

التصريح بالمنفعة العمومية في عملية نزع الملكية في القانون الجزائري

حمدان الجيلالي

أستاذ مساعد قسم -أ- كلية الحقوق والعلوم السياسية

عضو مخبر المرافق العمومية والتنمية

جامعة جيلالي ليايس - سيدي بلعباس -

- تاريخ الإرسال: 2016/11/01

- تاريخ الإيداع لدى المحكم: 2016/11/15

- تاريخ رد المحكم: 2016/12/15

المخلص: تعتبر المنفعة العامة شرطا جوهريا تتخذه الإدارة لإجراء نزع الملكية وحرمان الأشخاص من عقاراتهم وحقوقهم العينية، مقابل حصولهم على تعويض عادل ومنصف. غير أن الإدارة مقيدة لإثبات هذا الشرط بإجراءات من أهمها التحقيق المسبق والذي أسنده المشرع الجزائري إلى سلطة مختصة قانونا وبموجبه تقوم بإصدار قرار التصريح بالمنفعة العامة.

الكلمات المفتاحية: نزع الملكية - المنفعة العامة - التحقيق المسبق - قرار التصريح بالمنفعة العامة.

Résumé : L'utilité publique est l'unique condition qui permet à l'administration de procéder à l'expropriation en contrepartie d'une indemnisation juste et équitable. Elle doit agir selon des procédures restreintes avant de recourir à l'expropriation, dont l'action la plus importante à entreprendre est l'enquête préalable attribuée à des autorités compétentes fixée par le législateur qui émettent la déclaration d'utilité publique.

Les mots clés : L'utilité publique - l'expropriation - l'enquête préalable - la déclaration d'utilité publique.

Abstract: Public interest is the only condition that allows the administration to proceed with the expropriation and deprive persons of their rights and their goods, the administration must act on restricted procedures before resorting to expropriation, perhaps the most important action to take, is a pre-investigation attributed to a legally qualified powers by the Algerian legislator, By virtue of which they issue a decision authorizing - the public interest.

Key words: public interest - expropriation - pre- investigation - decision authorizing - the public interest.

المقدمة

إن نزع الملكية للمنفعة العمومية إجراء استثنائي تقوم به الإدارة لاكتساب الأموال والحقوق العينية العقارية من أصحابها جبرا، من أجل إنجاز مشروع يحقق مصلحة عامة. ولا يتقرر إلا بنص وفي حدود النص ومقابل تعويض قبلي عادل ومنصف، بعد أن تكون الإدارة قد سعت إلى اكتساب هذه الأموال أو الحقوق بالطرق الودية، وبإسعيها بالفشل.

وتعتبر مرحلة إثبات المنفعة العمومية أهم مرحلة من مراحل عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، وذلك لأنه على ضوء نتائجها يتقرر مواصلة أو عدم مواصلة الإجراءات المتبقية. فلا يجوز تقرير نزع الملكية إلا إذا توفر شرط المنفعة العمومية، لحرص المشرع على احترام الملكية الخاصة وعدم السماح للإدارة بالتعسف في حق الأفراد والاعتداء على أموالهم الخاصة التي يحميها الدستور. خاصة أن مفهوم المنفعة العمومية مبهم غير واضح ومطاط يتغير من زمان لآخر ومن مكان لآخر، ومن نظام اجتماعي وسياسي لآخر.

وقد أعطى المشرع الجزائري للإدارة سلطة واسعة في تحديد المنفعة العمومية وفعاليتها، إلا أن ذلك لا يعني بتاتا أن هذه السلطة مطلقة، بل قيدها بضمانات قانونية وقضائية، حتى لا تفرط الإدارة في تقديرها لهذه المنفعة العمومية. ومن ضمن هذه الضمانات والقيود التحقيق المسبق الذي يوكل إلى لجنة محايدة تقوم بالبحث في مدى فعالية المنفعة العمومية التي يراد من أجلها نزع ملكية عقارات و/أو حقوق عينية عقارية من أصحابها¹.

ويهدف فيما يهدف إليه إلى إعلام الجمهور، وخاصة المعنيين منهم بالعملية، وإشراكهم في إبداء الرأي وتقديم المعلومات للإدارة، كما يضيف على عملية نزع الملكية نوعا من الشفافية.

إذا كان المشرع الجزائري لم يعرف التحقيق المسبق، فإن المشرع الفرنسي عرفه في القانون الذي يحمل اسم "قانون بوشاردو" على أنه تحقيق: " يهدف إلى إعلام الجمهور واستقبال الملاحظات والاقتراحات السابقة لبعض القرارات والعمليات، وذلك بقصد السماح للسلطة المختصة بالحصول على كل

¹ المادة 4 من القانون رقم 91-11 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية الصادر في 27/04/1991 الجريدة الرسمية رقم 21 الصادرة في 08/05/1991.

المعلومات الضرورية². يعتبر التحقيق المسبق إجراء إجباريا في عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية³، تقوم به لجنة خاصة محايدة، تعينها الإدارة لهذا الغرض. تتولى التحقيق في مدى فاعلية المنفعة العمومية للمشروع المزمع إنجازه. ويتمخض على إجراء التحقيق المسبق تقرير، تظهر فيه لجنة التحقيق بصريح العبارة رأيها في مدى فاعلية المنفعة العمومية للمشروع. ويقدم هذا التقرير إلى الوالي. ثم يتم صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية من قبل السلطة المختصة، حسب الشروط والأشكال التي حددها القانون. والملاحظ أن المشرع الجزائري لم يحدد مدة للإدارة من أجل إصدار القرار هذا خلافا للمشرع الفرنسي الذي حدد للإدارة مدة سنة واحدة تلي صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية تحسب من تاريخ تسلمها تقرير لجنة التحقيق المسبق⁴. فما هي الجهة التي تصدره؟ وفي أي شكل يصدر هذا القرار؟ وما هي شروط صحته؟ وما هي طبيعته القانونية وما هي آثاره.

المطلب الأول: الجهة التي تصدر قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

يخضع قرار التصريح بالمنفعة العمومية للشروط التي وضعها الفقه والقضاء لصحة القرار الإداري⁵ وهي أن يصدر عن جهة إدارية، بإرادتها المنفردة، ويرتب آثارا قانونية، بإنشاء مراكز، أو تعديلها أو إلغائها⁶. فقرار التصريح بالمنفعة العمومية يصدر عن سلطة إدارية وطنية مركزية أو لامركزية بإرادتها المنفردة دون رضا أصحاب الأموال والحقوق ولا موافقتهم، ويرتب آثارا على مراكز المعنيين. فيجعل أموالهم وحقوقهم العينية مهددة بالتملك القسري في المستقبل، ويمنعهم من الاستفادة من التحسينات التي يجرونها عليها.

² Loi du 12 juillet 1983 « Loi Bouchardeau » Du 12 Juillet 1983. Voir Remi KOLTIRINE, Revue aménagement et nature, page 14.

³ وما يجب ذكره انه يمكن للوالي رفض فتح التحقيق المسبق إذا لم تتوفر في ملف المستفيد إحدى الشروط المنصوص عليها قانونا. أنظر المرشد التطبيقي رقم 00/24 الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية بخصوص إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

⁴ Art. L.121-2 du code de l'expropriation français.

⁵ عوايدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري-الجزء الأول -ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1982 صفحة 109.

⁶ رواب جمال، دروس في القانون الإداري أقيمت بالمدرسة الوطنية للضرائب -القلعة-.

وقد نظمت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93⁷ السلطات المختصة بإصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وهم الولاية والوزراء حسب الحالة. وأضافت المادة 65 من قانون المالية لسنة 2005⁸ المادة 12 مكرر إلى القانون رقم 11/91 والتي تنص على إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية من قبل الوزير الأول⁹ بموجب مرسوم تنفيذي في حالة خاصة سوف نعود إليها بالتفصيل. وهو ما أكدته المرسوم التنفيذي 05/248 في مادته الثانية¹⁰.

ولكن قبل دراسة موضوع السلطات المختصة بإصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية، نطرح السؤال التالي: ما هو مصير رأي لجنة التحقيق المسبق؟ هل يلزم القانون السلطة المختصة الأخذ به عند إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية؟ لقد سكت المشرع الجزائري عن ذلك، إلا أن مجلس الدولة الجزائري يرى أن مسألة تقدير المنفعة العمومية من صلاحية الإدارة وحدها¹¹. وتجدر الإشارة إلى أن التحقيق المسبق من الأعمال التحضيرية الاستشارية التي تنير وتساعد الإدارة في اتخاذ القرار، دون أن تكون نتائجها ملزمة. فالإدارة ليست مجبرة على التنفيذ الحرفي لاستنتاجات لجنة التحقيق. ويعتبر الدكتور عوادي عمار هذا النوع من الأعمال التحضيرية مثل التوصيات والاقتراحات ومحاضر المناقشات والتحقيقات وإعداد مشاريع القرارات الإدارية، أعمالاً ممهدة لصناعة القرار الإداري. ويعود سبب حرية الإدارة في الأخذ أو عدم الأخذ برأي لجنة التحقيق المسبق إلى أنها هي التي تتحمل مسؤولية نتائج القرار وليست لجنة التحقيق¹². ولكن رغم هذا يمكنها الأخذ بالاقتراحات والملاحظات الواردة في تقرير اللجنة، في حالة ما إذا أبدت هذه الأخيرة رأياً الصريح بعدم الموافقة على المشروع، وكان تسبب هذا الرأي مقنعاً، يمكن للسلطة المختصة أن تستند إليه وترفض المشروع، وهذا نقادياً لاحتمال إلغاء قراراتها من قبل

⁷ المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المؤرخ في 27/07/1993 يحدد كليات تطبيق القانون رقم 11/91 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية - المادة الثانية - الجريدة الرسمية رقم 51 الصادرة في 01/08/1993.

⁸ المادة 65 من القانون 21/04 المؤرخ في 29/12/2004 المتضمن قانون المالية لسنة 2005، الجريدة الرسمية رقم 85 الصادرة في 30/12/2004.

⁹ المادة 99 من الدستور الجزائري الصادر بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06/03/2016، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 07/03/2016، تحدد اختصاصات الوزير الأول.

¹⁰ المرسوم التنفيذي رقم 248/05 الصادر في 10/07/2005 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 186/93 الذي يحدد كليات تطبيق القانون رقم 11/91 الصادر في 27/04/1991 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 48 الصادرة في 10/07/2005. في مادته الثانية يعدل المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 بإضافة فقرة ثانية لها تنص على إصدار التصريح بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم تنفيذي.

¹¹ قرار مجلس الدولة 8751 المؤرخ في 15/04/2003 في قضية (ق ع) ومن معه ضد والي ولاية المسيلة ومن معه. جاء فيه " وحيث أن الدعوى بهذا الشكل عديمة الأساس القانوني لأن مسألة تقدير المنفعة العمومية من صلاحية الإدارة وحدها".

¹² عوادي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، صفحة 110.

القضاء. إذ القول بأن السلطة الإدارية غير مجبرة على الأخذ برأي اللجنة لا يعني أنها تتجاهله تماما وإلا لماذا تم إنشاؤها أصلا؟ ولماذا أجري التحقيق المسبق إذا؟

هذا من جهة ومن جهة أخرى، كون التحقيق المسبق يتم بعد أن تكون الإدارة طالبة نزع الملكية قد قامت بإجراءات وأنفقت أموالا في تحضير المشروع مثل الدراسات وغيرها مما يصعب التراجع فيه¹³. تجد لجنة التحقيق نفسها -في كثير من الأحيان- مجبرة على إبداء رأيها بالموافقة على المشروع بصفة آلية، كونها تعتقد -من خلال تجاربها السابقة وبحكم الواقع الإداري- أن هناك احتمال كبير في ألا يكون لرأيها أثر في قرار السلطة الإدارية. ولهذا يكون صدور رأي لجنة التحقيق المسبق الصريح بعدم الموافقة قليل الاحتمال. وتبقى الضمانة الوحيدة لحماية حقوق المالكين للأموال والحقوق العينية الخاضعة لنزع الملكية هي رقابة القضاء. وقد برهن القضاء الإداري الجزائري عن حزمه في حماية حق الملكية الخاصة¹⁴.

وتجدر الإشارة إلى أنه بإمكان الإدارة الامتناع عن التصريح إذا راودها شك في جدية المنفعة العمومية أو لاحظت خرقا في التحقيق أو تغيرت الظروف.

وهكذا وبعد أن تطلع السلطة المختصة على التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق المسبق وعلى استنتاجاتها ورأيها في فاعلية المنفعة العمومية، تقوم بإصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية. وقد حدد القانون كما رأينا السلطات المختصة بذلك. وهي الوالي والوزراء والوزير الأول حسب الحالة.

الفرع الأول: صلاحيات الوالي في اصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

لقد نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93¹⁵ على أنه يتم التصريح بالمنفعة العمومية بموجب قرار من الوالي عندما تكون الأموال والحقوق العينية العقارية واقعة على تراب ولاية

¹³ Remy KOLTIRINE, op.cit., page 7.

¹⁴ قضية فريق (ق.ع.ب.) ضد والي ولاية المسيلة، المحكمة العليا، القرار رقم 157362 بتاريخ 1998/04/13 - المجلة القضائية - العدد 1 - سنة 1998 صفحة 188-192. جاء فيه " حيث أنه في قضية الحال يستخلص من عناصر الملف أن القطعة محل نزع الملكية من أجل المنفعة العامة قد جزئت للسماح للخواص ببناء مساكن فردية وهذا ما يخالف النصين المذكورين أعلاه لاسيما المادة 2 من القانون رقم 11/91 التي تنص على نزع الملكية من أجل إنشاء تجهيزات جماعية وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية. وأنه يتعين بالنتيجة الاستجابة لطلب المستأجرين وبالتالي إلغاء القرارات المتعلقة بالعملية ومن بينها قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

¹⁵ المادة 10 والمادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المذكور سابقا.

واحدة. والوالي المختص هنا هو والي الولاية المعنية طبعا. سواء كانت الأموال والحقوق العينية تقع على تراب بلدية واحدة أو عدة بلديات من هذه الولاية.

وهذا الاختصاص في حقيقة الأمر اختصاص أصلي للوالي، وما منح صلاحيات إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية للوزراء وللوزير الأول إلا استثناء على هذا الأصل، لأن عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية برمتها من اختصاص الوالي من بدايتها إلى نهايتها. فكل الإجراءات المتعلقة بهذه العملية يقوم بها الوالي إلا ما تعلق بقرار التصريح بالمنفعة العمومية وفي حالتين فقط، هما: عندما تقع الأموال والحقوق العينية العقارية في ولايتين أو أكثر، وعندما يتعلق المشروع بأشغال ذات بعد وطني واستراتيجي. وقد ورد هذان الاستثناءان لأسباب عملية وليست قانونية. وقد أوضحت المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 ذلك عندما نصت على أن يحول المستفيد الملف الخاص بنزع الملكية إلى كل والٍ مختص إقليميا ويتكفل هذا الأخير بتنفيذ كل إجراءات نزع الملكية.

وتجدر الإشارة إلى أن الوالي يتدخل حتى في حالة صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية بقرار وزاري مشترك، إذ هو الذي يعد الملف ويرسله للوزارات، وكذلك في حالة صدوره بموجب مرسوم تنفيذي إذ يلزم المشرع المبادر بمشروع المرسوم التنفيذي إعلام الولاية المعنيين بنزع الملكية.

الفرع الثاني: صلاحيات الوزراء في إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

إذا وقعت الأموال والحقوق العينية المراد نزع ملكيتها على تراب ولايتين أو عدة ولايات، يسند القانون صلاحية إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية إلى وزير الداخلية والجماعات المحلية، ووزير المالية، والوزير الذي تشرف وزارته على المشروع، وهذا بموجب قرار وزاري مشترك. والحكمة من وراء إسناد هذه السلطة للوزراء هو تقادي التعطيل والتداخل والخلافات بين الولاية عند تنفيذ القرار. خاصة كون وزير الداخلية والجماعات المحلية يمثل السلطة الرئاسية للولاية،¹⁶ يجعل هؤلاء ينفذون القرار بكل حزم وجدية. لأن الولاية كما رأينا هم الذين ينفذون المراحل التي تلي قرار التصريح هذا، والقرار بهذا الشكل يكون أكثر قوة من القرار الصادر عن الوالي، وأكثر ضمانا لحقوق أصحاب الأملاك والحقوق العينية.¹⁷

¹⁶ الوالي يمثل الحكومة في ولايته بكافة وزرائها.

¹⁷ لأن الوزير له وظيفة إدارية ووظيفة سياسية كونه عضو في الحكومة، وبهذه الصفة يكون أحرص على عدم المساس بحقوق الأفراد نظرا للرقابة البرلمانية والشعبية المفروضة عليه.

وتمثل هذه الحالة استثناء على القاعدة كما سبق وأن قلنا. لأن الأصل في تنفيذ إجراءات نزع الملكية أن يتولاها الوالي.

الفرع الثالث: صلاحيات الوزير الأول في إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

بالإضافة إلى الولاية والوزراء، نص القانون على سلطة الوزير الأول في إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية. وقد جاء هذا الإجراء الجديد استجابة لمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستجدة، خاصة ما تعلق بإنجاز مشاريع التجهيزات الكبرى ذات البعد الوطني والاستراتيجي وذات المصلحة العمومية كالسدود والطرق السريعة والمترو وغيرها. ومن جهة أخرى جاء للقضاء على البطء والتأخير الذي يعوق انطلاق المشاريع¹⁸.

فقد عدلت المادة 65 من قانون المالية لسنة 2005¹⁹ القانون رقم 11/91 بإضافة المادة 12 مكرر والتي نصت على أن يصدر قرار التصريح بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم تنفيذي فيما يخص عمليات انجاز البنى التحتية ذات المصلحة العمومية والبعد الوطني والاستراتيجي. وجاء المرسوم التنفيذي رقم 248/05²⁰ الذي تم في مادته الثانية المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 بالنص على أن يصدر قرار التصريح بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم تنفيذي بخصوص عمليات انجاز البنى التحتية ذات المصلحة العمومية والبعد الوطني والاستراتيجي. أما المادة 37 من قانون المالية لسنة 2014²¹ فأضافت مادة 12 مكرر-3 إلى القانون رقم 11/91 التي نصت على أن " يتم التصريح بالمنفعة العمومية لعمليات انجاز المشاريع المتعلقة بإنتاج ونقل وتوزيع الكهرباء، والغاز والماء، نظرا لطابع بنيتها التحتية ذات المصلحة العامة وبعدها الوطني الاستراتيجي، بموجب مرسوم تنفيذي".

¹⁸ المنشور الوزاري المشترك رقم 07/43 المؤرخ في 02/09/2007 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية في إطار البنى التحتية ذات البعد الوطني والاستراتيجي.

¹⁹ القانون رقم 21/04 المؤرخ في 29/12/2004 المتعلق بقانون المالية لسنة 2005، الجريدة الرسمية رقم 85 الصادرة في 30/12/2004.

²⁰ الرسوم التنفيذية رقم 248/05 الصادر في 10/07/2005 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 186/93 الذي يحدد كليات تطبيق القانون رقم 11/91 الصادر في 27/04/1991 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية الجريدة الرسمية رقم 48 الصادرة في 10/07/2005. في مادته الثانية يعدل المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 بإضافة فقرة ثانية لها تنص على إصدار التصريح بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم تنفيذي.

²¹ القانون 08/13 الصادر في 30/12/2013 المتعلق بقانون المالية لسنة 2014 الجريدة الرسمية رقم 68 الصادرة في 31/12/2013.

وتجدر الملاحظة أن هذا الإجراء يبقى استثنائيا ويحتفظ بطابعه الاستثنائي، ذلك أن مفهوم المشاريع ذات البعد الوطني والاستراتيجي لا تعني سوى المشاريع ذات الأهمية الكبرى التي لها تأثير اجتماعي واقتصادي معتبر على المجموعة الوطنية والمصلحة العمومية.

وقد استند المشرع في توزيع الاختصاص بشأن إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية على أساسين: الأساس الجغرافي وأساس أهمية المشروع.

فوزعه بين الوالي والوزراء على اعتبار موقع الأموال ما إذا كان في ولاية واحدة أو في عدة ولايات. ووزعه على أساس الأهمية إذ جعل المشاريع الأكثر أهمية يصرح عن منفعتها العمومية بمرسوم تنفيذي وغيرها بموجب قرار ولائي أو قرار وزاري مشترك²².

المطلب الثاني: مضمون قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

إن المشرع الجزائري يشترط في قرار التصريح بالمنفعة العمومية أن يتضمن بيانات محددة وذلك تحت طائلة البطلان كما نصت عليه المادة 10 من القانون 11/91²³. وتتمثل هذه البيانات في أهداف نزع الملكية المزمع إنجازها، ومساحة قطع الأراضي المراد نزع ملكيتها وموقعها ومواصفات وقوام الأشغال ومشتملاتها، وتقدير النفقات التي تغطي عملية نزع الملكية. كما يلزم بأن يتضمن هذا القرار تحديد مدة إنجاز نزع الملكية. وهذا ما نص عليه أيضا المرسوم التنفيذي رقم 186/93²⁴ في مادته 10. ولم يكن الأمر 48/76 الذي تم إلغاؤه والذي كان ينظم عمليات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية ينص إلا على أن يتضمن قرار التصريح بالمنفعة العمومية مدة انجاز عملية نزع الملكية فقط²⁵، إلا أنه كان أوضح من القانون الجديد فيما تعلق بالمدة إذ حددها بسنتين كأقصى مهلة، يمكن تمديدتها إلى 5 سنوات في مشاريع التهيئة المصادق عليها. ونص على إمكانية تجديدها مرة واحدة مساوية للمدة الأولى، إذا لم تتجاوز السنتين، بموجب قرار على غرار قرار التصريح بالمنفعة العمومية، دون إجراء تحقيق جديد. ولا

²² المنشور الوزاري المشترك رقم 07/43.

²³ القانون رقم 11/91 المذكور سابقا.

²⁴ المرسوم التنفيذي رقم 186/93، المذكور سابقا.

²⁵ الأمر 48/76 الصادر في 1976/05/25 يتعلق بقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 44 الصادرة في 1976/05/01.

يكون تمديدها من جديد إلا بموجب مرسوم. وبفرضه شكلا معينا وقالبا يفرغ فيه القرار، يتجلى ومن باب أولى أنّ قرار التصريح بالمنفعة العمومية يكون مكتوبا وليس شفويا.

الفرع الأول: البيانات التي يتضمنها قرار التصريح بالمنفعة العمومية:

بالإضافة إلى البيانات الشكلية العامة المطلوبة في القرار الإداري مثل كتابته وتسببه وتاريخه، رأينا أن المادة 10 من القانون رقم 11/91 حددت البيانات التي يلزم القانون ذكرها في قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وهذا تحت طائلة البطلان²⁶. وحصرها في الهدف من نزع الملكية، ومساحة وموقع الأراضي، ومشماتل الأشغال التي سوف تنجز، وتقدير النفقات التي تغطي العملية، والمدة المحددة لإنجاز نزع الملكية. وهو ما أكدته المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93²⁷. وبخصوص المدة، نص القانون على الحد الأقصى لها وهو أربع سنوات، معنى ذلك أن الإدارة حرة في تحديد المدة اللازمة لتنفيذ عملية نزع الملكية، لأنها هي التي برمجت المشروع فتحدد المدة حسب طبيعته وأهميته ومداه، على إلا تتجاوز 4 سنوات. وأجاز تجديدها مرة واحدة وبنفس المدة في حالة ما إذا اتسعت العملية واكتسبت صبغة وطنية بقرار على غرار قرار التصريح دون حاجة إلى تحقيق جديد كما نص عليه المرشد التطبيقي²⁸. وهذا ما أكده المرسوم التنفيذي رقم 248/05 المتعلق بالأشغال الكبرى ذات البعد الوطني والاستراتيجي، إلا أنه نص على إيداع المبالغ التي تغطي العملية بالخرينة العمومية. ويعود ذلك إلى أنه في هذه الحالة تتم الحياة الفورية للأموال والحقوق، ويليه مباشرة قرار نزع الملكية كما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 202/08²⁹. والحكمة من إيداع المبالغ بالخرينة العمومية، احترام مبدأ التعويض المسبق. فلا يجيز القانون حياة الأموال والحقوق ونزع ملكيتها إلا بعد تقديم مبلغ التعويض وخروجه من ذمة الإدارة نازعة الملكية. كما يجنب الإدارة دفع مبالغ أكثر في حالة التعطيل نظرا للتضخم، أو صدور أحكام قضائية بالتعويضات. ناهيك عن ارتفاع الأسعار.

²⁶ المادة 10 من القانون رقم 11/91 المذكور سابقا.

²⁷ المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المذكور سابقا.

²⁸ المرشد التطبيقي رقم 00/24 الصادر في 2000/09/23 عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

²⁹ المرسوم التنفيذي رقم 202/08 المؤرخ في 2008/07/07 ينتم المرسوم التنفيذي رقم 186/93 الصادر في 1993/07/27 الذي يحدد كيفية تطبيق القانون 11/91 الصادر في 1991/04/27 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

وتجدر الإشارة إلى أن التجديد يكون لنفس المدة التي حددتها الإدارة في المرة الأولى، لا أكثر ولا أقل. ومن جهة أخرى يكون التجديد قبل انتهاء المدة الأولى لأنه لا يعقل ولا يصح قانوناً تجديد قرار انتهت مدته، ذلك أن القرار الإداري ينتهي وينعدم عند انتهاء المدة المحددة له³⁰.

الفرع الثاني: الحكمة من وراء ذكر البيانات.

قلنا بأن القانون فرض على الإدارة أن تضع بيانات محددة في قرار التصريح بالمنفعة العمومية وذلك تحت طائلة البطلان. أي أن الإدارة ملزمة بذلك وإلا كان قرارها قابلاً للإلغاء من طرف القضاء. والحكمة من وراء ذلك هي ضمان حقوق المالكين للأموال والحقوق العينية التي يراد نزع ملكيتها. إذ بوضع هذه البيانات تصبح الإدارة ملزمة باحترامها، فلا تنزع إلا الأملاك والحقوق التي تم ذكرها في القرار، وبالمساحة المذكورة والمواصفات المحددة. ويهدف تحديد الموقع إلى حصر الأموال في الموقع المحدد لتفادي تعسفها وتجاوزها القانون والاعتداء على أموال أو حقوق عينية غير الأموال والحقوق التي تم تحديد موقعها في القرار.

أما توضيح الهدف من نزع الملكية المزمع إنجازه فيفرض على الإدارة الالتزام بالمشروع الذي أعلنت عنه وصرحت بأنه يحقق منفعة عمومية، فلا يجوز لها بعد ذلك أن تتجزأ مشروعاً آخر غيره بالقطع الأرضية المحددة في القرار. وأكثر من ذلك فرض عليها المشرع أن تحدد في صلب قرارها قوام الأشغال ومشتملاتها. فالإلزامها بذلك احترام نوع الأشغال المعلن عنها دون تغيير أو تبديل، تفادياً لتعسفها وتغيير مشتملات المشروع، اللهم إلا إذا كانت تغييرات طفيفة لا تغير في طبيعته بصفة تبعده عن هدفه الأصلي والذي تم التصريح بمنفعته العمومية.

واشترط المشرع أن يتضمن قرار التصريح بالمنفعة العمومية تقديراً للنفقات التي تغطي عملية نزع الملكية. وهذا احتراماً لمبدأ التعويض المسبق الذي يعتبر من أهم الضمانات التي وضعها المشرع لحماية الملكية الخاصة المحمية أصلاً بنص صريح في الدستور. لأنه لا يعقل ولا يصح قانونياً أن يعلن عن نزع ملكية أموال أو حقوق دون أن تكون مبالغ التعويض متوفرة.

³⁰ عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999 ص 168.

وأخيرا نص القانون على أن يذكر قرار التصريح بالمنفعة العمومية المدة التي حددتها الإدارة لإنجاز عملية نزع الملكية. ويرمي المشرع من ورائها إلزامها باحترام المدة المحددة التي أعلنت عنها، تقاديا للتأخير في إنجاز المشاريع ذات المنفعة العمومية وتعطيل مخططات التنمية الوطنية. وظهرت أهمية هذا الإجراء بعد الأحداث الأليمة التي عاشتها الجزائر في التسعينات من القرن الماضي والتي عطلت مشاريع التنمية لمدة عشر سنوات. والتي تلاها الإسراع في وتيرة التنمية في بداية العشرية الماضية، لاستدراك التأخير، مما تطلب تكثيف عمليات نزع الملكية لإنجاز المشاريع التنموية هذا من جهة، ومن جهة أخرى يهدف النص على المدة في قرار التصريح بالمنفعة العمومية إلى عدم الأضرار بمصالح الأشخاص المعنيين بنزع الملكية. أما قانون المالية لسنة 2014 في مادته 37 فأضاف للقانون رقم 11/91 مادة جديدة هي المادة 12 مكرر 3 والتي تنص على أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية الذي يصدر بموجب مرسوم تنفيذي بشأن إنجاز مشاريع تتعلق بإنتاج ونقل وتوزيع الكهرباء والغاز والماء لا يشترط فيه أن ينص على البيانات التي تضمنتها المادة 10 من القانون رقم 11/91. وذلك في حدود الاحتياجات الحقيقية المعبر عنها، الحصرية بالنسبة للعملية التي شرع فيها. وهو استثناء على القاعدة الواردة المادة 10 المذكورة آنفا، ويبقى استثنائيا. وهذا الإجراء بالرغم من أنه يسمح للإدارة بالإسراع في إنجاز عملية نزع الملكية، إلا أنه لا يقدم ضمانات كافية لحماية حقوق أصحاب الأموال المعنية. بالإضافة أنه في هذه الحالة تتم الحيابة الفورية للأموال والحقوق العينية من قبل الإدارة مباشرة بعد صدور قرار التصريح هذا، ثم يتم نزع الملكية فورا، بعد تحديد مبالغ التعويض وإيداعها بالخبزينة العمومية. ويتم تحديد مبالغ التعويض المناسبة للإضرار وللقيمة الحقيقية للأراضي والمساحات الملحقة بها بالسعر لمعمول به يوم نزع الملكية. وما يزيد هذا الإجراء خطورة على الملكية الخاصة هو أن الدعوى القضائية التي يرفعها أصحاب الشأن لا توقف إجراء الحيابة الفورية للأموال، كما أن دعوى التعويض لا توقف عملية نقل الملكية. ويلاحظ هنا أن المشرع فرق بين الدعوى التي لا توقف عملية الحيابة الفورية والدعوى التي لا توقف عملية نقل الملكية. ففي الحالة الأولى ذكر الدعوى القضائية على إطلاقها سواء كانت دعوى إلغاء أو دعوى تعويض، أما في الحالة الثانية نص على دعوى التعويض فقط مما ينم عن غموض يحتاج إلى توضيح من قبل القضاء. ومع ذلك نرى أن هذه الإجراءات الجديدة لا توفر ضمانات كافية لحماية الملكية الخاصة، كونها قد تتيح حرية كبيرة للإدارة تتيح احتمال انحرافها والتعدي على أموال الغير بحجة تطبيق القانون. ويتبين من خلال ذلك أن المشرع رجح المصلحة العامة للبلاد على المصالح الفردية لبعض الأفراد بصفة واضحة، خاصة وأن بعض الأشخاص متعودين على استغلال إجراءات

التقاضي بصفة تعسفية لتعطيل عملية نزع أملاكهم. وتبقى مع ذلك الضمانة الكبيرة لحماية أموال الأفراد هي الرقابة القضائية على نزع الملكية، وقد تصدى القضاء الجزائري لذلك بصرامة وألغى كثير من القرارات المعيبة كما سلف ذكره.

المطلب الثالث: شهر قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

تنص المادة 11 من القانون رقم 11/91 على أن ينشر قرار التصريح بالمنفعة العمومية -حسب الحالة- في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية أو في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية. كما نصت على تبليغه لكل واحد من المعنيين، وتعليقه بمقر البلدية التي تقع على ترابها العقارات والحقوق العينية المطلوب نزع ملكيتها، حسب الكيفيات التي حددتها المادة 6 من هذا القانون طوال الفترة المنصوص عليها في المادة 13 منه، وكل هذا تحت طائلة البطلان.

أما المادة 12 منه فتتص على أنه يمكن أن يتم التصريح بالمنفعة العمومية دون إجراء تحقيق مسبق، فيما يخص العمليات السرية الخاصة بالدفاع الوطني وذلك حسب كيفيات تحدد بطرق تنظيمية، ولا يخضع القرار في هذه الحالة للنشر شريطة أن يبلغ لكل من يحتل نزع ملكيته³¹.

وإذن فالمشرع فرض عدة كيفيات لإعلام المعنيين والجمهور كافة، وفرض على الإدارة إتباع كل هذه الإجراءات والكيفيات وإلا كان قرارها قابلاً للإلغاء أمام القضاء. فعليها بنشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية إذا صدر بموجب قرار وزاري مشترك أو بموجب مرسوم تنفيذي، وفي مدونة القرارات الإدارية للولاية إذا صدر بموجب قرار من الوالي. وفي كل الحالات لا بد من تبليغه للمعنيين، وتعليقه في مقر البلدية التي تقع العقارات المراد نزع ملكيتها على ترابها في الأماكن المخصصة عادة لهذا الغرض كما تنص عليه المادة 6 من نفس القانون، وتستمر مدة التعليق طوال مدة شهر كامل، وهي المدة المحددة في المادة 13 من هذا القانون، والممنوحة لذوي المصلحة للطعن في هذا القرار. وقد أعفت المادة 12 المذكورة المشاريع السرية الخاصة بالدفاع الوطني من إجراء التحقيق المسبق، ومن نشر قرار التصريح بالمنفعة العمومية ومن تعليقه، اكتفت بفرض تبليغه للمعنيين.

³¹ المواد 6 و11 و13 من القانون رقم 11/91 المذكور سابقاً.

وقد استعملنا مصطلح الشهر عوض النشر لأن الشهر يختلف في مدلوله عن النشر إذ هو أوسع وأعم. فالشهر يشمل كل وسيلة للعلم بالقرار الإداري³².

الفرع الأول: الحكمة من شهر قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

يعتبر قرار التصريح بالمنفعة العمومية الخطوة الأولى نحو اتخاذ الإجراءات الرسمية لنزع الملكية. إذ لا يجوز القانون للإدارة الشروع في إجراءات نزع الملكية إلا بعد ثبوت المنفعة العمومية بالطرق القانونية والإعلان عنها بقرار رسمي، ووصول العلم به لكافة الأشخاص المعنيين وأصحاب الشأن. ذلك أن الملكية الخاصة يقدها القانون ويحميها لما لها من منافع ذاتية لأصحابها وما لها من وظيفة اجتماعية. فلا يجوز القانون المساس بها، بل ويعاقب من يعتدي عليها، إلا أن المنفعة العمومية تسمو على مصالح الأفراد، لأنها تعود بالنفع على المجتمع برمته، أو للأقل على جزء كبير منه، وبذلك أجاز المشرع المساس بالملكية الخاصة في حالة ما إذا كان ذلك تحقيقاً للمنفعة العمومية. ولهذا السبب يعتبر قرار التصريح بالمنفعة العمومية المفتاح الذي يسمح بالدخول في تنفيذ إجراءات نزع الملكية، لأن هذا القرار يعلن بصفة رسمية أن مشروعاً معيناً موجه لتحقيق منفعة عمومية معينة على عقار معين أو بواسطة حقوق عينية معينة وبالتالي يجوز نزع ملكية هذا العقار أو هذه الحقوق العينية، من أجل تحقيق هذه المنفعة العمومية. ولذا لا بد أن يصل هذا القرار إلى علم الأشخاص المعنيين بنزع الملكية ومن لهم مصلحة، حتى يتسنى لهم تقديم طعونهم. وقد عمد المشرع الجزائري إلى إتاحة جميع وسائل الشهر لتوصيل القرار هذا إلى علم أصحاب الشأن، فنص على ضرورة نشره وتبليغه للمعنيين وتعليقه في مقر البلدية. وهكذا يمكن للناس الاطلاع عليه بواسطة النشر، والتعليق، كما يعلم به المعنيون بواسطة التبليغ، نظراً لكون نزع الملكية إجراء استثنائي خطير. وهذه الإجراءات الشكلية الإلزامية التي ألزم المشرع الإدارة بها تحت طائلة البطلان، تتم عن حرصه على إحاطة العملية بكافة الضمانات الممكنة شعوراً منه بأهميتها بالنسبة للإدارة وبالنسبة لأصحاب الأموال والحقوق. وخشية من أي تعسف أو اعتداء على الحقوق، ولإضفاء نوع من الشفافية على العملية.

³² عبد العزيز سيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر - دراسة مقارنة - ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1991، الصفحة 9.

ويلعب الشهر في القرارات الإدارية دورا هاما، بل وأساسيا عند بعض الفقهاء. فبينما اجمع أغلبية الفقهاء بأن القرار الإداري يكتمل بتوقيعه³³ ولكن لا يجوز الاحتجاج به إلا من اليوم الذي ينقل فيه إلى علم الأفراد بوسيلة من وسائل الشهر، راح جانب من الفقه - وإن كان يمثل أقلية - إلى أنّ القرار الإداري لا يكتمل إلا بشهره وعلى رأسهم الفقيه اليوناني "ستاسينوبولس". ويرى هذا الأخير أن القرار يظل مجرد واقعة نفسية لا أهمية لها من الناحية القانونية لا بالنسبة للإدارة ولا بالنسبة للأفراد إلا بالإعلان عنه أو بشهر³⁴.

وقد تتفاوت الدول في نظرتها إلى مبدأ شهر القرارات الإدارية. فمنها التي تأخذ به على إطلاقه، ومنها التي تفرض عليه قيود كفرنسا التي تستهدف من وراء مبدأ الشهر حماية الحقوق الفردية وإتاحة الرقابة الفعالة للأفراد على أعمال الإدارة. أما السويد مثلا فلها تصور واسع لمتطلبات الديمقراطية، وترى أن الإدارة فعلا بيت من زجاج، حيث لا يمكن لأجهزة الدولة أن تتملص من الرقابة الفردية. وقد سنت عدة نصوص قاطعة تشترط الطبيعة العلنية لأعمال الإدارة³⁵.

الفرع الثاني: شروط صحة الشهر:

يشترط الفقه والقضاء في صحة الشهر أن يتم طبقا لما نص عليه القانون، وأن يكشف عن مضمون القرار.

أولا: أن يتم الشهر بالشكل والشروط التي وضعها القانون:

فإذا وُجد نص يقضي بإجراء الشهر بكيفية معينة أو بشروط معينة، وجب اتباعه. فمثلا المادة 11 من القانون رقم 11/91 نصت على كيفية شهر قرار التصريح بالمنفعة العمومية ووضعت طرق إجبارية لشهره وهي: النشر والتعليق والتبليغ. أي أن ينشر حسب الحالة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية أو في مدونة مجموع القرارات الإدارية للولاية، وأن يبلغ للمعنيين، وأن يعلق في مقر البلدية التي تقع العقارات والحقوق العينية المعنية بنزع الملكية على ترابها. وفيما يخص التعليق بالبلدية

³³ André De LAUBADERE – Traité élémentaire de droit administratif – page 267.

³⁴ عبد العزيز سيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر -دراسة مقارنة - ديوان المطبوعات الجامعية -الجزائر - 1991.

³⁵ عبد العزيز سيد الجوهري، المرجع السابق، الصفحة 92.

تتص على أن يتم في الأماكن المخصصة لهذا الشأن ولمدة شهر. ورأينا أنها تتص على نشر قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة في يوميتين وطنيتين، في ظرف 15 يوما قبل بدء التحقيق.

وعليه يجب على الإدارة اتباع هذه الإجراءات في الشهر وبالكيفية التي حددها القانون، وفي المهلة التي اشترطها، وإلا جاز الطعن في قرارها بالإلغاء بسبب مخالفة إجراءات الشهر. خاصة وأن المشرع فرض هذه الشكليات تحت طائلة البطلان.

ومن جهة ثانية اذا نص المشرع على عدم نشر القرار الإداري بسبب سرية، وجب على الإدارة الامتثال لذلك، حفاظا على هذه السرية. أما إذا لم ينص القانون على كيفية شهر القرار الإداري، جاز للإدارة شهره بأية طريقة تراها مناسبة لأعلام المخاطبين به. سواء بتبليغهم إذا كان القرار فرديا، أو عن طريق نشره في الجرائد اليومية، أو تعليقه في الأماكن المخصصة. كما يجوز لها أن تنشره على موقعها الإلكتروني إذا كان لها موقعا إلكترونيا، ما دام القانون لم يلزمها بكيفية معينة. وبالإضافة إلى ذلك لها الحرية في هذه الحالة أن تختار المدة التي يدوم فيها النشر والتعليق حسب نوع وأهمية القرار والأشخاص المخاطبين به.

ورأينا أن الفقه اختلف في مدى اكتمال القرار الإداري. فجانبا منه اعتبر القرار الإداري يكتمل بمجرد توقيعه، وهذا الرأي يمثل الأغلبية. ورأي آخر يقضي بعدم اكتمال القرار الإداري إلا بشهره. إلا أن المشرع الجزائري فصل في هذه المسألة حيث جعل قرار التصريح بالمنفعة العمومية باطلا إذا لم تحترم إجراءات الشهر، وإجراءات الشهر هنا شرط لصحة القرار.

أما إذا لم ينص القانون على إلزامية الشهر فإن إغفال الإجراءات الشكلية لا يؤدي حتما إلى بطلان القرار الإداري، إلا إذا مس إجراءات جوهرية فيه، ويؤدي إغفالها إلى هدر مصلحة يحميها القانون كتقويت فرصة في الطعن أو في الاستفادة من القرار³⁶.

ثانيا: أن يكشف الشهر عن مضمون القرار:

إن مسألة كشف الشهر عن مضمون القرار شرط مهم للغاية إذ عدم كشف الشهر عن مضمون القرار يجعله بدون جدوى ويضعه في خانة مجرد تنبيه لذوي الشأن بوجوده. لأنه لا فائدة من شهر قرار

³⁶ سعد محمد خليل، نزع الملكية للمنفعة العامة بين الشريعة والقانون، دار السلام، القاهرة 1993، الصفحة 122.

دون الكشف عن محتواه ومضمونه. ويضمن هذا الشرط تمكين ذوي الشأن من الاطلاع على محتوى القرار، والتحقق من مشروعيته، كي يتمكنوا في حالة ما إذا كان معيبا، الطعن فيه وهم على دراية كاملة بتفاصيله.

وعلى هذا الأساس فرض المشرع الجزائري أن يتضمن قرار التصريح بالمنفعة العمومية بيانات محددة تحت طائلة البطلان، وفرض شهره حتى يتسنى للناس العلم والدراية بالعملية المزمع إنجازها. واستثنى من هذه البيانات، التصريح بالمنفعة العمومية المتعلق بالمشاريع ذات البعد الوطني والاستراتيجي الخاصة بعمليات إنتاج وتوزيع ونقل الكهرباء والغاز والماء كما رأينا. والذي يتم بموجب مرسوم تنفيذي.

وتجدر الإشارة هنا أن جانب كبير من الفقه يأخذ بمبدأ العلم اليقيني بالقرار الإداري في حالة عدم شهرها، فإذا علم صاحب الشأن به باجتهاده ومسعاه الخاص، أو علم به عن طريق الصدفة، أو عن طريق شخص آخر. فيتحقق العلم بالنسبة للمخاطب بالقرار، إلا أن هذا العلم لا يكون يقينيا إلا في حالة ظهور دليل قاطع، أو وقعت واقعة، أو ظهرت قرينة تدل على علمه بالقرار. فالعلم بالقرار لا يصبح علما يقينيا إلا إذا ظهر للقاضي ما يؤكد هذه اليقين³⁷. وهذه الفكرة ابتدعها القضاء الفرنسي وبدأ مؤخرا يتخلّى عنها شيئا فشيئا.

المطلب الرابع: الطبيعة القانونية لقرار التصريح بالمنفعة العمومية.

يخضع قرار التصريح بالمنفعة العمومية لقواعد الشكل العامة التي تشترط في القرار الإداري، كما يخضع لقواعد شكلية خاصة تفرضها النصوص القانونية المنظمة لنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية. فلصحته لا بد أن تتوفر هذه الأشكال، وإلا كان باطلاً وجاز طلب إغائه أمام القضاء.

سبق القول أنّ القرار الإداري يجب أن يصدر عن سلطة إدارية مختصة، بإرادتها المنفردة، وبهدف إحداث آثار قانونية معينة.

³⁷ عبد العزيز سيد الجوهري، المرجع السابق، الصفحة 140.

الفرع الأول: قرار التصريح بالمنفعة العمومية يصدر عن سلطة مختصة.

ويقصد بالسلطة الإدارية المختصة العون الإداري الذي حباه القانون في إطار صلاحياته بسلطة اتخاذ قرارات ترتب آثارا قانونية. وهو يختلف عن عون التنفيذ أو عون المكتب الذي ينحصر دوره في تحضير هذه القرارات.

ولذا يكون الأعوان الذين يتمتعون بسلطة إدارية عددهم قليل³⁸، مثل الوزراء، والولاة، ورؤساء الدوائر، ورؤساء البلديات، ومدراء الولايات، بتفويض من الوزراء. ورأينا أن المشرع وزع الاختصاص في مجال إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية بين الوالي والوزراء والوزير الأول وكلهم يمثلون سلطات إدارية. ومنح الاختصاص للوالي في حالة وقوع الأموال والحقوق العينية في ولاية واحدة. فإذا أصدر الوالي المختص إقليميا بهذه الولاية القرار يكون هذا القرار صحيحا وصادرا عن سلطة إدارية مختصة.

أما إذا تم الإعلان عن المنفعة العمومية بموجب قرار وزاري مشترك، وكانت الأموال والحقوق تقع على تراب ولايتين أو أكثر، كما نص عليه القانون، فنكون بصدد قرار صادر عن سلطة مختصة، لأن القانون منحها هذا الاختصاص.

وفي حالة ما إذا صدر القرار بموجب مرسوم تنفيذي وكان المشروع المعلن عن منفعته العمومية من صنف مشاريع البنى التحتية ذات البعد الوطني والاستراتيجي. يكون القرار سليما لأنه صدر عن سلطة إدارية مختصة.

ونكون بصدد قرار غير سليم إذا تمت مخالفة قواعد الاختصاص هذه؛ كأن يصدر القرار من الوالي في شأن أموال أو حقوق تقع في عدة ولايات عوض أن يصدر بقرار وزاري مشترك، أو يصدر بموجب قرار وزاري مشترك بشأن أموال تقع على تراب ولاية واحدة عوض أن يصدر بقرار من الوالي المختص، أو يصدر بموجب قرار وزاري مشترك في شأن مشروع مصنف ضمن البنى التحتية ذات البعد الوطني والاستراتيجي؛ عوض أن يصدر بموجب مرسوم تنفيذي مثلا.

³⁸ Maurice HAURIUO, Précis de Droit public administratif, de droit public en général, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêtes, Page 277.

الفرع الثاني: قرار التصريح بالمنفعة العمومية يصدر بإرادة منفردة للإدارة.

يعتد القانون بالإرادة التي يقصد بها صاحبها إنشاء أثر قانوني معين أي المتجهة أصلا إلى إحداث هذا الأثر. ومن المعلوم أن الإرادة المنفردة عمل قانوني صادر من جانب واحد ينتج آثارا قانونية مختلفة، وتنتج الآثار التي تنشئها الإرادة المنفردة من التعبير الصريح عن هذه الإرادة³⁹. ومن المعلوم السلطة المختصة عند إصدارها لقرار التصريح بالمنفعة العمومية تعبر عن إرادتها المنفردة في ترتيب آثار قانونية من وراء قرارها هذا. فهي لا تطلب رأي المعنيين بنزع الملكية ولا تتفق معهم، ولا تشركهم في اتخاذ بل تتخذ قرارها بصفة منفردة وتلتزم به الجميع، ولا دخل لإرادة المخاطبين به في ذلك.

الفرع الثالث: قرار التصريح بالمنفعة العمومية يرب آثارا قانونية.

ويشترط الفقه والقضاء في القرار الإداري أن يحدث آثارا قانونية، بإنشاء مراكز قانونية، أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة، أو الكشف عنها.

أولا: آثار قرار التصريح بالمنفعة العمومية بالنسبة للمنزوع ملكيتهم.

فقرار التصريح بالمنفعة العمومية يصدر من أجل الإعلان والإقرار بأن مشروعاً معيناً يكتسي طابع المنفعة العمومية، وأن أموالاً و/أو حقوقاً عينية عقارية صارت مخصصة لهذه المنفعة العمومية. فيحدد وموقعها ونوع الأشغال المزمع إنجازها، وهو بذلك يجعل أموال المعنيين مهددة بنزع ملكيتها مستقبلاً. وبالإضافة إلى ذلك، - وما لم يطعن فيه أمام القضاء⁴⁰ - يؤدي صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية إلى السماح للإدارة بمواصلة إجراءات نزع الملكية. فيتمكن المحافظ المحقق من دخول الأراضي للقيام بمهامه⁴¹، كما يؤدي هذا القرار إلى حرمان أصحاب الأموال والحقوق المعنية من الاستفادة من التحسينات ومن أي نوع أو المعاملات التجارية التي يجرونها بهدف الحصول على تعويض أرفع ثمناً⁴².

³⁹ محمد تقيّة، الإرادة المنفردة كمصدر للالتزام في القانون الجزائري والشريعة الإسلامية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، الصفحة 28 و25.

⁴⁰ المادة 13 فقرة 3 من القانون رقم 11/91 المذكور سابقاً تنص على الطعن في قرار التصريح بالمنفعة يوقف تنفيذه.

⁴¹ المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المذكور سابقاً. المادتين 18 و27. فالمادة 18 تنص على أنه في حالة غياب سند الملكية، يتمثل التحقيق الجزئي بالنسبة للمحافظ المحقق في تلقي تصريحات المستغلين للعقارات وحائزها المعنيين في عين المكان... أما المادة 27 فتتص على أن ينتقل المحافظ المحقق من جديد، بعد انقضاء خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ الإشهار، إلى عين المكان...

⁴² المادة 21 فقرة 4 من القانون رقم 11/91 المذكور سابقاً.

ومن جهة أخرى، عند تقييم الأموال والحقوق المزمع نزع ملكيتها يؤخذ بوجه استعمالها وما كانت عليه قبل عام من فتح التحقيق الذي يسبق التصريح بالمنفعة العمومية. وهنا في الحقيقة القرار الذي يؤخذ به في تحديد العام المذكور هو قرار فتح التحقيق المسبق، لأن المشرع نص على عام قبل فتح التحقيق⁴³، إلا أنه نظرا لكون التحقيق عمل تحضيرى لا ينتج آثارا إلا مع القرار النهائي الذي هو قرار التصريح بالمنفعة العمومية. يعتبر هذا الأخير هو الذي يرتب هذا الأثر. وأخيرا يفتح صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية المجال أمام المعنيين ومن لهم مصلحة لمنازعتة أمام القضاء⁴⁴.

غير أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية ليس ناقلا للملكية. إذ بعد صدوره يبقى أصحاب الأموال والحقوق مالكين لأموالهم وحقوقهم، يستعملونها ويستغلونها ويمكنهم حتى التصرف فيها، حتى في حالة الضرورة وعندما يصدر القضاء قرارا عن طريق الاستعجال يشهد فيه باستلام الأموال بطلب من السلطة الإدارية المختصة، يشهر هذا القرار القضائي بالسجل العقاري دون المساس بالموضوع⁴⁵ مما لا يقف حجر عثرة أما التصرف في المال المعني. كما يبقى المستأجر ملزما بسداد بدل الإيجار، متمتعا بكافة الحقوق التي يمنحها له القانون بوصفه مستأجرا⁴⁶. ذلك أن هذا القرار يرخص بإنجاز الأشغال فقط، ما دامت ترمي إلى تحقيق منفعة عمومية. وانجازها يتطلب اللجوء إلى نزع الملكية. وبالتالي لا يعلن عن نزع الملكية، وإنما يعلن عن ثبوت منفعة عمومية من وراء هذا المشروع⁴⁷. وهو بذلك قرار سابق لنزع الملكية.

ثانيا: آثار قرار التصريح بالمنفعة العمومية بالنسبة للإدارة نازعة الملكية.

إذا كان قرار التصريح بالمنفعة العمومية يفتح الباب واسعا أمام الإدارة لمواصلة إجراءات نزع الملكية، فإنّ هذه الإدارة غير ملزمة بذلك. فلها الحرية المطلقة في مواصلة انجاز المشروع المعلن عن

⁴³ المادة 32 فقرة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المذكور سابقا.

⁴⁴ المواد 13، 14 و15 من القانون رقم 11/91 المذكور سابقا.

⁴⁵ المادة 28 من القانون رقم 11/91 المذكور سابقا.

⁴⁶ بعوني خالد، المرجع السابق، الصفحة 35.

⁴⁷ CH. DELALLEAU, Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique – Imprimerie de Migneret – Paris – Page 1828.

وقد حاول محافظ "السان" بفرنسا منع أصحاب الأملاك المصرح بتخصيصها للمنفعة العمومية بموجب قرار التصريح بالمنفعة العمومية من بيع أموالهم بالمزاد. إلا أن المحكمة الملكية بباريس رفضت ذلك بموجب قرار صادر في 1824/03/04. واعتبرتهم مازالوا مالكين يتصرفون في أموالهم كما شأؤوا.

منفعته العمومية أو العدول عنه. غير أنها في حالة رغبتها في المواصلة يجب عليها تنفيذ باقي الإجراءات القانونية. ولا يجوز لها تغيير تخصيص الأموال والحقوق لإنجاز مشروع آخر غير الذي تم الإعلان عن منفعته العمومية، إلا بإعادة القيام بكافة إجراءات إثبات المنفعة العمومية من تحقيق جديد وإعلان جديد عن المنفعة العمومية.

وبهذا يظهر جليا أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية، قرار أداري تتوفر فيه خصائص القرار الإداري إذ يصدر عن سلطة إدارية، بإرادتها المنفردة، ويرتب آثارا قانونية.

المطلب الخامس: نصيف قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

تنقسم القرارات الإدارية إلى عدة أنواع حسب الزاوية التي ينظر إليها منها. فمن حيث التكوين توجد قرارات بسيطة وأخرى مركبة، ومن حيث الأثر تنقسم إلى قرارات كاشفة وقرارات منشئة، ومن ناحية رقابة القضاء تنقسم إلى قرارات خاضعة لرقابة القضاء وقرارات غير خاضعة لرقابة القضاء، ومن حيث نفاذها في مواجهة الأفراد، تنقسم إلى قرارات نافذة في حق الأفراد وأخرى غير نافذة في حقهم، وأخيرا من حيث مداها وعموميتها، تنقسم إلى قرارات فردية وأخرى تنظيمية.

الفرع الأول: قرار التصريح بالمنفعة العمومية من حيث تكوينه.

رأينا أن القرارات الإدارية تنقسم من حيث تكوينها إلى قرارات بسيطة وأخرى مركبة. والقرارات البسيطة هي تلك القرارات التي تتميز بكيان مستقل وتخضع لعملية قانونية واحدة، ولا تتركز على عمليات قانونية أخرى كقرار تعيين موظف أو نقله أو فصله، وهي القرارات الشائعة بين القرارات الإدارية. أما القرارات المركبة فهي تلك القرارات التي يدخل في تكوينها أعمال قانونية أخرى مثل الاستشارات، والمداولات، والتحقيقات والمصادقة القبلية وغيرها فتمرّ بمراحل عديدة. وقرار التصريح بالمنفعة العمومية يدخل في هذا الصنف، ويعتبر قرارا مركبا. ذلك لأنه يدخل في تكوينه أعمال قانونية أخرى وهي عملية التحقيق التي يسبقه وقرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة، ثم تقرير لجنة التحقيق ولا يمكن أن يصدر قرار التصريح بالمنفعة العمومية إلا بعد استيفاء كل هذه الإجراءات.

وتظهر أهمية هذا التقسيم في أن القرارات الإدارية البسيطة يمكن الطعن فيها أمام القضاء بصفتها قرارات نهائية بينما لا يجوز الطعن في الأعمال والقرارات التحضيرية، ولا يطعن بالإلغاء إلا في القرار

النهائي الناتج عن العملية المركبة. ومع ذلك سمح القضاء الإداري في بعض الحالات، بفصل القرار الإداري الذي يساهم في العملية المركبة، وفق مبدأ الأعمال القابلة للانفصال. وأقرّ الطعن فيها بصفة مستقلة وبشروط معينة، ومنها القرارات الإدارية السابقة على إبرام العقد أو الممهدة لانعقاده مثل قرارات لجان فحص العطاءات، ولجان البث فيها، وقرار أبعاد أحد المتقدمين، وقرار إرساء المزايدة أو إلغائها، فاعتبرها قرارات منفصلة عن العقد، يجوز لمن له مصلحة الطعن فيها بالإلغاء، رغم أنها قرارات تمهد للعقد الإداري. إلا أن القضاء الإداري في هذه الحالة لا يسمح للمتعاقدين بالطعن فيها إلا أمام قاضي العقد، وعلى أساس دعوى القضاء الكامل⁴⁸.

الفرع الثاني: قرار التصريح بالمنفعة العمومية من حيث آثاره.

تنقسم القرارات الإدارية من حيث آثارها إلى قرارات منشئة وقرارات كاشفة. فالقرارات المنشئة هي القرارات الإدارية التي تنشئ مركزا قانونيا جديدا، أو تحدث تغييرا في مركز قانوني موجود، فتعدله أو تلغيه. بينما القرارات الكاشفة هي القرارات الإدارية التي لا تنشئ مركزا قانونيا، ولا تعدل أو تلغي مراكز قانونية موجودة، وإنما تكشف عن مركز قانوني قائم أو تقرر حالة موجودة. كأن يصدر قرار يخصص مالا معيناً كالجبل أو النهر مثلا للمنفعة العمومية، بينما هذا المال مال عمومي بطبيعته.

وتظهر أهمية هذا التقسيم في أن القرار المنشئ يولد آثاره بصفة فورية، بينما القرار الكاشف تعود آثاره إلى التاريخ الذي ولدت فيه الآثار التي كشف عنها هذا القرار. وهذا لا يخل بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية لأن أثر القرار الكاشف فوري وهو الكشف عن الحالة بمجرد صدوره، إلا أن آثار القرار الذي كشف عنه تسري من تاريخ صدوره، وليس من تاريخ صدور القرار الكاشف. فنحن أمام قرارين الأول المكشوف عنه وتسري آثاره من تاريخ صدوره أي قبل تاريخ صدور القرار الكاشف. أما الثاني فهو القرار الكاشف، وأثره هو الكشف ويسري بصفة فورية، ويكشف عن الآثار القانون التي ترتبت عن القرار المنشئ. ويترتب عن ذلك أنه يمكن للإدارة سحب القرارات الكاشفة دون تقيدها بميعاد محدد، بينما القرارات المنشئة تنتقيد الإدارة في سحبها بميعاد الطعن بالإلغاء أمام القضاء.

ومن خلال هذا التقسيم يظهر جليا أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية قرار منشئ، إذ يترتب آثارا قانونية بالنسبة للمنزوع ملكيتهم وبالنسبة للإدارة نازعة الملكية على حد سواء. ومن آثاره على المنزوع

⁴⁸ دروس في القانون الإداري من إعداد الأستاذ مجيدي فتحي، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الصفحة 257.

ملكيتهم - كما رأينا - حرمانهم من الاستفادة من التحسينات التي يجرونها على أموالهم بغرض الحصول على تعويض أكبر، وتهديد أملاكهم بنزع ملكيتها، وتحديد الوجه الذي كانت تستعمل فيه أموالهم سنة قبل فتح التحقيق عند تقدير التعويض. أما آثاره على الإدارة فتتمثل في فتحه الباب أمامها لمواصلة تنفيذ إجراءات نزع الملكية، وتمكينها من دخول العقارات المعنية.

الفرع الثالث: قرار التصريح بالمنفعة العمومية من حيث خضوعه لرقابة القضاء.

وتنقسم القرارات الإدارية من حيث خضوعها لرقابة القضاء، إلى قرارات خاضعة لهذه الرقابة وهذا هو الأصل، وأخرى غير خاضعة لها مثل القرارات المتعلقة بأعمال السيادة أو القرارات التي يحصنها القانون ويمنع الطعن فيها أمام القضاء.

وتعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ضمانة هامة لحماية حقوق الأفراد وحياتهم، كون القضاء يتمتع بالاستقلالية، وأحكامه تتمتع بحجية يخضع لها الجميع، ويلتزمون بتنفيذها واحترامها. وفي الأصل تخضع جميع القرارات الإدارية النهائية لرقابة القضاء عملا بمبدأ المشروعية⁴⁹، إلا أن هناك قرارات إدارية لا تخضع لهذه الرقابة إما لطبيعتها كأعمال السيادة أو لأن المشرع حصنها من هذه الرقابة.

وقرار التصريح بالمنفعة العمومية قرار خاضع لرقابة القضاء كما نصت على ذلك المادة 13 من القانون رقم 11/91 إذ نصت على أنه لكل ذي مصلحة أن يطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية أمام المحكمة المختصة⁵⁰.

الفرع الرابع: قرار التصريح بالمنفعة العمومية من حيث نفاذه في مواجهة الأفراد.

وتنقسم القرارات الإدارية من حيث نفاذها في مواجهة الأفراد إلى قرارات نافذة في حقهم وأخرى غير نافذة. فالقرارات النافذة في حق الأفراد هي تلك التي تكون ملزمة لهم، وتجبرهم على احترامها وتنفيذها، فإن هم قصرُوا في ذلك أُجبرُوا على تنفيذها بالطرق القانونية. وحتى يكون القرار نافذا لا بد أن يرمي إلى ترتيب آثار قانونية من ذاته، أي دون أن يحول بين هذا القرار وبين بداية تنفيذه لا فترة تجميد، ولا شرط مصادقة سلطة عليا. ويتعلق الطابع التنفيذي للقرار بالشكل. ويوجد حد أدنى لهذا الشكل التنفيذي هو أن

⁴⁹ MAURICE HAURIUO- Précis de Droit public administratif - op.cit. page 276.

⁵⁰ المادة 13 من القانون رقم 11/91 المذكور سابقا.

يكون القرار مكتوبا موقعا ومؤرخا، وإن كان يشترط في بعض القرارات الإدارية شكلا معيناً. والأصل في القرارات الإدارية أن تكون نافذة، إلا أنه توجد قرارات إدارية داخلية موجهة للموظفين ولا تخاطب الأفراد، مثل اللوائح الداخلية والتعليمات التي ترمي إلى تنظيم العمل الإداري وفرض الانضباط وحسن سير المرفق. وبالطبع لا يجوز للأفراد الطعن فيها بالإلغاء لأنها لا تخاطبهم. بل حتى الموظفين المخاطبين بها ليس لهم الحق طلب إلغائها أمام القضاء، لأن واجبهم إطاعتها وتنفيذها. إلا أنه يجوز لهم الاحتجاج ضدها عن طريق التظلم الرئاسي، أو عن طريق العمل النقابي، أو بواسطة مختلف اللجان الرسمية.

وقرارا التصريح بالمنفعة العمومية قرار نافذ في حق الأفراد وتتوفر فيه جميع شروط القرار النافذ، لأنه يصدر مكتوبا موقعا ومؤرخا. هذا بالإضافة إلى الشروط الشكلية التي نصت عليها المادتان 10 و11 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93⁵¹ من بيانات يجب أن يتضمنها ومن كفاءات إعلانه ونشره. هذا بالإضافة إلى إمكانية الطعن فيه بالإلغاء التي نصت عليها المادة 13 من القانون رقم 91/11،⁵² والتي تعد دليلا إضافيا على نفاذه اتجاه الأفراد، وإلا ما كان القانون ليحيز الطعن فيه.

الفرع الخامس: قرار التصريح بالمنفعة العمومية من حيث مداه.

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها أو عموميتها إلى قرارات فردية وقرارات تنظيمية. ويكتسي هذا التقسيم أهمية بالغة في تحديد النظام القانوني الذي يخضع له كل نوع من هذه الأنواع. وتسمى القرارات الإدارية الفردية، قرارات شخصية كونها ذات بعد فردي. أما القرارات التنظيمية فتسمى قرارات موضوعية⁵³، أو "قرار قاعدة" ويكون بعدها أوسع من الأولى. هذان النوعان من القرارات تنشئ على التوالي وضعيات قانونية شخصية أو وضعيات قانونية موضوعية.

وتتضمن القرارات التنظيمية قواعد عامة ومجردة تسري على جميع الأشخاص الذين تنطبق عليهم الشروط الواردة في القاعدة. وكون هذه القواعد عامة لا يعني أنها تنطبق على المجتمع بأسره، وإنما هي تخاطب فئة من الأشخاص معينين بصفاتهم لا بذواتهم. فالقرارات الإدارية التنظيمية تعتبر تشريعا ثانويا

⁵¹ المادتان 10 و11 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المذكور سابقا.

⁵² المادة 13 من القانون رقم 11/91 المذكور سابقا.

⁵³ Droit administratif, Dalloz, 2007.

يقوم إلى جانب التشريع العادي، إلا أنه يصدر عن الإدارة. ولا يستنفذ موضوعه بتطبيقه، بل يظل ساريا إلا أنه أقل ثباتا من القانون⁵⁴.

أما القرارات الفردية فتتعلق بمراكز قانونية خاصة بفرد معين بذاته أو مجموعة أفراد معينين بذواتهم، ويستنفذ هذا النوع من القرارات موضوعه بمجرد تنفيذه مرة واحدة.

وتظهر أهمية التفرقة بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية عند منازعتها أمام القضاء. ذلك أن القرار التنظيمي يسري ميعاد الطعن فيه من تاريخ نشره الذي يعتبر تاريخ العلم به. أما القرار الفردي فيسري هذا الميعاد بشأنه من تاريخ تبليغه للمخاطب به، لأن هذا التاريخ يعتبره القانون هو تاريخ العلم الفعلي به.

والسؤال المطروح هو هل قرار التصريح بالمنفعة العمومية قرار تنظيمي أم قرار فردي؟ بالرجوع إلى الكيفية التي حددها المشرع لشهره يمكن الوصول إلى تكييفه. والملاحظ أن المشرع الجزائري اعتبره قرارا مختلطا أو مزدوجا. أي تنظيمي وفردي في آن واحد. وذلك لأنه اشترط نشره وتعليقه وهذا ينطبق على القرارات التنظيمية. كما اشترط تبليغه للمعنيين وهذا ما يخص القرارات الفردية. فهو فردي بالنسبة لأصحاب الأملاك والحقوق المعروفين ويتم تبليغهم على هذا الأساس. وهو قرار تنظيمي بالنسبة للأشخاص الذين قد يكون لهم حقوق على الأموال المزمع نزع ملكيتها، لكنهم غير معروفين، فيتم علمهم عن طريق النشر والتعليق. إلا أنه في الحقيقة يغلب عليه طابع القرار الفردي لأنه لا يتضمن قواعد عامة، وإنما يحدد أموالا معينة يملكها أشخاص معينين. ويمكن القول بأن قرار التصريح بالمنفعة العمومية فردي في مضمونه، تنظيمي في شكله. ذلك أنه يتضمن تعبيراً صريحا من الإدارة عن نيتها في إحداث آثار قانونية تتمثل في تخصيص عقارات أو حقوق عينية عقارية مملوكة لأشخاص بعينهم من أجل نزع ملكيتها. وهذا حتى وإن لم يكن بعضهم معروفا بذاته، بغرض انجاز مشروع يحقق منفعة عمومية. وهو بهذا المضمون قرار فردي. غير أن القانون فرض كيفيات لشهره، خاصة بالقرار التنظيمي مثل النشر بالجريدة الرسمية، أو بمدونة القرارات الإدارية للولاية، كما فرض التعليق بمقر البلدية. وهو ما جعل الفقه يصفه بالطابع الخاص أو المزدوج أو المختلط.

⁵⁴ دروس في القانون الإداري من إعداد الأستاذ مجيدي فتحي، المرجع السابق، الصفحة 260.

الفرع السادس: قرار التصريح بالمنفعة العمومية من حيث الاختصاص.

من المعلوم أن النشاط الإداري في الدولة الحديثة يتوزع بين هيئات مركزية وأخرى لامركزية. ورأينا أن المشرع وزع الاختصاص في مجال إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية، بين سلطات إدارية مختلفة. فخص الوالي بإصدار القرار إذا وقعت الأموال المراد نزع ملكيتها على تراب ولايته، ومنح هذا الاختصاص لوزير الداخلية والجماعات المحلية، ووزير المالية، والوزير المعني بالمشروع، وبموجب قرار وزاري مشترك، إذا ما وقعت الأموال على تراب ولايتين أو أكثر، أما إذا كان المشروع المراد الإعلان عن منفعته العمومية من البنى التحتية ذات البعد الوطني والاستراتيجي، فمنح الاختصاص للوزير الأول في إصدار قرار التصريح بموجب مرسوم تنفيذي.

ويلاحظ هنا أن المشرع وزع الاختصاص بين سلطات مركزية وهي الوزراء والوزير الأول، وسلطات لامركزية وهي الولاية. وبناء عليه يمكن تقسيم قرارات التصريح بالمنفعة العمومية بالنظر إلى الاختصاص إلى قرارات مركزية وقرارات لامركزية.

وتتجلى أهمية هذا التقسيم في توزيع الاختصاص بين الجهات القضائية. فالقرارات الصادرة عن السلطات اللامركزية تخضع لرقابة المحكمة الإدارية، والقرارات الصادرة عن السلطات المركزية يكون الطعن فيها أمام مجلس الدولة. كما تتجلى هذه الأهمية عند منازعتها أمام القضاء، إذ من بين عيوب القرار الإداري عيب الاختصاص. وينظر القاضي الإداري

عند دراسة دعوى الإلغاء -أول ما ينظر- إلى توفر الاختصاص لدى الجهة التي أصدرت القرار. فعيب الاختصاص من العيوب التي تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري، كون هذا الأخير يهدف إلى المساس بالمراكز القانونية للأفراد وبحقوقهم، ومن باب أولى حقهم في الملكية الذي يقده القانون ويحميه.

الخاتمة:

تعتبر مرحلة إثبات المنفعة العمومية المرحلة الأولى والأساسية في عملية نزع الملكية. وتتمثل التحقيق المسبق الذي تجرّه لجنة محايدة. وينطلق بمجرد إصدار الوالي المختص إقليميا قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة، التي يرمي عملها إلى إثبات فاعلية المنفعة العمومية، بكل الوسائل الممكنة، خاصة عن طريق سماع الأشخاص وتلقي اقتراحاتهم. وبناء على التقرير الذي تعده، تصدر السلطة

المختصة قرار التصريح بالمنفعة العمومية، الذي يفتح الباب امام الإدارة لمواصلة باقي الإجراءات، مباشرة بعد نشره وتبليغه.

ويعتبر هذا القرار قرارا إداريا نافذا اتجاه الأفراد. يرتب آثاره القانونية بالنسبة للمخاطبين به. وهو ليس قرارا فرديا محضا، ولا قرارا جماعيا محضا، كون المشرع نص على تبليغه، وهذا ما ينطبق على القرارات الفردية، كما نص على نشره، وهو ما ينطبق على القرارات الجماعية. وهو بذلك قرار من نوع خاص. وقد ألزم المشرع الإدارة بإصداره في شكل خاص، وتضمنه بيانات معينة تحت طائلة البطلان.