مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية ISSN 2602-7321/ EISSN 2773- 2649

السنة: 2022 المجلد: 05 العدد: 01 ص- ص: 84- 111

نزع الملكية بسبب الخطر الكبير في التشريع الجزائري
بين غموض النص وإكراهات الواقع

Expropriation due to the high risks in the Algerian legislation
Between the ambiguity of the text and the constraints of reality

كمال معيفي، جامعة العربي التبسي– تبسة، الجزائر، kamel.maifi@univ-tebessa.dz

تاريخ إرسال المقال: 2022/01/08 **تاريخ قبول المقال:** 2022/04/02 **تاريخ نشر المقال:** 2022/06/06

الملخص:

تعتبر المخاطر الكبرى والكوارث الطبيعية من أكبر الإكراهات التي تواجه الجزائر، باعتبارها من الدول المعرّضة لتلك المخاطر، وهو ما دفع بالمشرع الجزائري إلى مراجعة المنظومة التشريعية المتعلقة بمجال التعمير وتهيئة الإقليم، وذلك بوضع آليات قانونية لوقاية السكان من تلك المخاطر، ومنها إجراء نزع الملكية بسبب الخطر الكبير بالنسبة للأملاك المعرّضة فعلا للمخاطر الكبيرة والدائمة.

وعلى الرغم من أهمية هذا الإجراء في الحفاظ على الأرواح والممتلكات، إلاّ أنه بقي غامضابسبب الإحالة على القانون المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العمومية مع الاختلاف بينهما في الدوافع والغايات، وهو ما دفعنا إلى محاولة معالجة الإشكالات التي يطرحهاهذا الإجراء، خاصة إذا علمنا أن الكثير من المباني في الجزائر أنجزت في مناطق معرّضة للمخاطر باستمرار.

الكلمات المفتاحية: نزع الملكية، الخطر الكبير، المنفعة العمومية.

Abstract:

The major risks and natural disasters are among the biggest constraints facing Algeria, as it is one of the countries exposed to these risks. This prompted the Algerian legislator to review the legislative system, which relates to the field of reconstruction and preparing the region, by establishing legal mechanisms to protect the population from those risks, including the expropriation due to the high risk, for properties that are already exposed to large and permanent risks.

Despite the importance of this procedure in preserving lives and property, it remained ambiguous, due to the referral to the law related to expropriation for the purpose of public benefit with the difference between the two procedures in motives and ends, which led us to addressthe problems raisedby this procedure, especially if we know that many of the buildings in Algeria were due to their constant exposure to risks.

Keywords:expropriation, high risk,Public benefit.

المقدمة:

الأصل أنه لا يجوز حرمان أي فرد من ملكيته فهو حق معترف به دستوريا، ويحميه القانون، إلا أن للدولة الحق في نزع جميع الملكية العقارية أو بعضها عند الضرورة لغرض المنفعة العمومية مقابل تعويض منصف وعادل. كما أن المشرّع بموجب القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث الطبيعية في إطار التنمية المستدامة[1] وفي المادة 49 منه، قد جعل من إجراء نزع الملكية يمكن أن يعود سببه أيضا إلى الخطر الكبير الذي يشكل تهديدا حقيقيا ودائما للسكان والممتلكات، حيث جعله المشرع آلية في يد الإدارة لتحقيق السلامة والأمن لأصحاب المباني الواقعة بالمناطق المهددة بالأخطار الكبرى، سواء كانت طبيعية أو تكنولوجية أو صناعية، بحيث لا يمكن معها استمرار وجودهم بتلك المناطق.

وقد جاء هذا القانون بعد كوارث طبيعية عاشتها الجزائر، من زلازل وفيضانات، مست مناطق كثيرة من الوطن خاصة فيضانات باب الواد 2001، وزلزال بومرداس 2003، ثم فيضانات السنوات الأخيرة (خاصة سنة 2018) في بعض الولايات، حيث خلفت هذه الكوارث أضرارا مادية وبشرية كبيرة، كما كشفت عن اختلالات واضحة تمثلت خاصة في ظاهرة البناء على حواف الوديان، ومناطق الفيضان، مما يجعل شاغلي هاته البنايات في خطر دائم. وهو مادفع إلى وضع آليات قانونية للوقاية من آثار الأخطار الطبيعية. واستدراك النقص التشريعي في مجال التعمير وتهيئة الإقليم.

إلا أن الإشكال الذي يثيره تطبيق إجراء نزع الملكية بسبب الخطر الكبير هو إخضاعه لأحكام القانون 91-11 المتعلق بنزع الملكية لغرض المنفعة العمومية[2]، مع الاختلاف في الدوافع والغرض المحدد لكل منهما، وهو ما يدفعنا للتساؤل: ما مدى صلاحية إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العامة للتطبيق في مجال نزع الملكية بسبب الخطرالكبير؟، وهل الإحالة على أحكام القانون 91-11 كانت في محلها لتطبيق هذا الإجراء؟

لذلك يهدف هذا المقال إلى تسليط الضوء على هذا الإجراء، من حيث الجانب الوقائي والآليات التي وضعها المشرع للوقاية من الخطر الكبير، ومن الجانب الإجرائي وكيفية تنفيذ إجراء نزع الملكية بسبب الخطر الكبير، وذلك بالاعتماد على منهج تحليل المضمون، الذي يتطلب تحليل النصوص ذات العلاقة

[1]. القانون رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث الطبيعية في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 84 مؤرخة في 29 ديسمبر 2004.

[2]. القانون رقم 91 -11 مؤرخ في 27 أبريل 1991 الذي يحددالقواعد المتعلقة بترع الملكية من أجل المنفعة العامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 21 مؤرخة في 08 مايو 1991.

بالموضوع، وهي على الخصوص قانون الوقاية من المخاطر الكبرى والكوارث الطبيعية، وقانون نزع الملكية لغرض المنفعة العمومية، وقوانين العمران وتهيئة الإقليم.

وبما أن إجراء نزع الملكية بسبب الخطر الكبير يدور مع فكرة الخطر الكبير كفكرة مركزية يستمد منها شرعيته الإجرائية والموضوعية، فإننا سنقسم هذه الدراسة إلى مبحثين: يتناول المبحث الأول مفهوم الخطر الكبير وآليات الوقاية منه، في حين يتعرض المبحث الثاني لكيفية تنفيذ نزع الملكية بسبب الخطر الكبير.

المبحث الأول: مفهوم الخطرالكبير وآليات الوقاية منه في التشريع الجزائري.

نظرا لأهمية إجراء نزع الملكية بسبب الخطر الكبير باعتباره أداة قانونية للحفاظ على الأرواح والممتلكات، وخطورته من ناحية الأموال الضخمة للتعويضات المترتبة عليه من جهة، ومن جهة أخرى تبني المشرع لمقاربة وقائية من الأخطار الكبرى بالدرجة الأولى قبل المقاربة العلاجية، فسنتعرض في هذا المحور لمفهوم الخطر الكبير (المطلب الأول)، وآليات الوقاية منه في التشريع الجزائري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الخطر الكبير.

ورد مصطلح الخطر الكبير في الدراسات التي تتناول المخاطر الكبرى والكوارث الطبيعية، والتي لا يخلو منها أي بلد، نتيجة الظروف الطبيعية والتغيّرات المناخية والتقدم الصناعي، أو نتيجة السلوك البشري، أو غيرها من المؤثرات، لكن يختلف مفهوم المخاطر حسب حجم الخطر، وصوره، والأسباب المؤدية إليه.

أولا: تعريف الخطر الكبير.

تعرضت بعض التشريعات، وكذلك الفقه لتعريف الخطر الكبير، أو المخاطر الكبرى، في الدراسات القانونية ذات العلاقة بحماية الإنسان والبيئة من المخاطر الكبرى والكوارث الطبيعية.

فقد عرّف مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث (UNISDR)، المخاطر بأنها: حدوث محتمل في فترة محددة من الزمن وفي منطقة معينة لظاهرة ضارة[3]. أما المفوضية الأوروبية فقد ركزت على عنصرين في تعريف المخاطر، أولها: احتمال حدوث المخاطر واشتداد عواقبها، أما الثاني: هو احتمال حدوث تأثير معين خلال فترة معينة، وعليه فالمخاطر تتصف بمكونين هما: حدوث حدث، واشتداد عواقب هذا الحدث[4].

[3]. https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf. consulté le:01/04/2021.

[4]- Le concept de risque, tel que défini par la Commission européenne, prend en compte deux éléments : La probabilité que survienne un élément dangereux et la sévérité de ses conséquences. https://www.actu-environnement.com/ae/dictionnaire_environnement/definition/risque.php4 consulté le: 28/10/2021.

كما أن المشرع الجزائري، وعلى غير عادته في ترك التعريفات للفقه والقضاء، فقد عرّف الخطر الكبيربأنه: كل تهديد محتمل على الإنسان والبيئة، يمكن حدوثه بفعل مخاطر طبيعية استثنائية، و/ أو بفعل نشاطات بشرية[5].

أما في الفقه المهتم بموضوع المخاطر الكبرى، فقد اختلف في وضع تعريف دقيق لها، فنجد على سبيل المثال من عرّف المخاطر بأنّها:" حدث مركز مكانيا وزمنيا يهدد المجتمع أو منطقة معينة، مع ظهور نتائج غير مرغوبة نتيجة عدم الحذر والحيطة التي ألفها السكان منذ القدم"[6]. وهناك من عرّفها بأنها: أحداث غير متوقعة مدمرة وعنيفة، قد يكونمصدرها طبيعي أو بسبب الإنسان، وتؤدي إلى خسائر كبيرة، وتلحق ضررا كبيرا من الضحايا[7].

في حين عرف بعض الفقه الخطر الكبير، بأنه" كل تهديد مباشر على الإنسان وبيئته ومنشآته، هذا التهديد الخطير، يجعل المجتمع عاجزا أمام الحجم الكبير للكارثة"[8]. وجاء في تعريف آخر أن الخطر هو عدم التأكد من وقوع خسارة معينة[9]، وورد في بعضها أن الخطر هو حادث ناتج عن نشاطات خطرة بطبيعتها، بسبب ما تنطوي عليه من استعمال لمواد خطرة أو ظروف لا تخلو من المخاطر، كتلك الناتجة عن الكوارث الطبيعية[10].

كل هذه التعريفات وان اختلفت في زاوية النظر إلى الخطر الكبير بحسب مصدره أو حجمه، تجمعها قواسم مشتركة تتمثل في كون الخطر الكبير هو تهديد محتمل على الإنسان وبيئته، يحدث بفعل مخاطر طبيعية، أو نشاطات بشرية، ويحدث آثارا ضارة يصعب على الإنسان توقيها.

ثانيا: صور الخطر الكبير.

[5]. المادة 2 منالقانون رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث الطبيعية في إطار التنمية المستدامة، سابق الذكر.

[6]. خنيش سنوسي، استراتيجية إدارة حماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2006، ص57.

[7]. محمود توفيق، حماية الإنسان في حالة الكوارث الطبيعية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2013، ص28.

[8]- SORAYA CHAIB et MUSTAPHA KARADJI, la gestion du risque en droit, revue idara, école national de l'administration, n 31, 2006, Algérie, P43.

[9]. عزوز غربي، إدارة الكوارث والمخاطر الكبرفي الجزائر على ضوء القانون رقم 04 -20، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة مسيلة،الجزائر، المجلد 4، عدد 2، جانفي 2020، ص45.

[10]. زروق العربي وحميدة جميلة، التدابير الوقائية لحماية الأمن البيئي من المخاطر البيئية في التشريع الجزائري، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف،الجزائر، العدد 20، جوان 2018، ص127.

من التعاريف السابقة نستنتج أن صور الخطر الكبير ترتبط بمصادر حدوث المخاطر، فقد تكون طبيعية وهي تلك التي تحدث لعوامل خارجة عن نطاق الإنسان، مثل: الزلازل، الفيضانات، الأعاصير والصواعق...إلخ[11]، وقد تكون إنسانية بسبب تصرف الإنسان، مثل: الكوارث التكنولوجية، الاجتماعية: نتيجة الفقر والبطالة، وأعمال الشغب، والحروب، والمخاطر الاقتصادية، المخاطر الصناعية، مخاطر التجارب العلمية، ومخاطر المفاعلات النووية، ومخاطر التلوث البيئي[12].

وقد تكون مشتركة بين الإنسان والطبيعة، بحيث يكون العامل الرئيسي لها طبيعيا، ولكن سلوك الإنسان يزيدها خطورة، مثل: الفيضانات التي يزيد من قوة تأثيرها تضييق مجاري الأودية بالمباني، أو تغيير مجراها، أو إغلاقها. أو بعدم اتخاذ الاحتياطات الضرورية للوقاية منها، وقد يكون سببها بشري، وتزيد عوامل طبيعية من قوتها، مثل رمي النفايات، أو تسريب نفايات سائلة وتزيد الرياح والأمطار من مخاطرها[13].

وقد صنّف المشرع الجزائري المخاطر الكبرى إلى: الزلازل والأخطار الجيولوجية، الفيضانات، الأخطار المناخية، حرائق الغابات، الأخطار الصناعية والطاقوية، الأخطار الإشعاعية والنووية، الأخطار المتصلة بصحة الإنسان، الأخطار المتصلة بصحة الحيوانات والنباتات، أشكال التلوث الجوي أو الأرضي أو البحري أو المائي، الكوارث المترتبة على التجمعات البشرية الكبيرة[14].

وهذا التصنيف يتناسب مع ما حددته منظمة الأمم المتحدة بخصوص المخاطر التي تتعرض لها الجزائر، حيث من بين المخاطر الأربعة عشر التي حددتها المنظمة فالجزائر معنية بعشرة منها[15]، فهي لذلك تصنف بأنها أرض مخاطر.

---

[11]. ابراهيم بن سليمان الأحدب، الكوارث الطبيعية وكيفية مواجهتها، دون طبعة، مكتبة الملك فهد الوطنية، السعودية، 2009، ص31.

[12]. جمال صالح، السلامة من الكوارث الطبيعية والمخاطر البشرية، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، مصر، 2002، ص90.

[13]- ابراهيم بن سليمان الأحدب، مرجع سابق، ص18.

[14]. المادة 10 من القانون رقم 04 ـ 20 سابق الذكر.

[15]. وهي: الزلازل والمخاطر الجيولوجية: الفيضانات، المخاطر المناخية، المخاطر الإشعاعية والنووية، حرائق الغابات: المخاطر الصناعية والطاقوية، المخاطر المتصلة بالصحة البشرية، المخاطر المتصلة بالصحة الحيوانية والنباتية، التلوث الجوي، البحري أو المائي، الكوارث الناجمة عن التجمعات البشرية الكبرى. أنظر ملحق القانون رقم 10 ـ 02 المؤرخ في 29 يونيو 2010 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 61 مؤرخة في 21 أكتوبر 2011.

ويتم عادة تصنيف شدة المخاطر إلى أربع فئات: كارثية، خطيرة، هامشية، ومهملة[16]. وكل هذه الأخطار تخلف خسائر كبيرة على الأرواح والممتلكات،إذا غاب التكفل بتدابير وإجراءات الوقاية منها، إذ يصعب على الإنسان توقيها غالبا. وهو ما دفع بالمشرع الجزائري إلى التركيز على الجانب الوقائي في المقام الأول.

المطلب الثاني: الآليات القانونية للوقاية من الأخطار الكبرى.

على إثر الكوارث الطبيعية التي عاشتها الجزائر نهاية القرن الماضي، قام المشرع الجزائري بمراجعة واسعة للمنظومة التشريعية مجال التهيئة والتعمير والبناء وغيرها من المجالات ذات الصلة، مشدّدا على أهمية الوقاية من الأخطار الكبرى، حيث يعود الاختصاص الأول في العمل الوقائي إلى الدولة، في إطار صلاحيات الضبط الاداري والمحافظة على النظام العام، وذلك بتحديد وتنفيذ التدابير والقواعد التي تهدف إلى حماية الأرواح والممتلكات.

ومن أهم هذه الأدوات، مخططات التهيئة والتعمير، والمخططات المستحدثة كمخطط تهيئة الإقليم، ومخطط الوقاية من الأخطار الكبرى، مع إلزامية الأخذ بمحتوى هذه المخططات عند منح التراخيص.

أولا: مخططات التهيئة والتعمير.

وهي المخططات التقليدية في مجال ضبط حركة التعمير، وتشمل بالأساس: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير[17]، ومخطط شغل الأراضي[18]، وهما من الأدوات الأساسية للتخطيط الحضري في القانون الجزائري، فالمخطط التوجيهي هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلديات المعنية، ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي، وهذا الأخير يقوم بدوره بتفصيل حقوق استخدام الأراضي والبناء، انسجاما مع المخطط التوجيهي.

وقد تم تعديل المرسومين المتعلقين بهذين المخططين، سنة 2005، بعد فيضانات 2001، وزلزال 2003، ليضيف المشرع لهذه المخططات دورا جديدا في الوقاية من مخاطر الزلازل والفيضانات، تمثل

---

[16]. *La sévérité des risques est classée en 4 catégories: catastrophiques، dangereux،marginaux, négligeables.https://www.actu-environnement.com, op.cit.*

[17]. المادة 16 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، الجريدةالرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 52، مؤرخة في 02 ديسمبر 1990.

[18]. المادة 31 من القانون رقم 90-29 سابق الذكر.

في[19]: تحديد شروط التهيئة والبناء للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، وذلك بتحديد المناطق المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية، أو تلك المعرضة للانزلاق، عند إعداد أدوات التهيئة والعمير وتخضع لإجراءات تحديد أو منع البناء، كما يتم تصنيف المناطق المعرضة للزلازل حسب درجة الخطورة، وتحدد قواعد البناء فيها.

وتتوقف مدى نجاعة مخططات التهيئة والتعمير الوقاية من مخاطر الكوارث الطبيعية مجال العمران على مدى الدقة المتوخاة في إنجازها، وسلامة مراحل إعدادها، ومدى الالتزام بالإجراءات الواردة بشأنها[20]. ولا يتم ذلك إلا بالقيام بالدراسات الضرورية لمعرفة الأخطار التي يخضع لها الإقليم المعني بالتخطيط، وإدماج هذه المخاطر في وثائق التهيئة والتعمير. ومن ثم توظيف هذه المخططات عند شغل واستغلال الأراضي، خاصة من خلال نظام التراخيص المتعلقة بالتعمير في المناطق التي تشملها هذه المخططات.

فوجود معطيات علمية حول الأخطار، يسمح لمخطط التهيئة والتعمير بتحديد الأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية، التصدعات الزلزالية أو الانزلاقات وانهيارات التربة والفيضانات، وكذا تحديد المساحات والأراضي المعرضة للأخطار التكنولوجية[21]، أما مخطط شغل الأراضي[22] فيضع خارطة تحدد المناطق المعرضة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية كمنشآت وقنوات نقل الطاقة، مصحوبة بالتقارير التقنية المتصلة بذلك. ويتم تحديد المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية عن طريق الدراسات الخاصة بالزلازل والدراسات الجيوتقنية أو الخاصة،وتسجل المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية أو التكنولوجية في المخطط

[19]. المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 05 ـ 317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 91 ـ 177 الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 62 مؤرخة في 11 سبتمبر 2005.

[20]. للتفصيل في إجراءات إعداد مخططات التهيئة والتعمير، راجع: مزوزي كاهنة، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2011/ 2012، ص24 وما بعدها.

[21]. المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 05 ـ317 سابق الذكر.

[22]. المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 05 ـ 318 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 91 ـ 178 الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 62 مؤرخة في 11 سبتمبر 2005.

التوجيهي للتهيئة والتعمير بناء على اقتراح من المصالح المكلفة بالتعمير المختصة إقليميا[23]، من أجل إدراجها في مخططات التهيئة والتعمير.

ومن أجل التشديد على ضرورة الأخذ بمحتوى هذه المخططات، اعتبر قانون البلدية لسنة 2011: أن كل قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لا يأخذ بعين الاعتبار آراء المصالح التقنية المؤهلة قانونا ويحدث أضرارا في حق المواطن أو البلدية أو الدولة، فإنه يعرض نفسه للعقوبات المنصوص عليها في التشريع[24]. وهو ما يسمح بتفعيل الرقابة القضائية على مدى دمج المخططات للأخطار الطبيعية المعرض لها إقليم البلدية أو البلديات المعنية، عند تسليم التراخيص الخاصة بشغل واستعمال الأراضي.

أما في غياب مخططات التهيئة والتعمير، فلم يهمل المشرع وضع بعض القواعد التي يمكن تطبيقها، قناعة منه أن الكثير من البلديات لا تملك هذه المخططات لأسباب مختلفة، أو هي في طور الانجاز، وأطلق عليها مصطلح القواعد العامة للتهيئة والتعمير[25]، وهي مجموعة القواعد العامة والوطنية التي تطبق عند غياب أدوات التعمير والتي تهدف إلى تحديد الشروط الواجب توافرها مشاريع البناء قصد تحقيق توسع عمراني آمن وسليم[26].

فقد جاء تعديل سنة 2004 للقانون 90 ـ 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير ببعض الشروط الجديدة التي يجب توافرها عند تشييد أو تجزئة الأراضي في غياب أدوات التعمير، ومنها:" لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي:...تكون غير معرضة مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية ". كما أدرج صنفا جديدا ضمن القطع الأرضية غير القابلة للبناء، وهي تلك المعرضة مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية[27].

كما أورد المرسوم 91 ـ 175 الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء[28]، بعض الحالات التي يمكن للإدارة فيها أن ترفض رخصة البناء أو أن تمنحها بشروط، وهي حالات متعلقة أساسا بموقع البناء

---

[23]. المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 05 ـ 317 سابق الذكر.

[24]. المادة 145 من القانون رقم 11- 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37 مؤرخة في 03 يوليو 2011.

[25]. نصت المادة 3 من القانون رقم 90 ـ 29 أنه: مع مراعاة الأحكام القانونية الخاصة بشغل الأراضي، وفي غياب أدوات التهيئة والتعمير، تخضع البنايات للقواعد العامة للتهيئة والتعمير.

[26]. مزوزي كاهنة، مرجع سابق، ص34.

[27]. المادة 4 من القانون رقم 04 ـ 05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المعدل والمتمم للقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 51 مؤرخة في 15 أوت 2004.

ومدى تعرضه للأخطار، حيث نصت المادة الثالثة من المرسوم المذكور على أنه:" إذا كان البناء أو التهيئة مقررة في أرض معرّضة للأخطار الطبيعية مثل الفيضانات والانجراف... يمكن رفض رخصة البناء والتجزئة، أو منحها بالشروط الخاصة التي تتطلبها القوانين والتنظيمات المعمول بها.

وبما أن رخصة البناء تعد الوسيلة القانونية الأساسية لضمان التوسع العمراني المستدام، وآلية فعالة لتجسيد مبدأ الرقابة المسبقة التي تسمح بتجنب الأخطار على المجتمع والبيئة والأملاك العقارية[29]، فإن هذه السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة يجب تقييدها أكثر، فما حدث في زلزال 2001، من انهيار للمباني حتى تلك المنجزة حديثا، وفي فيضان 2001 أين تم إنجاز مباني في مجرى الوادي، لدليل واضح على خرق نص المادة أعلاه بحجة السلطة التقديرية، وكان الأولى بالمشرع أن يكون صارما في رفض البناء في المناطق المعرضة فعلا لمخاطر كبرى، لأن الإهمال في ميدان التطبيق يفقد آليات الوقاية من الأخطار المختلفة الفعالية والجدوى.

ثانيا: المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.

وهو وثيقة توجيهية تحدد المبادئ الكبرى وتقدم اقتراحات في مجال تهيئة الإقليم[30]. ويهدف كذلك إلى حماية الأقاليم من الأخطار المرتبطة بالتقلبات الطبيعية[31]. وتعلن الدولة من خلاله عن مشروعها الإقليمي لعقدين متتاليين، كما يبرز المخطط الطريقة التي تعتزم الدولة اعتمادها لتحقيق تهيئة مستدامة.

وفي هذا الإطار وضع المخطط مقاربة وقائية من الأخطار الكبرى، بعد تشخيص خصائص الإقليم الوطني[32]، حيث تعد الجزائر "أرض مخاطر" لأسباب طبيعية وبشرية، ومن هذه الخصائص خاصة تمركز

[28]. المرسوم التنفيذي رقم 91 ـ 175 المؤرخ في 28 ماي1991 يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 26 مؤرخة في 01 جوان 1991.

[29]. شهرزاد سي مرابط، إشكالية البناءات الفوضوية وأثرها على البيئة العمرانية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي الأغواط، العدد 04، جوان 2016، الجزائر.

[30]. القانون رقم 10 ـ 02 سابق الذكر.

[31]. المادتين 4 و13 من القانون رقم 01 ـ 20 المؤرخ في 13 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 77 مؤرخة في 15 ديسمبر 2001.

[32]. خالد بوصفصاف، التحكم في التعمير كآلية قانونية للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، مجلة الحقيقة، جامعة أحمد دراية، أدرار،الجزائر، المجلد 17، عدد 01، 2018، ص126.

السكان في منطقة الساحل وهي مناطق معرضة للزلازل[33]، وتركز هذه المقاربة على وضع مشاريع تهدف إلى إعادة تمركز السكان والأنشطة بكيفية تساعد على تفادي الأخطار[34]، وتوفير الشروط الملائمة للانتقال نحو مدينة مستدامة مع التأكيد على ضرورة إزالة السكنات الهشة والارتجالية وتثمين المساحات الخضراء[35].

وعلى الرغم من أن مخطط تهيئة الإقليم هو وثيقة مرجعية لإعداد المخططات المحلية للتهيئة والتعمير[36]، إلا أن الواقع لا يعكس ذلك فمعظم تلك المخططات تنشأ في غياب المخطط الوطني لتهيئة الإقليم[37]، الأمر الذي يطرح بجدية مشكلة توافق أدوات التهيئة والتعمير مع أهداف الاستراتيجية الوطنية لتهيئة الإقليم[38].

ثالثا: المخطط العام للوقاية من الخطر الكبير.

يعد المخطط العام للوقاية من الخطر الكبير الأداة الأساسية التي جاء بها قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث الطبيعية[39]، حيث تهدف منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث إلى[40]: تحسين معرفة الأخطار وتعزيز مراقبتها وترقبها، وتطوير الإعلام الوقائي عنها. ومراعاة هذه الأخطار استعمال الأراضي وفي البناء والتقليل من درجة قابلية الإصابة لدى الأشخاص والممتلكات.

يحدد هذا المخطط مثل أدوات التعمير المحلية، مختلف مناطق الخطر ويأخذ في الحسبان طبيعة وشدة الخطر المعني عند وقوعه، وفي حالة الضرورة يمنع البناء في هذه المناطق[41]، وبذلك يتولى هذا المخطط تحديد القواعد والإجراءات الرامية الى التقليل من حدة القابلية للإصابة، والوقاية من الآثار المترتبة عنها، ويجب أن يتضمن على الخصوص[42]: تحديد المناطق المثقلة بارتفاق عدم البناء عليها بسبب الخطر

[33]. نص الدين هنوني، الحماية الراشدة للساحل في القانون الجزائري، دون طبعة، دار هومة، الجزائر، 2013، ص558.
[34]. القانون رقم 10-02 سابق الذكر.
[35]. شهرزاد سي مرابط، مرجع سابق، ص311.
[36]. نصت المادة 17 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 05 ـ 317 سابق الذكر على ما يلي: "يتكفل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بكل الإجراءات المقررة في القانون رقم 02 ـ 02 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، وفي القانون رقم 04 ـ 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث الطبيعية في إطار التنمية المستدامة.
[37]. آمال حاج جاب الله، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، دون طبعة، دار بلقيس، الجزائر، 2014، ص152.
[38]. خالد بوصفصاف، مرجع سابق، ص129.
[39]. المادة 16 من القانون رقم 04 ـ 20سابق الذكر.
[40]. المادة 7 من القانون رقم 04 ـ 20سابق الذكر.
[41]المادة 19 من القانون رقم 04 ـ 20 سابق الذكر.
[42]. المواد من 17 الى 20 من القانون رقم 04 ـ 20 سابق الذكر.

الكبير، وأيضا التدابير المطبقة على البناءات الموجودة قبل صدور هذا القانون. ويتفرع عن المخطط العام، مخططات أو أحكاما تتخصص بمجال معين، ومن أهمها:

1_المخطط العام للوقاية من الزلازل والأخطار الجيولوجية[43]: ويوضح تصنيف مجموع المناطق المعرضة لهذه الأخطار بسبب أهمية الخطر، قصد التمكين من الإعلام المناسب، وتنظيم إعادة توازن المنشآت، وإعادة نشر بعض المستقرات البشرية، وهو ما يفهم منه إمكانية ترحيل بعض التجمعات السكانية جزئيا أو كليا للتكيف مع المعطيات الجديدة.

وفي نفس السياق، منع المشرع طبقا لنص المادة 23 من القانون 04-20، القيام بإعادة بناء أي مبنى، أو منشأة أساسية، أو بناية تهدمت كليا أو جزئيا بسبب وقوع خطر زلزالي أو جيولوجي، إلا بعد اجراء فحص خاص للمراقبة، يهدف إلى التأكد من أن أسباب الانهيار الكلي أو الجزئي قد تم التكفل بها. كما نصت المادة 19 من القانون 20.04 على أنه يمنع منعا باتا البناء بسبب الخطر الكبير في المناطق ذات الصدع الزلزالي النشط، ويتم ذلك بمنع تسليم رخصة البناء بهذه المناطق طبقا لقانون التهيئة والتعمير.

2_ المخطط العام للوقاية من الفيضانات: أوجب نص المادة 24 من القانون 20.04 أن يشتمل مخطط الوقاية من الفيضانات على خريطة وطنية لقابلية الفيضان، والارتفاع المرجعي لكل منطقة، ومن ثم يمنع منعا باتا البناء بسبب الخطر الكبير في الأراضي المعرضة للفيضان ومجاري الأودية والمناطق الواقعة دون مستوى الإغراق للفيضان.

إلا أن ما يلاحظ على هذا القانون الإحالة على التنظيم الذي لم يصدر بعد، مما يعطل ويؤخر تطبيق الأحكام التي جاء بها[44]، ولعل السبب في ذلك أن مخططات التهيئة والتعمير بعد تعديلها تتكفل بتطبيق جزء من هذه الأحكام، لكن ذلك لا يغني في رأينا عن إصدار النصوص التطبيقية للحد من آثار الأخطار الكبرى. كما أن هذه المخططات، ونظرا لطابعها الفني والعلمي وحاجتها للدراسات والخبرة في الإعداد، تحتاج إلى وقت طويل في إنجازها، وهو ما يؤثر سلبا على القرارات التي تتخذها السلطات المعنية في مجال العمران، واستمرار تهديدات الأخطار المختلفة.

رابعا: إلزامية الأخذ بمحتوى هذه المخططات عند منح التراخيص.

[43]. المادة 21 من القانون رقم 04 ـ 20 سابق الذكر.

[44]. عزوزي غربي، مرجع سابق، ص53.

ففي المناطق الخاضعة لأخطار طبيعية أوتكنولوجية، ومحددة بهذه الصفة في مخططات التهيئة والتعمير المحلية، على الإدارة المكلفة[45]في هذه الحالة أن تأخذ في الحسبان تلك الأخطارعند منح التراخيص، وإلا شاب تصرفها عدم المشروعية، وقد يؤدي إلى تحميلها المسؤولية (أي التعويض) أيضا.

وبما أن تطور العلم والتقنيات قد يسمح حاليا بالتحكم في الكثير من الأخطار[46]، فعلى السلطة مانحة الترخيص أن تأخذ في الحسبان الدراسات المعدة مسبقا، خاصة بالنسبة للبنايات المقرر تهيئتها في أراضي معرضة لأخطار طبيعية، مثل الفيضانات والزلازل وانجراف التربة وانخفاض الجرف[47]، وكذا البنايات التي يمكن بسبب وموقعها أن تتعرض إلى أضرار خطيرة[48].

وكان المجلس الأعلى سابقا قد أقر مسؤولية الإدارة عن آثار فيضان، لعدم أخذ الاحتياطات اللازمة، وأن ذلك يوجب التعويض[49]، حيث جاء في تعليله للقرار: أنه متى كان من المقرر قانونا (المادة 76 من قانون المياه) أن الدولة تقوم على مستوى الشبكة الهيدروغرافية بإنجاز منشأة التنظيم والتعديل والمعايرة والحجز وتسوية المرتفعات الخاصة بالفيض قصد حماية الاقتصاد الوطني والأشخاص وممتلكاتهم من المخاطر التي تحدثها المياه، ومن ثم فإن حدوث فيضانات أدت الى خسائر مادية دون أن تقوم بمنعها أو على الأقل بتوقعها والعمل على تجنبها بجميع أشغال الصرف الضرورية لا يعد قوة قاهرة ويجعل مسؤولية الإدارة قائمة.

ولا يتعلق الأمر فقط بالبناء في المناطق المعرضة لأخطار طبيعية، بل حتى تلك المعرضة لأخطار صناعية كبرى، لذلك فرض المشرع ضرورة إنشاء محيط الحماية حول المنشآت الصناعية الخطرة[50]، وهو ما تجسد مثلا في منشآت قطاع المحروقات[51]، ومؤسسات نقل وتوزيع الكهرباء والغاز[52]، حيث يمنع داخل

[45]. الوزير المكلف بالعمران أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي. أنظر المدة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 15 ـ 19 المؤرخ في 25 يناير 2015 يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 07 مؤرخة في 12 فبراير 2015.

[46]. خالد بوصفصاف، مرجع سابق، ص145.

[47]. المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 91 ـ175 سابق الذكر.

[48]. المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 91 ـ 175 سابق الذكر.

[49]. المجلس الأعلى، قرار رقم: 56392 بتاريخ 1989/02/25، قضية فريق م ضد والي ولاية تيزي وزو، المجلة القضائية عدد 4 لسنة 1990، ص193.

[50]. أول نص يتعلق بتأسيس محيط الحماية هو المرسوم رقم 84 ـ 105 المؤرخ في 12 ماي 1984 يتعلق بتأسيس محيط لحماية المنشآت والهياكل الأساسية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 20، مؤرخة في 15 ماي 1984.

[51]. المرسوم التنفيذي رقم 05 ـ 127 المؤرخ في 24 أبريل 2005 يعلن حاسي مسعود منطقة ذات أخطار كبرى، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 29، مؤرخة في 24 أفريل 2005.

محيط الحماية أي إنجاز جديد، أو بناء دائم أو مؤقت باستثناء ذلك المقرر في إطار امتدادات المنشآت والهياكل الأساسية للقطاع المعني.

ورغم وجود إطار قانوني لإنشاء محيط الحماية للوقاية من الأخطار الصناعية، إلا أن تطبيقها بقي محدودا، فقد أظهرت إحدى الدراسات[53] أن محيط الحماية في المنطقة الصناعية بسكيكدة حدد ب 60 مترا، غير أن دراسة الخطر حددت شعاع الخطر بـ 1000 متر. كما أن مجلس الدولة الجزائري[54]قضى بأن سماح السلطات المحلية لولاية سكيكدة للخواص بإنجاز بنايات فوضوية فوق المحيط الأرضي(الأمني) لأنابيب نقل البترول والغاز المميع، ونتيجة لعدم اتخاذ أي تدابير من طرف السلطات المحلية، فإن ذلك يجعل مسؤولية الولاية ثابتة.

المبحث الثاني: إشكالات تنفيذ نزع الملكية بسبب الخطر الكبير.

بعد الكوارث الطبيعية التي عاشتها الجزائر، خاصة تلك التي حدثت بداية الألفية الثالثة، والتي اعتبرت فاجعة كبيرة ضربت سياسة التعمير في الجزائر في العمق، سارع المشرع إلى تكييف المنظومة القانونية مع إكراهات الواقع الجديد، وذلك بإقرار جملة من التدابير والإجراءات للوقاية من هذه الأخطار، والحد من آثارها مستقبلا، حيث أعطى القانون للدولة والجماعات المحلية صلاحيات واسعة في مجال إعداد السياسة الوقائية الشاملة من الأخطار الطبيعية الكبرى، والتي كان من بينها إجراء نزع الملكية بسبب الخطر الكبير، وهذا ما نصت المادة 1/49 من القانون 04 ـ 20 المتعلق بالوقاية من الكوارث الطبيعية والمخاطر الكبرى في إطار التنمية المستدامة، بقولها: "يمكن تنفيذ نزع الملكية من أجل المنفعة العامة عندما يشكل خطر جسيم ودائمتهديدا على الأشخاص والممتلكات الواقعة في منطقة معرضة لأخطار كبرى.... ويتم تنفيذ كيفيات نزع الملكية بسبب الخطر الكبير وفقا لأحكام القانون 91-11 المؤرخ في 1 أبريل 1991 المتعلق بنزع الملكية لغرض المنفعة العمومية.

ويتم نزع الملكية للمنفعة العمومية بناء على شروط واضحة، ووفق إجراءات محددة، يجب على الإدارة الخضوع لها احتراما لحقوق الأفراد وتحقيقا لمبدأ المشروعية، ولكن عندما يتعلق الأمر بنزع الملكية بسبب

---

[52]. المرسوم التنفيذي رقم 10-331 المؤرخ في 29 ديسمبر 2010 يحدد حدود محيط الحماية حول المنشآت والهياكل الأساسية لنقل وتوزيع المحروقات والكهرباء والغاز، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 01، مؤرخة في 09 يناير 2011.

[53]- Fatima CHAGUETMI، Urbanisation autour des sites industriels à haut risques – cas de Skikda, Magister, Université Mentouri, Constantine, Algérie, 2001, p171.

[54]. مجلس الدولة، قرار رقم 220، بتاريخ 2001/05/07، قضية شركة نفطال ضد والي ولاية سكيكدة، مجلة مجلس الدولة، عدد 01 لسنة 2002، ص121.

الخطر الكبير، فكيف نحلل مقاربة المشرع في إخضاع هذا الإجراء لنفس أحكام نزع الملكية لغرض المنفعة العمومية مع اختلاف الغرض المحدد لهما (المطلب الأول)، ثم ما هي شروط نزع الملكية بسبب الخطر الكبير (المطلب الثاني)، وماهي إجراءاته (المطلب الثالث)؟

المطلب الأول: بين غرض المنفعة العمومية وسبب الخطر الكبير.

نزع الملكية لغرض المنفعة العمومية هو قيام السلطة الإدارية بحرمان المالك من عقاره بالتراضي أو جبرا لتخصيصه للمنفعة العامة مقابل تعويض قبلي عادل ومنصف[55]، فسيطرة فكرة المصلحة العامة على المصلحة الخاصة سمحت بتطور حقوق الارتفاق الإدارية إلى فرض قيود قانونية على الملكية الى حد الاستيلاء على العقار ونزع ملكيته، والذي يعد اليوم امتيازا من امتيازات السلطة العامة، فقد لا تستطيع الإدارة الحصول على عقارات لتنفيذ مشروعاتها ذات المنفعة العامة بأسلوب التراضي مع الأفراد. فهو بذلك قيد على الملكية الخاصة من شأنه تحويل طبيعة الملكية من خاصة إلى عامة، بالاستناد الى ما تتمتع به الادارة من امتيازات القانون العام قاصدة من فعلها تحقيق النفع العام[56].

ويقصد بالمنفعة العامة مجموع الأعمال التي ترمي لخدمة المجتمع ككل، واشباع حاجاته العامة[57]، سواء بهدف حماية المجتمع وحفظ كيانه، أو بغرض تحقيق تقدمه ورقيه، أو بإنشاء مرافق عامة لتلبية احتياجاته، فالمنفعة العامة بصورها المختلفة هي الشرط الأساس، والهدف الرئيس الذي يستند إليه المشرع في إباحة نزع الملكية، ويتم التحقق من وجهة نزع الملكية بإجراءات قانونية محددة، وتحت رقابة القضاء.

بينما يهدف إدراج نزع الملكية بسبب الخطر الكبير في قانون الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى إلى تحييد الفضاءات المعرضة للأخطار الكبرى، أي الحفاظ على أرواح الناس، بنقل السكان من المناطق المعرضة لأخطار، فهو ليس نظاما لتعويض الممتلكات المعرضة لأخطار، بل فقط في حالة وجود مخاطر كبيرة تهدد حياة الأشخاص[58]، فإجراء نزع الملكية بسبب الخطر الكبير يبقى إجراء استثنائيا، أي

[55]. طيافيمختارية، نزع الملكية العقارية من أجل المنفعة العامة في التشريع الجزائري، مجلة تشريعات التعمير والبناء، جامعة بن خلدون، تيارت، الجزائر، العدد 04، ديسمبر 2017، ص274.

[56]. أحمد نجم، المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الاستملاك، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق،سوريا، المجلد 29، العدد الثاني، 2013، ص19.

[57]. سهام براهمي، فكرة المنفعة العمومية في نزع الملكية، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي النعامة، الجزائر، 2013، ص344.

[58]بوصفصاف خالد، الآليات القانونية للوقاية من الأخطار الطبيعية في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد 11، العدد 2، 2018، ص400.

العلاج الأخير الذي لا يمكنه أن يعوض تدابير الوقاية والتصحيح عند المصدر، والتي يمكن أن تتخذ في إطار الضبط الإداري.

كما أنه من الناحية المالية، يهدف إجراء نزع الملكية بسبب الخطر الكبير، إلى تجنب وقوع خسائر أكبر تتكبدها ميزانية الدولة عند وقوع أية كارثة، فنزع الملكية هنا يستهدف في المقام الأول حماية الأشخاص في أرواحهم وممتلكاتهم، بسبب وجود مخاطر كبيرة تهددهم، فهو بذلك يختلف عن حالة المنفعة العامة من حيث السبب والغرض، لكنهما يلتقيان في فكرة التعويض، والتي تساهم فيه الجماعة الوطنية بتحمل الخسائر التي يتحملها جزء من السكان.

ولا يعني الاختلاف بين الإجراءين عدم وجود نقاط التقاء بينهما، فحماية الأرواح والممتلكات من الأخطار التي تهددهم، يدخل ضمن هدف الحفاظ على الأمن العام، ولعل ذلك ما جعل المشرع يعتبر مجموع الأعمال المندرجة ضمن الوقاية من المخاطر الكبرى وتسيير الكوارث هي أعمال ذات نفع عام[59]. ومنها إجراء نزع الملكية بسبب الخطر الكبير، لكونه يندرج ضمن تدابير الوقاية التي تبناها المشرع الجزائري، وهو ما يبرر في نظره إحالة تطبيق هذا الإجراء على النص المتعلق بنزع الملكية لغرض المنفعة العمومية.

المطلب الثاني: شروط نزع الملكية بسبب الخطر الكبير.

بالرجوع الى أحكام القانون 91 ـ 11، فإن شروط نزع الملكية للمنفعة العمومية محددة، حيث لا يكون نزع الملكية ممكنا إلا إذا جاء تنفيذا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة والتخطيط تتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية، فالسبب الرئيس لنزع الملكية يدور حول جدية المنفعة العمومية وضرورتها، وعدم وجود بديل آخر، بينما يتعلق نزع الملكية في حالة الخطر الكبير حول مدى تعرض الملكية الخاصة لخطر محقق، جسيم ودائم، وهذا يشكل أهم فارق بين الإجراءين.

لذلك فشروط نزع الملكية بسبب الخطر الكبير تتمثل في ضرورة وجود خطر جسيم ودائم، ويشكل تهديدا للأشخاص والممتلكات، وأن تكون هذه الممتلكات واقعة بمنطقة مهددة بأخطار كبرى. وهذا ما نستنتجه من المادة 49 من القانون 04-20 بقولها: "يمكن تنفيذ نزع الملكية من أجل المنفعة العامة عندما يشكل خطر جسيم ودائم تهديدا على الأشخاص والممتلكات الواقعة في منطقة معرضة لأخطار كبرى".

أولا: وجود خطير كبير ودائم.

[59]. المادة 05 من القانون رقم 04 ـ 20 سابق الذكر.

تلجأ الإدارة إلى إجراء نزع الملكية بسبب الخطر الكبير متى تحقق وجود خطر كبير أو جسيم ودائم، ويكون التأكد من وجود ذلك الخطر وحجمه بوسائل عدة، أهمها نتائج الدراسات المنجزة لتحديد المناطق المعرضة لأخطار كبرى على مستوى الإقليم المعني، المدمجة في مخططات التهيئة والتعمير، أو في مخططات الوقاية من الأخطار الكبرى. فقد فرض المشرع أن يحتوي مخطط التهيئة والتعمير على[60]:

– تحديد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية، لا سيما التصدعات الزلزالية، أو الانزلاقات، أو انهيارات التربة، والتدفقات الوحلية، والانهيارات والفيضانات.

–مساحات حماية المناطق والأراضي المعرضة للأخطار التكنولوجية، المتمثلة في المنشآت والمؤسسات الأساسية، لا سيما منها المنشآت الكيمياوية والبتروكيمياوية وقنوات نقل المحروقات والغاز والخطوط الناقلة للطاقة.

–المناطق الزلزالية وتصنيفها حسب درجة قابليتها لخطر الزلزال.

–الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية والمخططات الخاصة للتدخل.

–مخطط يحدد مساحات المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية، و/أو التكنولوجية، والمخططات الخاصة للتدخل.

وفي نفس الوقت يؤكد المشرع أن تحديد تلك المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الكبرى يتم عن طريق الدراسات الخاصة بالزلازل، والدراسات الجيوتقنية أو الخاصة[61]. ولا شك أن تحديد كل الأخطار من أي طبيعة كانت يخضع للدراسات المتخصصة، لأن الأمر يتعلق بعد ذلك بنزع الملكيات الخاصة المهددة بتلك الأخطار.

ويفرض المشرع تسجيل المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية و/أو التكنولوجية في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بناء على اقتراح من المصالح المكلفة بالتعمير المختصة إقليميا حسب نفس الأشكال التي أملت الموافقة على المخطط. كما نصت المادة 17 مكرر من المرسوم التنفيذي 05 ـ 317 الذي يحدد إجراءات إعداد والمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على ما يلي: "يتكفل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بكل الإجراءات المقررة في القانون 02 ـ02 المتقلع بحماية الساحل وتثمينه، وفي القانون 04 ـ 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث الطبيعية في إطار التنمية المستدامة". وهو نفس ما نصت المادة 18 من المرسوم التنفيذي 05 ـ 318 الذي يحدد إجراءات إعداد

[60]. المادة 17 من المرسوم 05 ـ 317 سابق الذكر.

[61]. المادة 17 من المرسوم 05 ـ 317 سابق الذكر.

والمصادقة على مخطط شغل الأراضي، الشيء الذي يعكس نظريا حرص المشرع على تبني المقاربة الوقائية من الأخطار الكبرى.

وفي حالة غياب تلك المخططات، ومن أجل إعمال القواعد العامة للتهيئة والتعمير في التعرف على مدى وجود الخطر من عدمه، فإن الأمر لا يتم بالاعتماد على السلطة التقديرية للإدارة المختصة، ولكن يتم من خلال التحقيقات والخبرات المختلفة بهذا الخصوص، لأنه وبمفهوم المخالفة لا يحق للإدارة اللجوء إلى نزع الملكية إذا كان الخطر بسيطا ومؤقتا[62]. أو كان غير موجود أصلا.

ويبقى الحل الأسلم هو تحيين مخططات التهيئة والتعمير بدمج الأخطار المختلفة حماية لحقوق الناس ولملكياتهم الخاصة. إذ يحق لهم الطعن في نزع الملكية إذا كانت لا تستند إلى مبررات قانونية، علمية وواقعية.

ثانيا: أن يهدد هذا الخطر الكبير حياة الأشخاص والممتلكات.

أي أن يشكل الخطر تهديدا حقيقيا لهم، ويكون كذلك إذا كان هؤلاء الأشخاص يقطنون فعلا وبشكل دائم في مناطق محددة بأنها معرضة لأخطار كبرى، ويمكن التأكد من ذلك بالرجوع إلى مخططات التهيئة والتعمير، فلا تلجأ الإدارة إلى نزع ملكية أرض لا يقطنها أشخاص ولا توجد بها ممتلكات بحجة الخطر الكبير، كون الخطر وإن وقع فإنه لا يلحق ضررا بالأشخاص وبالممتلكات. فالأمر يتعلق بالمناطق الآهلة بالسكان والمعرضة فعلا لخطر كبير.

ولتثمين محتوى المخططات المتعلقة بالتعمير والوقاية من الأخطار الكبرى يجب أن يرافقها جهد إعلامي يستهدف إعلام السكان القاطنين بهذه المناطق بالأخطار التي تهددهم قبل اتخاذ أي إجراء، فتلك المخططات هي الوثائق المرجعية الأساسية التي تستند إليها الإدارة، والقضاء عند الضرورة، في تحديد مستويات الأخطار، ومدى إمكانية تحملها، أو التعايش معها. بتوظيف أقصى ما يتوصل إليه العلم من تقنيات وحلول في هذا المجال.

ثالثا: أن تكون الأرض واقعة في منطقة معرضة لأخطار كبرى.

يجب أن تكون الأرض المراد نزع ملكيتها من طرف الإدارة واقعة بمنطقة معرضة فعلا لخطر كبيرحسبما تثبته وثائق التعمير، أو التحقيقات الاستثنائية والدراسات التي تنجزها الإدارة بالمناسبة. وهو ما يحتم ضرورة تعميم إنجاز المخططات المختلفة، وإعلام الجمهور بها. فالإشكال يبقى دائما في غياب

[62]. مزوزي كاهنة، مرجع سابق، ص92.

المخططات ووثائق التعمير التي تحدد المناطق والأراضي المهددة بأخطار كبرى للأشخاص والممتلكات. إذ لا يمكن للإدارة أن تقدم على نزع ملكية الأشخاص دون الاستناد إلى مبررات كافية وجدية.

وعلى هذا الأساس جاء مخطط الوقاية من الأخطار الكبرى ليعزّز العمل بمجموعة من المبادئ[63]: مبدأ الحيطة والحذر، مبدأ العمل الوقائي والتصحيحي بالأولوية عند المصدر، مبدأ المشاركة، ومبدأ إدماج التقنيات الجديدة. وعلى أهمية هذه المبادئ، فإن مشاركة المواطن هي محور عملية إدماج المجتمع ضمن مسار الوقاية من الأخطار الكبرى، وتجسيد مبدأ المشاركة على أرض الواقع، يتوقف على مدى تفاعل مؤسسات المجتمع المدني مع الآليات القانونية الممنوحة لها في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى، فدورها فاعل وأساسي في تشجيع المشاركة الجماهيرية وتأطيرها[64]، الشيء الذي نرى عكسه في الواقع باستمرار الممارسات التي تزيد من قابلية التعرض لمخاطر الكوارث الطبيعية.

وقد كان لغياب إطار قانوني واضح، وتقاعس السلطات العمومية عن أداء مهامها في حماية الأشخاص وممتلكاتهم، وصول العمران إلى مشارف الحقول البترولية في حاسي مسعود مثلا ومحطات تكرير المحروقات. ولتدارك هذا الوضع الخطير، تدخلت السلطات العمومية بداية من سنة 2005 عن طريق مراسيم[65]، للإعلان عن مساحات استغلال حقول البترول والمناطق الصناعية بسكيكدة وأرزيو كمناطق ذات أخطار كبرى. قد تنجر عنها عواقب خطيرة بالنسبة للأشخاص والأملاك والبيئة. حيث تم منع كل بناء أو إنجاز أو استثمار ذو طابع صناعي أو تجاري أو سياحي أو فلاحي، وبصفة عامة كالعملية غير مرتبطة مباشرة بصناعة المحروقات.

المطلب الثالث: إجراءات نزع الملكية بسبب الخطر الكبيرومدى تطابقهامع حالة نزع الملكية لغرض المنفعة العمومية.

يتم نزع الملكية لغرض المنفعة العمومية وفق إجراءات أغلبها ذات طبيعة إدارية، تحت رقابة القضاء[66]، وهذه الإجراءات تضمنتها المادة 3 من القانون 91 .11، وهي: التصريح بالمنفعة العمومية بعد إجراء

[63]. المادة 8 من القانون 04 ـ 20 سابق الذكر.

[64]. كمال محمد الأمين، مشاركة الجمهور بتسيير الكوارث والمخاطر الكبرى في إطار التنمية المستدامة، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، الجزائر، المجلد أ، العدد 48، ديسمبر 2017، ص385.

[65]. منها المرسوم التنفيذي رقم 05 ـ 127 سابق الذكر.

[66]. للتفصيل في إجراءات نزع الملكية لغرض المنفعة العمومية، راجع: حمدان جيلالي، الإجراءات الإدارية لنزع الملكية للمنفعة العامة، أطروحة دكتوراه علوم تخصص قانون، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2018/2017، ص8.

التحقيق المسبق، ثم تحديد الأملاك والحقوق العقارية المطلوب نزع ملكيتها، وتحديد هوية المالكين وأصحاب الحقوق، يتبع بتقرير عن تقييم تلك الأملاك، ثم قرار إداري بقابلية التنازل عن الأملاك والحقوق المطلوب نزعها، وأخيرا قرار نقل الملكية بصفة نهائية.

أما بالنسبة لنزع الملكية بسبب الخطر الكبير، فإن الأمر سيخضع شكليا لنفس الإجراءات بحكم الإحالة على نفس النص، وإن كانت بعض الإجراءات تختلف من حيث المضمون، وعليه سيتطلب الأمر إذا ما أسقطنا هذه الإجراءات، تكييفها كما يلي: التصريح بوجود الخطر الكبير، ثم تحديد الأملاك والحقوق العقارية المطلوب نزع ملكيتها، وتحديد هوية المالكين وأصحاب الحقوق بدقة، يتبع بتقرير عن تقييم عن تلك الأملاك، ثم قرار إداري بقابلية التنازل عن الأملاك والحقوق المطلوب نزعها، وأخيرا قرار نزع الملكية بصفة نهائية.

أولا: التصريح بوجود الخطر الكبير.

إذا كان التصريح بالمنفعة العمومية، يتطلب تقريرا شاملا من الجهة المستفيدة (الإدارة) بتقدير المنفعة العمومية، ثم إجراء تحقيق مسبق لإثبات مدى فاعلية تلك المنفعة[67]، ثم صدور قرار بشأن ذلك من الجهة المختصة، يبين الهدف من نزع الملكية،مساحة القطع الأرضية وموقعها، قوام الأشغال المراد الشروع فيها، وتقدير النفقات التي تغطي عمليات نزع الملكية[68]، فإن الأمر بالنسبة لنزع الملكية بسبب الخطر الكبير، يتطلب التصريح مباشرة بوجود الخطر الكبير الذي يهدد وجود الممتلكات والأشخاص بمنطقة معرضة للأخطار الكبرى، لا يمكن معه استمرار البقاء بمحل نزع الملكية، بناء على ما تملكه الإدارة من معطيات تبرر ذلك.

ويجب أن يتضمن قرار التصريح بوجود خطر كبير، تحديد نوع الخطر ومصدره وحجمه، والبيانات التي تدل على ذلك، إضافة إلى الهدف من نزع الملكية، وتحديد الأملاك المعنية بنزع الملكية، والنفقات التي تغطي عمليات نزع الملكية. فإذا كانت الإدارة تحوز على الوثائق التي تساعدها على إصدار قرار التصريح بهذه المواصفات، فلا يتصور حسب رأينا إجراء تحقيق عمومي حتى في حالة عدم دمج الأخطار الكبرى في مخططات التهيئة والتعمير، أو عدم وجود هذه المخططات أصلا. لأنه عندئذ سيخضع التحقيق العمومي للتصريح بوجود الخطر الكبير لنفس الإجراءات التي يخضع لها التحقيق في حالة التصريح بالمنفعة العمومية، وهنا سيثور الإشكال في كيفية إجراء التحقيق، وكيف سيشارك الجمهور في تقدير مدى وجود

[67]. أنظر المواد 2، 3، 4، من المرسوم التنفيذي رقم 93 –186 المؤرخ في 27 يوليو 1993 الذي يحدد كيفيات تطبيق القانون رقم 91 –11 لمتعلق بنزع الملكية لغرض المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 51 مؤرخة في 01 أوت 1993.

[68]. المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 93–186 سابق الذكر.

الخطر من عدمه، إلا إذا كان التحقيق هنا يهدف إلى إجراء دراسة مستقلة من جهة مختصة في غياب مخططات التعمير، بغرض التحقق من وجود الخطر الكبير في المناطق المعنية بنزع الملكية. وهو ما يجعلنا نفضل تخصيص هذا الإجراء بتنظيم قانوني مستقل يستجيب لخصوصيته التقنية.

والجهة المختصة بإصدار قرار التصريح بوجود الخطر الكبير هي[69]: الوالي إذا كانت الملكية العقارية المراد نزعها تقع في ولاية واحدة. وإذا كانت الملكية العقارية المراد نزعها تقع في ولايتين أو أكثر فإن التصريح بوجود الخطر الكبير يتم بقرار مشترك أو قرارات مشتركة بين الوزير المعني وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير الماليةّ العمومية.

وبما أن قرار التصريح هو الحلقة الأساسية في إجراءات نزع الملكية[70]، فيجب أن تتوفر فيه أركان المشروعية الشكلية والموضوعية لأي قرار إداري[71]، ويحق لكل ذي مصلحة الطعن في قرار التصريح بوجود الخطر الكبير لدى القضاء خلال شهر من تاريخ تبليغ القرار أو نشره[72].

ثانيا: تحديد الأملاك والحقوق العقارية المطلوب نزع ملكيتها وهوية المالكين وأصحاب الحقوق المعنيين.

لا يختلف هذا الإجراء في حالة الخطر الكبير عن حالة المنفعة العمومية، فبعد نشر القرار المتضمن التصريح بوجود الخطر الكبير، يتم تحديد هوية المالكين أصحاب الحقوق المراد نزع ملكيتهم والتحقق منهم إما عن طريق فحص المستندات القانونية للملكية، أو عن طريق معاينة حقوق الملكية في العقارات المعنية، وفي حالة عدم وجود تلك المستندات عن طريق تحقيق جزئي[73]، يأمر به الوالي بتكليف خبير عقاري، يحددبناء عليه قائمة العقارات، ويوضح كل عقار وهوية مالكه، أو مالكيه، أو العقارات مجهولة الهوية، بالتنسيق مع مصالح الحفظ والمسح العقاريين.

وقد يكون الأمر يسيرا بالنسبة للملكيات الخاصة الموثقة والمهددة بنزع الملكية، ولكن تظل المشكلة قائمة بالنسبة للعقارات التي لا يملك أصحابها ما يثبت ملكيتهم لها، وهو الشأن في كثير من الحالات عندنا في الجزائر، حيث تم تشييد بنايات كثيرة دون رخصة في مناطق معرضة لأخطار كبرى.

---

[69]. المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 سابق الذكر.

[70]. طفياني مختارية، مرجع سابق، ص.277.

[71]. للتفصيل في الرقابة القضائية على قرار التصريح بالمنفعة العمومية، راجع: حمداني جيلالي، مرجع سابق، ص.81.

[72]. المادة 13 من القانون رقم 91 ـ 11 سابق الذكر.

[73]. للاطلاع على إجراءات التحقيق الجزئي، راجع المواد من 12 إلى 28 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 سابق الذكر.

ولا يتعلق الأمر هنا بمشكلة التعرف على هويات أصحاب تلك الأملاك فقد أعطى المشرع صلاحيات واسعة للخبير في تحديد هوية العقارات المعنية[74]، ولم يستثن الأملاك التي لا تملك أي مستندات من إمكانية التعويض بعد تحديد هوية مالكيها، ولكن المشكلة في أن هذه العقارات الموجودة بمناطق معرضة لأخطار كبرى هي بهذه الصفة مستثناة من تدابير التسوية والمطابقة التي جاء القانون 08 ـ 15 المتعلق بتحقيق مطابقة البنايات وإتمام إنجازها، حيث لا تكون قابلة للمطابقة: البنايات المشيدة في قطع أرضية مخصصة للارتفاقات ويمنع عليها البناء، ومنها تلك المشيدة في مناطق معرضة لأخطار كبرى، بل تكون موضوع هدم بعد معاينتها من الأعوان المؤهلين[75]. وهذا لا ينسجم مع فكرة التعويض التي جاء بها إجراء نزع الملكية بسبب الخطر الكبير، مما يؤكد مرة أخرى خصوصية هذا الإجراء والصعوبات التي تواجه تنفيذه على أرض الواقع.

ثالثا: تقدير قيمة الأملاك والحقوق العقارية المطلوب نزع ملكيتها.

لتحديد قيمة تعويضات نزع الملكية يرسل الوالي ملفا إلى مصالح إدارة الأملاك الوطنية يتكون من: القرار المتضمن التصريح بوجود الخطر الكبير، والمخطط الجزئي المصحوب بقائمة المالكين وأصحاب الحقوق العينية[76]، ويجب أن يكون مبلغ التعويضات عادلا ومنصفا يغطي كامل الضرر الناشئ عن نزع الملكية، ويحدد استنادا إلى القيمة الحقيقية للممتلكات حسب ما يستنتج من طبيعتها أو قوامها أو وجه استعمالها الفعلي من مالكيها أو أصحاب الحقوق العينية فيها[77].

كما يمكن اقتراح تعويض عيني بدلا من التعويض النقدي على الأشخاص المنزوع ملكيتهم، وفي الوقت نفسه عليهم أن يفصحوا عن المبلغ الذي يطلبونه، وفي هذه الحالة تقوم السلطة نازعة الملكية بإعادة إسكان مستأجري المحلات السكنية ذات الاستعمال المهني المنزوعة ملكيتها أو شاغليها، وتعرض على التجار

---

[74]. أنظر المواد من: 18 الى 28 من المرسوم التنفيذي رقم 93 ـ 186 سابق الذكر.

[75]. المادة 16 من القانون رقم 08 ـ 15 المؤرخ في 22 جويلية 2015 المتعلق بتحقيق مطابقة البنايات واتمام إنجازها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 44 مؤرخة في 03 أوت 2008. للتفصيل في البنايات المعنية بالمطابقة، أنظر:
ـ دوار جميلة، البنايات المعنية بتحقيق المطابقة في قانون التعمير الجزائري، الملتقى الوطني حول إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر،17، 18 فيفري 2013، ص307.

[76]. المادة 20 من القانون رقم 91 ـ 11 سابق الذكر.

[77]. للتفصيل في تقدير التعويض وعناصره، أنظر: إيمان العباسية شتيح، نظام التعويض في مجال نزع الملكية الخاصة لأجر المنفعة العامة في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة مسيلة،الجزائر، العدد الثاني، 2016، ص253.

والحرفيين والصناعيين المطرودين محلات معادلة، كما يمكن أن يخصص للمستأجر تعويضا عن حرمانه من الانتفاع زيادة عن تعويض الرحيل[78].

ولضمان عدم تعسف الإدارة في تقدير التعويض الممنوح، يمكن للمنزوع ملكيتهم المنازعة في مبلغ التعويض المقترح عليهم إذا لم يكن مرضيا لهم[79]. حيث منح المشرع لكل من المعنيين حق رفع دعوى أمام القضاء المختص للطعن في هذا التقدير المقترح، والمطالبة بإجراء تقييم آخر، حيث يتولى القاضي بصفته مراقبا لكل الإجراءات عملية النزع وحاميا للملكية الخاصة بتقدير التعويض[80].

إن تقدير قيمة الأملاك والحقوق العقارية المطلوب نزع ملكيتها، سيصطدم في نظرنا بعوائق كبيرة إذا ما قررت الإدارة المضي في تطبيق هذا الإجراء وتعميمه على كل المناطق المعرضة لأخطار كبيرة، أهمها القيمة المالية الضخمة للتعويضات التي سترهق خزينة الدولة، وطبيعة الأملاك التي لا تملك سندات، وتلك المشيدة بدون رخصة، أو تلك المشيدة حتى قبل صدور قوانين العمران، أو خلال الحقبة الاستعمارية، والتي قد تكون ذات قيمة تاريخية، كل هذا يجعل من الإجراء الذي نحن بصدده يدفع الإدارة إلى التريث والتفكير أكثر من مرة قبل الإقدام على أي خطوة في هذا المجال، أمام هذه الإكراهات التي يفرضها واقع العمران في الجزائر.

والحل في نظرنا هو تبني مقاربة تدرّجية تتكيّف مع وضعية التعمير المعقدة في الجزائر، والتي تشكلت في ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية، منذ فجر الاستقلال[81]، وترتكز هذه المقاربة على الصرامة في تطبيق التدابير الوقائية المتعلقة بالتعمير مستقبلا، حتى لا تتفاقم هذه الظاهرة، ثم البدء في العلاج بالمناطق المعرضة لأخطار كبيرة حسب شدتها إلى الأقل حجما، وتحفيز السكان على التغيير الطوعي لأماكن تواجدهم، وتسوية بعض الوضعيات التي قد تتكيف مع الأخطار حسب طبيعتها باستخدام التقنيات الحديثة وغيرها من الحلول. ولو أخذ ذلك مدى زمنيا، مع ضرورة إفراد هذا الإجراء بقانون خاص.

رابعا: القرار الإداري الخاص بقابلية التنازل عن الأملاك والحقوق المطلوب نزع ملكيتها.

بالرجوع إلى نص المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186،يصدر الوالي قرارا يعين فيه العقارات المراد نزع ملكيتها ويبين حدودها، فهو لا ينقل الملكية، بل يكتفي ببيان العقارات والحقوق القابلة لنزع ملكيتها. ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن يقرر قابلية أملاك معينة للنزع إذا لم تكن واردة في قرار

[78]. المادتين 34 و35 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 سابق الذكر.
[79]. المواد 37 إلى 39 من المرسوم التنفيذي رقم 93 - 186 سابق الذكر.
[80]. إيمان العباسية شتيح، مرجع سابق، ص251.
[81]. شهرزاد سي مرابط، مرجع سابق، ص304.

التصريح بوجود الخطر الكبير. كما أن قرار قابلية التنازل، يعتبر من جهة أخرى تتويجا للإجراءات التحضيرية التي تسبق قرار نزع الملكية، إذ هو الإجراء الأخير الذي تقوم به الإدارة قبل إصدار قرار نقل الملكية[82].

كما نصت المادة 24 من القانون 91 ـ 11 المتعلق بنزع الملكية، على أن: يشمل القرار الإداري الخاص بقابلية التنازل على قائمة العقارات والحقوق العينية الأخرى المزمع نزع ملكيتها، ويبين في كل حالةتحت طائلة البطلان: هوية المالك أو صاحب الحق، كما يعين العقارات اعتمادا على التصميم الجزئي، مع بيان مبلغ الحق التعويض المرتبط بذلك، وقاعدة حسابه.

والحكمة من إلزام جهة الإدارة بذكر البيانات التفصيلية للعقارات المراد نزعها في القرار الخاص بقابلية التنازل هي حرص المشرع على حماية الملكية الخاصة للمالكين وأصحاب الحقوق المعنيين بنزع الملكية، ذلك أن هذه البيانات تمنع الإدارة من الاستيلاء على أموال أو حقوق غير تلك المذكورة في هذا القرار،لكون قرار القابلية للتنازل هو الذي يعطي الإدارة الحق في حيازة الأملاك بشرط إيداع مبلغ التعويض لدى خزينة الولاية، وإلا كان القرار قابلا لإبطاله قضائيا.

خامسا: القرار الإداري بنزع الملكية بسبب الخطر الكبير.

إن مرحلة إصدار قرار نزع الملكية هي المرحلة الحاسمة بعد مجموعة الإجراءات السابقة إلى غاية قرار القابلية للتنازل، والهدف من هذا القرار هو النقل الفوري للملكية من صاحبها أو أصحابها إلى الإدارة بمجرد استيفاء شروط الشهر العقاري[83]، وقد ربط المشرع الجزائري صدور قرار نقل الملكية من جهة الإدارة بأحد الشروط التالية: إذا لم ترفع دعوى أمام القاضي المختص بالطعن في قرار القابلية للتنازل خلال المدة المحددة، أو حصول اتفاق بالتراضي، أو في حالة صدور قرار قضائي نهائي يقر بمشروعية قرار قابلية التنازل[84]. فإذا تحققت إحدى الحالات الثلاث المشار إليها، يقوم الوالي بإصدار قرار نقل الملكية، ويلتزم بتبليغه لكل شخص تنزع ملكيته، وللمستفيد من نزع الملكي، كما ينشر خلال شهر من تبليغه في الحفظ العقاري الذي تخضع له الممتلكات والحقوق المنزوعة ملكيتها، وينشر في مجموع القرارات الإدارية التابعة للولاية[85]. وبعد تبليغ الأشخاص المنزوعة ملكيتهم بقرار نزع الملكية فإنهم ملزمون بإخلاء المكان.

---

[82]. حمداني جيلالي، مرجع سابق، ص274.

[83]. غيتاوي عبد القادر، الضمانات التشريعية والقضائية لنزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العمومية دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلو السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014/2013، ص64.

[84]. المواد من 40 إلى 43 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 سابق الذكر، والمواد 29 و30 من القانون رقم 91 -11 سابق الذكر.

[85]. المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 93 ـ 186 سابق الذكر.

وإذا كانت من أهم آثار نزع الملكية للمنفعة العمومية، هي تجريد ملاك العقار من ملكيتهم، وانتقال ملكيته إلى ذمة الجهة المستفيدة، حيث تصبح مجبرة على مباشرة الأشغال وإنهائها في الميعاد المحدد لإتمام عملية تحقيق المنفعة العمومية المصرح بها[86]، فإن الأمر بالنسبة لحالة الخطر الكبير، يفرض على الإدارة نازعة الملكية تحييد هذه العقارات، بما أنها مصنفة ضمن المناطق والأراضي المعرضة لأخطار كبرى، فهي بهذه الصفة لا يمكن تخصيصها للبناء، كما عليها هدم المباني القائمة تحقيقا لنفس الغرض.

الخاتمــة:

لقد استعرضنا في هذه الدراسة موضوع إجراء نزع الملكية بسبب المخاطر الكبرى، وجهود المشرع الجزائري في مسايرة خصائص الإقليم، ووضع الآليات القانونية التي تساعد الدولة على التدخل الوقائي لحماية الأشخاص والممتلكات من آثار الأخطار الكبرى والكوارث الطبيعية، ومنها مختلف المخططات المحلية التقليدية المتعلقة بالتهيئة والتعمير، أو المخططات المستحدثة، والمتعلقة بتهيئة الإقليم والوقاية من المخاطر الكبرى، كما تطرقنا إلى محاولة تجسيد إجراء نزع الملكية بسبب الخطر الكبير من خلال تطبيق أحكام القانون المتعلق بنزع الملكية لغرض المنفعة العمومية من حيث الشروط والإجراءات، بمقاربة إسقاطيه تحليلية لتلك الإجراءات على حالة نزع الملكية بسبب الخطر الكبير.

وقد خلصنا في نهاية هذه الدراسة إلى تسجيل النتائج التالية:

- إن إجراء نزع الملكية بسبب الخطر الكبير آلية في يد الإدارة يسمح لها بالتدخل لحماية أرواح الناس وممتلكاتهم، لكنه لم يحظ بنظام قانوني خاص يشرح كيفيات تطبيقه، ويحقق الغايات المرجوة منه، كما أن الإحالة على أحكام القانون المتعلق بنزع الملكية لغرض المنفعة العمومية، قد تسمح مؤقتا بتفعيل إجراء نزع الملكية بسبب الخطر الكبير بتكييف أحكامه مع خصوصية هذا الإجراء، إلا أن هذه الإحالة كانت في غير محلها، بل زادت الأمر تعقيدا نظرا للاختلاف بين الإجراءين من أوجه كثيرة، مما يعكس الطابع المتسرع لهذا الإجراء.

- يتطلب التصريح بوجود الخطر الكبير ملفا خاصا يعتمد بالأساس على مدى مسايرة مخططات التعمير وتهيئة الاقليم المحلية والوطنية لمستجدات الدراسات العلمية للأخطار التي تتعرض لها المناطق المعنية، وإدماجها في هذه المخططات، لكن في غياب هذه المخططات، أو في حالة عدم تحيينها فإن هذا الأجراء سيتعطل.

[86]. المادة 32 من القانون رقم 91 - 11 سابق الذكر.

. إن إجراء نزع الملكية بسبب الخطر الكبير قد يصعب تجسيده في الواقع، خاصة إذا علمنا أن الكثير من المباني أنجزت في مناطق غير قابلة للتعمير بسبب مخاطر الكوارث الطبيعية التي تهددها خاصة المناطق الشمالية للبلاد، لدرجة قد لا تتمكن معها ميزانية الدولة من دفع جل التعويضات.

وللخروج من هذا الوضع، ونظرا لغياب نصوص قانونية تفصل إجراء نزع الملكية بسبب الخطر الكبير وللصعوبات العملية لتطبيقه في الميدان، فإننا نقترح ما يلي:

- إصدار تنظيم أو تشريع خاص، يتناسب مع خصوصية إجراء نزع الملكية بسبب الخطر الكبير، بحيث يحدد شروط وكيفيات تنفيذ هذا الإجراء، مع الأخذ بعين الاعتبار الصعوبات الواقعية، والإمكانات المالية، والوضعية المعقدة للتعمير في الجزائر، ليحقق الأهداف المرجوة منه.

- تبني معالجة تدرجية واقعية في مسألة نزع الملكية بسبب الخطر الكبير، بدءا بالتطبيق الصارم للتدابير الوقائية، وإنجاز المخططات المختلفة ذات العلاقة بالوقاية من الأخطار الكبرى والكوارث الطبيعية، ثم إعطاء الأولوية للمناطق المعرضة لأخطار كبيرة حسب شدتها إلى الأقل حجما، مع تخصيص ميزانية سنوية لذلك، وإن أخذ ذلك مدى زمنيا، فلا مناص من تطبيق هذا الإجراء لحماية أرواح لناس وممتلكاتهم، ومن أجل عمران مستديم وآمن.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: النصوص القانونية

أ . القوانين

–القانون رقم 90ـ29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 52، مؤرخة في 02 ديسمبر 1990.

–القانون رقم 91 –11 مؤرخ في 27 أبريل 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 21 مؤرخة في 08 مايو 1991.

–القانون رقم 01 ـ 20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 77 مؤرخة في 15ديسمبر 2001.

–القانون رقم 04 ـ 05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المعدل والمتمم للقانون 90 ـ 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 51 مؤرخة في 15 أوت 2004.

–القانون رقم 04–20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث الطبيعية في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 84 مؤرخة في 29 ديسمبر 2004.

-القانون رقم 08 ـ 15 المؤرخ في 22 جويلية 2015 المتعلق بتحقيق مطابقة البنايات واتمام إنجازها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 44 مؤرخة في 03 أوت 2008.
-القانون رقم 10 ـ 02 المؤرخ في 29 يونيو 2010 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 61 مؤرخة في 2011/10/21.
-القانون رقم 11 ـ 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37 مؤرخة في 03 يوليو 2011.

ب ـ المراسيم

-المرسوم التنفيذي رقم 91 ـ 175 المؤرخ في 28 ماي1991 يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 26 مؤرخة في 01 جوان 1991.
-المرسوم التنفيذي رقم 93-186 المؤرخ في 27 يوليو 1993 الذي يحدد كيفيات تطبيق القانون رقم 91 - 11 لمتعلق بنزع الملكية لغرض المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 51 مؤرخة في 01 أوت 1993.
-المرسوم التنفيذي رقم 05 -127 المؤرخ في 20 أبريل 2005 يعلن حاسي مسعود منطقة ذات أخطار كبرى، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 29، مؤرخة في 24 أبريل 2005.
-المرسوم التنفيذي رقم 05 ـ 317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 91 ـ 177 الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 92، مؤرخة في 11سبتمبر 2005.
-المرسوم التنفيذي رقم 05 ـ 318 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 91 ـ 178 الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 92 مؤرخة في 11 سبتمبر 2005.
-المرسوم التنفيذي رقم 10-331 المؤرخ في 29 ديسمبر 2010 يحدد حدود محيط الحماية حول المنشآت والهياكل الأساسية لنقل وتوزيع المحروقات والكهرباء والغاز، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 01، مؤرخة في 09 يناير 2011.
-المرسوم التنفيذي رقم 15 ـ 19 المؤرخ في 25 يناير 2015 يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 07 مؤرخة في 12 فبراير 2015.

ج ـ القرارات القضائية:

-المجلس الأعلى، قرار رقم: 56392 بتاريخ 1989/02/25، المجلة القضائية، عدد 4 لسنة 1990.

-مجلس الدولة، قرار رقم 220 بتاريخ 2001/05/07، مجلة مجلس الدولة، عدد 01 لسنة 2002.

ثانيا: الكتب

-آمال حاج جاب الله، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، دون طبعة، دار بلقيس، الجزائر، 2014.

-إبراهيم بن سليمان الأحدب، الكوارث الطبيعية وكيفية مواجهتها، د.ط، مكتبة الملك فهد الوطنية، السعودية، 2009.

-جمال صالح، السلامة من الكوارث الطبيعية والمخاطر البشرية، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، مصر، 2002.

-محمود توفيق، حماية الإنسان في حالة الكوارث الطبيعية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2013.

-نصر الدين هنوني، الحماية الراشدة للساحل في القانون الجزائري، د.ط، دار هومة، الجزائر، 2013.

ثالثا: الرسائل والمذكرات

-حمدان جيلالي، الإجراءات الإدارية لنزع الملكية للمنفعة العامة، أطروحة دكتوراه علوم تخصص قانون، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2018/2017.

-خنيش سنوسي، إستراتيجية إدارة حماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2006.

-مزوزي كاهنة، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2011/ 2012.

-غيتاوي عبد القادر، الضمانات التشريعية والقضائية لنزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العمومية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014/2013.

-سهام برا□ي،فكرةالمنفعةالعموميةفينزعالملكية،مذكرةماجستير،المركزالجامعي بالنعامة، الجزائر، 2013.

-Fatima CHAGUETMI، Urbanisation autour des sites industriels à haut risques – cas de Skikda, Magister, Université Mentouri, Constantine, Algérie, 2001.

رابعا: المقالات

-إيمان العباسية شتيح، نظام التعويض في مجال نزع الملكية الخاصة لأجر المنفعة العامة في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة مسيلة،الجزائر، العدد الثاني، 2016.

-أحمد نجم، المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الاستملاك، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق، المجلد 29، العدد الثاني، 2013، سوريا.

-بوصفصاف خالد، الآليات القانونية للوقاية من الأخطار الطبيعية في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور،الجزائر، الجلفة، المجلد 11، العدد 2، 2018.

-خالد بوصفصاف، التحكم في التعمير كآلية قانونية للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، مجلة الحقيقة، جامعة أحمد دراية، أدرار،الجزائر،المجلد 17، عدد 01، 2018.

-زروق العربي وحميدة جميلة، التدابير الوقائية لحماية الأمن البيئي من المخاطر البيئية في التشريع الجزائري، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، العدد 20، جوان 2018.

-طيافي مختارية، نزع الملكية العقارية من أجل المنفعة العامة في التشريع الجزائري، مجلة تشريعات التعمير والبناء، جامعة بن خلدون، تيارت، الجزائر، العدد 04، ديسمبر 2017.

-كمال محمد الأمين، مشاركة الجمهور بتسيير الكوارث والمخاطر الكبرى في إطار التنمية المستدامة، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد أ، العدد 48، ديسمبر 2017.

-عزوز غربي، إدارة الكوارث والمخاطر الكبرى في الجزائر على ضوء القانون رقم 04 -20، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة مسيلة،الجزائر، المجلد 4، عدد 2، جانفي 2020.

-شهرزاد سي مرابط، إشكالية البناءات الفوضوية وأثرها على البيئة العمرانية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي الأغواط، الجزائر، العدد 04، جوان 2016.

-SORAYA CHAIB et MUSTAPHA KARADJI, la gestion du risque en droit, revue idara, école national de l'administration, n 31,Algérie , 2006.

خامسا: أشغال الملتقيات

- دوار جميلة، البنايات المعنية بتحقيق المطابقة في قانون التعمير الجزائري، الملتقى الوطني حول إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية،جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 17، 18 فيفري 2013،

سادسا: المواقع الاليكترونية

-https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf. consulté le:01/04/2021.

-Commission européenne, Le concept de risque,https://www.actu-environnement.com/ae/dictionnaire_environnement/definition/risque.php4 consulté le: 28/10/2021.