] عمار بوضياف، نفس المرجع السابق، ص 23.

في حكم التشريع، أما الأحكام القضائية الصادرة عن السلطة القضائية باسم الشعب الجزائري فان تدخل في أعمال بما يسمى (الأحكام والقرارات القضائية)

ثانيا: القرار الإداري المنفصل عملا قانونيا

العمل القانوني L'acte juridique هو العمل الذي يصدر بقصد ترتيب آثار قانونية، وهذه الآثار يمكن أن تتجسد سواء في إحداث قاعدة ذات طابع عام أو خلق وضع قانوني فردي، لأن العمل القانوني يختلف دائما حقوق وواجبات، ويغير النظام القانوني القائم، وتتخذ عملية التغير في النظام القانوني الأشكال الثلاثة من: إنشاء ،إلغاء أو تعديل للمراكز القانونية.

ثالثا : القرار الإداري المنفصل عملا يتمتع بالطابع التنفيذي

يتمثل الطابع التنفيذي للقرار الإداري في الامتياز المعترف به للإدارة في اتخاذ قرارات إجبارية تنفذ بدون اللجوء إلى القاضي ونسمي هذا الامتياز امتياز الأسبقية le privilège du préalable [1] وهذا يعني أن الإدارة لها سلطة لاتخاذ قرارات تنفذها بنفسها، أي التنفيذ يكون بصفة آلية، فاتخاذ القرارات الإدارية يعتبر امتياز من امتيازات السلطة العمومية، تمارسها لأنها تهدف إلى تحقيق الصالح العام، وعلى الأشخاص المتضررين من هذه القرارات الطعن بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري إذا شابها عيب من عيوب المشروعية.

رابعا: القرار الإداري المنفصل يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة

إذا كان من اللازم في القرار الإداري أن يكون صادر من جهة إدارية مركزية أو محلية أو مرفقية فإنه يلزم إضافة لذلك أن يكون صادرا من جانبها فقط، وهذا ما يميز القرار الإداري عن العقد الاداري الذي يفرض وجود إرادتين متقابلتين، وهو ما اصطلح في الفقه بالمعيار الكمي في التميز بين الأعمال الإدارية[2]. ولا يقصد بالإرادة المنفردة بأن القرار يصدر عن فرد واحد أو يكون من جهة إدارية واحدة، بل نجد في بعض الحالات أن التشريع مثلا في قانون البلدية الجزائري رخصة البناء تصدر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي يلزم التشريع بإحالة الملف قرار حددها التشريع والتنظيم لإبداء الرأي، ولا يتنافى أبدا مع الصفة الانفرادية للقرار[3].

المطلب الثاني: التميز بين القرارات الإدارية المنفصلة والقرارات الإدارية البسيطة

إن أغلب الفقه القانوني قد عرف القرارات الإدارية المنفصلة بأنها تلك القرارات التي تصاحب أعمالا إدارية أخرى، قد تكون سابقة على صدور القرار أو معاصرة له أو لاحقة لصدوره، مع وجود صلة ارتباط بينهما.

---

[1] ناصر لبار نفس المرجع السابق ص 249

[2] عمار بوضياف ، نفس المرجع السابق ص 45

[3] قانون البلدية رقم 10/11 الصادر بتاريخ 22 جوان 2011 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 37.

ونستعرض من خلال هذا الفرع لأهمية التمييز بين القرارات الإدارية البسيطة عن القرارات الإدارية المنفصلة وفق ما يلي:

الفرع الأول: تقسيم القرارات الإدارية من حيث تكوينها إلي قرارات إدارية بسيطة وقرارات إدارية مدمجة-مركبة-

فالقرارات الإدارية البسيطة التي تصدر بصفة مستقلة لا ترتبط بغيرها من القرارات والأعمال القانونية، أي أنها تلك القرارات التي تتميز بكيان مستقل، وتستند إلى عملية قانونية واحدة غير مرتبطة بعمل قانوني آخر، ومعظم القرارات الإدارية من هذا القبيل ومن أبرز الأمثلة التي يمكن ذكرها في هذا المقام ما تتمثل في تعين موظف أو ترقيته أو تسريحه.

أما القرارات الإدارية المركبة (المنفصلة) فهي قرارات تتم على مراحل وخلال فترات زمنية، أي تدخل في تكوينها أعمال قانونية أخرى ترتبط بها ولا تستقل بتقسيمها، ومن الأمثلة التي يمكن ذكرها في إطار التشريع الجزائري قرار رخصة الهدم الذي يصدر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي, بناء على المادة 95 من القانون رقم[1] 11-10من قانون البلدية.

الفرع الثاني: تقسيم القرارات الإدارية من حيث قابلية الطعن

ساد في فرنسا خلال القرن التاسع عشر نظرية من إبداع مجلس الدولة الفرنسي، والتي كانت تعرف بنظرية الإدماج Théorie de l'incorporations والتي مفادها أن القرارات الثانوية الفرعية التمهيدية التي تدخل في إبرام العقد الإداري إذا تم الإبرام، ستذوب في التصرف الرئيسي - العقد -ليصبح تصرفا كليا غير قابل للتقسيم، أو كلا لا يتجزأ Tout indivisible ، وكان مجلس الدولة يرفض الطعن بالإلغاء في تلك القرارات التي أصبحت جزاء من العقد، ولا يمكن الطعن في هذا التصرف الرئيسي -العقد - إلا بدعوى القضاء الكامل، وفسر فقه القانون الإداري الفرنسي نظرية الاندماج بالدعوى الموازية Le recours parallèle[2].

ويرجع السبب الحقيقي الذي دفع مجلس الدولة الفرنسي إلى تبني هذه النظرية في جملة من الظروف الخاصة بالمجلس، وكذا إلى تقسيم القضاء الإداري الفرنسي إلى قضاء الإلغاء وقضاء كامل سنة 1864،وما يمكن استخلاصه في هذه المرحلة التاريخية أن مجلس الدولة الفرنسي يرفض دعوى الإلغاء في القرارات الإدارية الفرعية والثانوية والتمهيدية، التي تدخل ضمن عملية تركيبة، والطريق الوحيد الذي كان يعترف به بالنسبة لهذه القرارات هو الطعن أمام القضاء الكامل[3].

---

[1] المادة 95 : " يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط و الكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما" . عن: قانون البلدية رقم 10/11.

[2] عتيق حبيبة، نفس المرجع السابق، ص19.

[3] عتيق حبيبة، نفس المرجع السابق، ص34.

أما فيما يخص الدعوى الموازية يعود تاريخ نشأتها وظهورها لعام 1864، فهذه النظرية لم تكن موجودة قبل هذا التاريخ، وقد عارض العديد من الفقهاء هذه النظرية التي كانت تعتبر حاجزا في مسار تطور قضاء الإلغاء في ظل القرارات المنفصلة، وكان ذلك آثاره على مجلس الدولة الفرنسي الذي تخلى عن نظرية الاندماج شيئا فشيئا، وأصبح لا ينظر إلي العمليات المركبة ككل مترابط غير قابل للانقسام، بل ينظر إلي العناصر والأجزاء المكونة لهذه العملية كوحدات بالإمكان عزلها وفصلها ، أي النظر فيها كلا على حدة واستقلال عن باقي المكونات الأخرى للعملية الرئيسية، وهو ما عرف بالمنهج التحليلي La méthode analytique وهذا ما عبر عنه بنظرية القرارات الإدارية المنفصلة[1].

المبحث الثاني

دراسة تطبيقية لقرار نزع الملكية الخاصة من أجل النفع العام في ظل أحكام التشريع الجزائري

تستطيع الإدارة وهى تؤدي وظائفها أن تلجأ إلى ذات الوسائل التي وضعها القانون تحت تصرف الأفراد في معاملاتهم، ويخضع نشاط الإدارة في هذه الحالة إلى نطاق تطبيق القانون الخاص، وأمام تعقد الحياة الإدارية الحديثة وازدياد تدخل الدولة وظهور القواعد الأساسية التي تحكم المرافق العامة، واعتماد المواطنين اعتمادا كليا في أمور معيشتهم على تلك المرافق، وبما أن الإدارة تشرف وتسهم على السير الحسن للمرافق العامة، فقد أجاز نظام القانون الجزائري أن تنزع ملكية العقارات الخاصة جبرا إذا كانت في حاجة دائمة إليها، ولها أن تستولي عليها مؤقتا وذلك في نطاق الحاجة وإشباع الرغبات للأفراد في خدمة الصالح العام .

ونستعرض من خلال المبحث إلى القرار المتعلق بنزع الملكية الخاصة من أجل النفع العام، في المطلبين الآتيين: المطلب الأول : مفهومه وخصائصه، المطلب الثاني :إجراءات التعويض عنه.

المطلب الأول: مفهوم وشروط نزع الملكية الخاصة من أجل النفع العام

من حالات الخاصة النظرية والتطبيقية للقرارات الإدارية المنفصلة في ظل التشريع الجزائري منازعات قرارات نزع الملكية الخاصة من أجل النفع العام، وسنعالج المفهوم والشروط وفق الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: مفهومه

أولا: تعريفه

يقصد بنزع الملكية من أجل النفع العام L’expropriation pour cause d’utilité publique حرمان مالك العقار من ملكه جبرا للمنفعة العامة، نظير تعويضه عما يناله من ضرر، ويعرفها بعض الفقهاء بأنها عملية يتم بمقتضاها نقل ملكية عقار مملوك لأحد الأفراد إلى الشخص العام، بقصد تحقيق منفعة عامة

[1] عتيق حبيبة، نفس المرجع السابق، ص38.

نظير تعويض عادل[1]. ومعنى ذلك أنه يجوز للسلطات الإدارية المركزية أو المحلية في الحصول على العقارات المملوكة ملكية خاصة تحقيقا للنفع العام مقابل تعويض مالي عادل.

وما يمكن استخلاصه من خلال هذه التعريفات أن قرار نزع الملكية الخاصة من أجل النفع العام هو قرار إداري منفصل يخضع لعملية مركبة تمر بعدة مراحل، إذ تتكون من عدة إجراءات والقرارات المتداخلة، وتصاحبها في ذلك أعمال إدارية أخرى، قد تكون سابقة لها كما قد تكون معاصرة أو لاحقة بها، وقد نظم المشرع هذه العملية المركبة بجملة من النصوص القانونية . وعليه سنستعرض الأساس القانوني لعملية قرار نزع الملكية من أجل النفع العام في ظل أحكام التشريع الجزائري.

ثانيا: الأساس القانوني

نظرا لما تنطوي عليه سلطة قرار نزع الملكية الخاص من أجل النفع العام من مساس لحرية الملكية الخاصة، ولكن مراعاة لمقتضيات المصلحة العامة نظم المشرع الجزائري وفق مبدأ مشروعية هذا القرار، ولقد نظمته الدساتير المختلفة للجزائر وكان آخرها دستور سنة 2020 حيث نصت المادة 60 على ما يلي : ((الملكية الخاصة مضمونة . لا تنزع الملكية الا في اطار القانون , وبتعويض عادل و منصف)) وبمقتضى هذا النص الدستوري فان إجراءات نزع الملكية الخاصة من أجل النفع العام هي إجراءات استثنائية، ولهذا يجب أن تفسر تفسيرا ضيقا، كما أن عدم إتباع الإدارة للإجراءات والأحكام المتعلقة بهذه العملية يعد غصبا ،ونظم أحكام نزع الملكية الخاصة من أجل النفع العام المرسوم التنفيذي رقم 05/ 248 المؤرخ في 20يوليو 2005 المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 93/ 186 الذي يحدد كيفية تطبيق القانون رقم 91/ 11 المؤرخ في 27 أفريل 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، وكذا الأمر 75/ 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 الذي يتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون 80/ 07 القانون رقم 83/ 01 المؤرخ في 29 يناير 1983 القانون رقم 97/ 19 المؤرخ في 08 ديسمبر 1987 وكذا القانون رقم 86 /04 المؤرخ في 03 ماي 1988 القانون 89 / 01 المؤرخ 07 فبراير 1989 القانون رقم 05/ 10 المؤرخ في 20يونيو 2005 والقانون رقم 07/ 05 المؤرخ في 13 مايو 2007.

الفرع الثاني: خصائصه و شروطه

لقد حدد المشرع الجزائري جملة من الشروط وجب على السلطة الإدارية إتباعها لإصدار أي قرار إداري يتعلق بنزع الملكية العامة من أجل النفع العام بموجب القانون 91/ 11 ويمكن تلخيص هذه الشروط كما يلي:

أولا: نزع الملكية لا يرد إلا على عقار مادي مملوك للأفراد

[1] عتيق حبيبة، نفس المرجع السابق، ص238.

حددت نص المادة 2 الفقرة 2 من القانون المذكور أنفا:" لا يكون نزع الملكية ممكنا إلا إذا جاء تنفيذ العمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط، وتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية، وإن حق الملكية العقارية هو أقوى الحقوق العينية الأصلية، فهو يجمع كل الحقوق المتفرعة عنها في يد مالك واحد، وعليه يكون تنفيذ الإجراء على الملكية العقارية وما يتفرع عنها من حقوق عينية أصلية دون منقولات والحقوق الشخصية، أما الإجراءات التي تستهدف منها نزع الملكية كاملة فإنها تنصب على حق الاستعمال والاستغلال، وتحدد التحقيقات طبيعة المنفعة العامة المراد تحقيقها ومدى حاجتها للملكية العقارية، ومن بين الحقوق العينية العقارية المتفرعة عنها والتي يمكن نزع ملكيتها كلها أو بعضها دون ملكية الرقبة، فقد يتقرر نزع ملكية حق الارتفاق من أجل النفع العام سوء من صاحب ملكية أومن مالك حق الارتفاق منفردا ويتطلب تحديد مدته أن حق الانتفاع أو الارتفاق هما الحقان اللذان تتصور ملكيتهما لفائدة المنفعة العامة، أما ما يتعلق بالسكن فواضح أنه لا يحقق منفعة عامة، وهذا ما نصت عليه المادة 22/ 01 من القانون 91/ 11 حيث جاء فيه: ((إذا كان نزع الملكية لا يعني إلا جزءا من العقار ، يمكن للمالك أن يطلب الاستيلاء على الجزء الباقي غير المستعمل))[1].

ثانيا: يكون من أجل النفع العام

اشترط التشريع على السلطات الإدارية الراغبة في نزع الملكية العقارية أو الحقوق العينية العقارية المملوكة للخواص قبل اللجوء إلى هذه الآلية القانونية (التسخيرة)، أن تسعى للحصول عليها بالطرق الودية، ولهذا حدد المشرع الجزائري على سبيل الحصر المجالات التي يمكن للإدارة الاستفادة من تقنية نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة وهذا بموجب نص المادة 02/ 02 من قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية من قانون 91/ 11 على ما يلي "وزيادة على ذلك لا يكون نزع الملكية ممكنا إلا إذا جاء تنفيذا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط لإنشاء تجهيزات جماعية[2]. ونصت المادة 10 من قانون 90/ 29 بأن:" تشكل أدوات التعمير من المخططات التوجيهية للتهيئة التعمير ومخططات شغل الأراضي وتكون أدوات التهيئة والتعمير وكذلك التنظيمات التي هي جزء لا يتجزأ منها قابلة للمعارضة بها أمام الغير ، أما التجهيزات الجماعية فهي تلك المنشآت التي تحدث لإشباع أغراض المنفعة العامة، وعليه تقتضي

---

[1] المادة22 فقرة 1 القانون رقم 91/ 11 المؤرخ في 27 أفريل 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة،

[2] المادة 677 من القانون المدني الجزائري تنص: لا يجوز حرمان أي أحد من ملكيته إلا في الأحوال المنصوص عليها في القانون، غير أن للإدارة الحق في نزع جميع الملكية العقارية أو بعضها أو نزع الحقوق العينية العقارية للمنفعة العامة، مقابل تعويض منصف وعادل وإذا وقع خلاف في مبلغ التعويض وجب أن يخدد هذا المبلغ بحكم قضائي، إلا أن مبلغ التعويض يجب أن لا يشكل بأي شكل من الأشكال مانعا لحيازة الأملاك المشتركة.

عملية نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العمومية كعملية من العمليات المركبة ضرورة معرفة الإجراءات المتبعة والمنصوص عليها قانونا، وكذا البحث عن أهم الحقوق المترتبة على هذه الإجراءات .

المطلب الثاني : إجراءات نزع الملكية الخاصة من أجل النفع العام والحقوق المترتبة عليها

تعد إجراءات نزع الملكية الخاصة من أجل النفع العام ذات صبغة إدارية، ولا يتدخل فيها القضاء إلا فيما يتعلق بتقديم التعويض أما فيما يخص الإجراءات فينقسم الى قسمين، إجراءات تتعلق بتقدير المنفعة العامة، وإجراء يتعلق بنزع الملكية وما يترتب عن هذه الإجراءات من تعويض. وهو ما سنعالجه حينا.

الفرع الأول : الإجراءات المتبعة لنزع الملكية الخاصة من أجل النفع العام

تبعا لنص المادة الثالثة [1] من قانون 91/ 11 الذي حدد الإجراءات العادية المستعملة لنزع الملكية الخاصة من أجل النفع العام، ومن خلال المادة يمكن استخلاص الإجراءات التي يجب أن تتبع بالترتيب المذكور في النص القانوني كالآتي:

أولا: التصريح بالمنفعة العامة

يعد التصريح بالمنفعة العمومية إجراء جوهريا وضروريا لنزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العمومية، إذ يهدف هذا التصريح إلى هدفين أساسين، فمن جهة تحديد الغاية من العملية التي تريد الإدارة القيام بها، ومن جهة أخري إتاحة الفرصة للأفراد المعنيين لإبداء آرائهم حول المشروع المزمع القيام به[2].

ولا يمكن النطق بالتصريح بالمنفعة العامة إلا عند إجراء التحقيق المسبق تطبيقا لنص المادة الرابعة من القانون 91/ 11. أما فيما يخص العمليات السرية الخاصة بالدفاع الوطني فيمكن الإعلان عن المنفعة العمومية بدون إجراء تحقيق مسبق، وهذا حق نصت عليه المادة 12 من نفس القانون.

ومما يجدر الإشارة إليه حدد المرسوم التنفيذي رقم 93/ 186 إجراءات تسبق التصريح بالمنفعة العامة وتتمثل فيما يلي قرار فتح التحقيق حول المنفعة العمومية التقرير حول المنفعة العمومية ثم قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

ثانيا: تحديد قائمة الأملاك والحقوق العقارية المطلوب نزعها

يبدأ المصالح القائم على نزع الملكية الخاصة من أجل النفع العام بالتحقيق الجزئي لقطع الأراضي والحقوق العينية وينتهي بإعداد مخطط قطع الأراضي، وهذا تطبيقا لنص المادة 16 ف/ 2 من القانون 91 / 11،

---

[1] المادة الثالثة من القانون 91/ 11 تنص " يخضع نزع ملكية عقارات أو حقوق عينيو عقارية من اجل المنفعة العمومية لإجراء يشمل مسبقا ما يلي التصريح بالمنفعة العامة تحديد كامل الاملاك والحقوق العقارية المطلوب نزعها وتعريف هوية المالكين وأصحاب الحقوق الذين تنزع منهم هذه الملكية تقرير عن تقسيم الاملاك والحقوق المطلوب نزعها وكذا توافر الاعتمادات اللازمة للتعويض ".

[2] عتيق حبيبة، نفس المرجع السابق، ص248.

ويتم لهذا الغرض تحقيق يسمى التحقيق الجزئي " ويهدف التحقيق الجزئي إلى تحديد محتوى الممتلكات والحقوق العقارية التي تم حصرها ومساحتها وموقعها وأسماء ملاكها وأصحاب الحقوق فيها وحال إقامتهم، والتعويضات التي تقدم لهم وقد حددت المادة 12 من المرسوم التنفيذي 93/ 186 والمادة 17 من القانون 91/ 11 إجراءات تحديد قائمة الأملاك والحقوق العقارية والسلطات الإدارية المخولة لها لهذه الإجراءات، وبعد القيام بالتحقيق الجزئي يتم إعداد مخطط لقطع الأراضي المعنية وقائمة الأملاك وأصحاب الحقوق.

ثالثا: تقريرا عن تقسيم الأملاك والحقوق المطلوب نزعها

بناء على نص المادة 21 من القانون 91/ 11 والمادة 32 من المرسوم التنفيذي 93/ 186 أن يكون مبلغ التعويض عن نزع الملكية الخاصة من أجل النفع العام عادلا ومنصفا، بحيث يغطي كل ما لحق من ضرر وما فات من كسب بسبب إجراء نزع الملكية.

رابعا: قرار إداري بقابلية التنازل عن الأملاك والحقوق المطلوب نزعها

عملا بالمادة 23 من القانون 91/ 11 يحرر القرار الإداري الخاص بقابلية التنازل عن الأملاك والحقوق المطلوب نزع ملكيتها بناء على تقرير التعويض، الذي تعده مصالح إدارة أملاك الدولة، ويبلغ 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، وهذا وفق ما نصت عيه المادة 25 من قانون 91 / 11.

خامسا: القرار الإداري الخاص بنقل الملكية

وتختم هذه الإجراءات بتحرير قرار لإتمام صيغة نقل الملكية في الحالات التالية إذا حصل اتفاق بالتراضي، إذا لم يقدم أي طعن خلال المدة المحددة بموجب نص المادة 26 من نفس القانون: -إذا قبل المالك مبلغ التعويض وامتنع عن الدعوى القضائية، يصبح عند انتهاء المهلة القانونية المحددة بشهر واحد اتفاقا ضمنيا بين الطرفين. - وإذا صدر قرار نهائي من القضاء الإداري، فإن قرار نزع الملكية يخضع لإجراءات التبليغ لكلى الطرفين المالك والمستفيد من نزع الملكية، ويخضع للإشهار العقاري.

الفرع الثاني: الحقوق المترتبة على نزع الملكية الخاصة من أجل النفع العام

لا يمكن اتخاذ إجراءات نزع الملكية الخاصة للنفع العام إلا من أجل تحقيق النفع العمومي، إذ لا يجوز اتخاذ هذا الإجراء لتحقيق أغراض خاصة، وعلية ويترتب على نزع الملكية الخاصة حقوق أبرزها.

أولا: التعويض نزع الملكية لا يكون إلا مقابل تعويض عادل

بمقتضى نص الدستور ومن تم فان تعويض نزع الملكية يجب أن يشمل ما يلحق المالك من خسارة وما يفوته من كسب، وبموجب نص المادة الثالثة الفقرة الأخيرة من القانون رقم 91/ 11. وعليه يعد تحديد مبلغ التعويض في الحكم الصادر بنقل الملكية من الضمانات الأساسية لحق الملكية إلا أن السلطة القضائية

المختصة بذلك لا تملك الحرية المطلقة في هذا الصدد، بل يتعين عليها احترام النصوص المحددة لبعض القواعد المنظمة لتقديم التعويض، كما يمكن لها الاستعانة برأي الخبراء المختصين إذا صعب عليها التقدير، ويحدد التعويض عن نزع الملكية على أساس القواعد الآتية:

- يجب أن لا يشمل إلا الضرر الحال والمحقق الناشئ مباشرة عن نزع الملكية، ولا يمكن أن يمتد إلى ضرر غير محقق أو محتمل أو غير مباشر.

- يحدد مقدار التعويض حسب قيمة العقار يوم صدور قرار نزع الملكية، دون أن تراعي في تجديد هذه القيمة البناءات والتحسينات المنجزة دون موافقة نازع الملكية منذ شراء أو تبليغ مقرر إعلان المنفعة العامة المعين للأملاك المقرر نزع ملكيتها.

- يجب أن لا يتجاوز التعويض المقدر بهذه الكيفية قيمة العقار يوم نشر مقرر التخلي أو تبليغ مقرر إعلان المنفعة العامة المعين للأملاك التي ستنزع ملكيتها، ولا تراع في تحديد هذه القيمة عناصر الزيادات بسبب المضاربات التي تظهر منذ صدور مقرر التصريح بالمنفعة العامة.

ويجد مبدأ التعويض عن نزع الملكية من أجل النفع العام تبرير وتأسيسه الفقهي على مبدأ مساواة الجميع أمام القانون، ذلك أن عملية نزع الملكية يستفيد منها المجتمع ككل.

ثانيا: الحق في استرجاع الأملاك المنزوعة

بناء وتطبيقا لنص المادة 32 من القانون 91/ 11 استرجاع الملكية المنزوعة إذا لم يتم الانطلاق الفعلي في الأشغال المزمع انجازها في الآجال المحددة، يستطيع المنزوع منه الملكية الطعن إداريا بإلغاء القرارات واسترجاع الأملاك، وذلك خلال خمسة عشرة سنة من تاريخ نزع الملكية .

ثالثا: الحق في أولوية الشراء والإيجار

قد يحدث وأن يكون موقع العقار المنزوع الملكية غير مناسب بسبب البعد أو القرب من المدينة أو أن الدراسة التقنية أثبتت عدم صلاحية الأرض للبناء، وبالتالي يمكن للإدارة إيجار العقارات المنزوعة من أصحابها، أو بيعها بالمزاد العلني وفي جميع هذه الحالات تكون الأولوية سواء في الشراء أو الإيجار للمالكين الحقيقيين ذوي الحقوق[1].

خاتمة:

تتويجا لمسار هذا البحث الذي تم دراسة موضوع القرار الإداري المنفصل دراسة فقهية قانونية في ظل التشريع الجزائري نموذج نزع الملكية الخاصة من أجل النفع العام، وما يمكن استخلاصه من نتائج:

[1] عتيق حبيبة، نفس المرجع السابق، ص267.

- أن القرارات الإدارية المنفصلة هي قرارات إدارية، تعتبر إحدى التصرفات القانونية التي تصدر عن السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة بمناسبة عملية قانونية مركبة، وتخضع لجميع القواعد والأحكام المطبقة على هذه الأخيرة، بما فيها الطعن بالإلغاء إذا كانت مخالفة لمبدأ المشروعية كما يمكن وقف تنفيذها.

- كما أن المشرع الجزائري قبل تعديل قانون الإجراءات المدنية لسنة 2008 اتبع نفس الاتجاه الذي سلكه مجلس الدولة الفرنسي، بأن تبني شرط انتفاء الدعوى الموازية قبول النظر والفصل في دعوى الإلغاء، وذلك بتصريح المادة 276 في فقرتها الأولى من الأمر رقم 154/66 المؤرخ في 25 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم الصادر في الجريدة الرسمية عدد 47 / 1966.

- وبعد ما تعرضنا في نطق بحثنا عن الدوافع والخلفية التي جعلت مجلس الدولة الفرنسي يتبنى هذا الموقف بالدعوى الموازية ثم تخلى عنها في نهاية القرن 19، وعليه فإن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري الذي تم تعديله سنة 2008 تخلى هو الآخر عن هذا الشرط الشكلي، بانتفاء الدعوى الموازية في قبول دعوى الإلغاء، وهذا يعد تماشيا مع التطورات التي عرفها القانون الإداري الفرنسي، لأنه يعد تقليد لنظرية مهجورة ومنسية منذ فترة زمنية ليست بالقصيرة.

- والتوصية التي يمكن إدراجها في نهاية البحث تأهيل وجمع كل النصوص القانونية والتنظيمية التي تتعلق بنزع الملكية من أجل النفع العام في التشريع الوطني.

قائمة المصادر والمراجع

أولا- الكتب:

01)- لويس معلوف ، المنجد الأدب واللغة والعلوم ، الطبعة الأولى بيروت 1960.

02)- محمد إبراهيم المسلماني، القرارات الإدارية القابلة للانفصال في العمليات القانونية المركبة، دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والمصري وأحكام الفقه الاسلامي دار الجامعة الجديدة.

03)- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، سطيف، 2010 .

04)- سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة،(د.ط.)، دار الفكر العربي، مصر، 2005.

05)- عمار بوضياف ،القرار الإداري ، دراسة تشريعية وقضائية فقهية دار النشر، جسور للنشر والتوزيع الطبعة الأولى الجزائر، 2007.

06)- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2004.

ثانيا- رسائل الدكتوراه:

01)- عتيق حبيبة، القرارات الإدارية المنفصلة ،دراسة نظرية تطبيقية، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2018-2019.

ثالثا- النصوص القانونية:

01)- التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82 لسنة 2020.

02)- الأمر 75/ 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 الذي يتضمن القانون المدني الجزائري المعدل والمتمم.

03)- القانون رقم 91/ 11 المؤرخ في 27 أفريل 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة.

04)- قانون البلدية رقم 10/11 الصادر بتاريخ 22 جوان 2011 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 37.