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

السنة: 2023 المجلد: 06 العدد: 02 ص- ص: 181-200

نطاق فكرة المنفعة العامة في قرار التصريح بالمنفعة العمومية
دراسة على ضوء القانون الجزائري المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العمومية

The Scope of the Public Interest Concept in the Déclaration of Public Utility
A Study on the Algerian Law Related to Expropriation for Public Utility

العربي مداح*[1]، الملحقة الجامعية السوقر، شعبة الحقوق، جامعة ابن خلدون، تيارت –الجزائر

meddah.larbi@univ-tiaret.dz

تاريخ إرسال المقال: 01/08/2023 تاريخ قبول المقال: 20/11/2023

ملخص.

إن المنفعة العامة حديثا أصبحت تحظى بأهمية كبيرة في اجراء نزع الملكية للمنفعة العمومية وأولوية بالنسبة للدولة في تنفيذ سياستها التنموية، هذه الأخيرة التي أصبحت تتطلب في الغالب أوعية عقارية كبيرة لإنجاز المشاريع التي تبادر بها الإدارة، وفي حال عدم كفاية الملكية العامة تلجأ الدولة إلى نزع الملكية الخاصة لضمان توفير العقارات اللازمة لإقامة هذه المشاريع، وهو ما أدى إلى انتهاك حق الملكية الذي يكفله الدستور وتحميه القوانين.

وقد كشفت الدراسة أن المشرع الجزائري قد تبنى نظرة توسعية للمنفعة العامة لكنه في المقابل لم يغفل أن يقر حماية قانونية للملكية الخاصة، والتي تبقى غير كافية بسبب تنامي المنفعة العامة الاقتصادية من جهة، ومن جهة أخرى تحكم الإدارة في إقراراها والإعلان عنها في قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

الكلمات المفتاحية: حق الملكية؛ المنفعة العامة؛ المصلحة العامة؛ قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

Abstract:

Recently, the public interest has gained significant importance in the process of expropriation for public benefit and has become a priority for the state in implementing its development policies. These policie soften require large real

* العربي مداح

estate properties to carry out government-initiated projects. In cases where public owner ship is insufficient, the state resorts to expropriating private property to ensure the availability of the necessary land for these projects. However, this has led to violations of the right to property guaranteed by the constitution and protected by the laws.

The study reveals that the Algerian legislator has adopted an expansive view of the public interest. Never theless, they have not overlooked the need to provide legal protection for private property, which remains insufficient due to the growing economic public interest, on the one hand, and the administration's authority in declaring and announcing it in the decision of declaring public interest, on the other hand.

Keywords: Right to property; Public Utility; Public interest; Declaration of Public Utility.

مقدمة.

إن الإدارة حديثا أصبحت تضطلع بمهام وسلطات واسعة بسبب تشعب أعمالها واحتكاكها اليومي بالأفراد وهو ما جعل المشرع يمنحها قدرا كبيرا من الحرية في ممارسة نشاطاتها، هذه الحرية تسمح لها بإعمال سلطتها في تقدير ما تراه مناسبا لإشباع الحاجات العامة للجمهور، وتجد هذه السلطات مجالا خصبا لها في إجراء نزع الملكية للمنفعة العمومية، حيث تملك الإدارة سلطة واسعة في تقدير المنفعة العمومية التي تعبر عنها في قرار يسمى بقرار التصريح بالمنفعة العمومية والذي يعد بمثابة ركن يتأسس عليه اجراء نزع الملكية ككل، ما يعني أن فكرة المنفعة العامة السبب الذي يدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار نزع الملكية، وهي في الوقت ذاته الشرط الذي أباحه القانون للمساس بالملكية الخاصة[1] والضمانة الأساسية للمشاريع التي تقترحها الإدارة[2].

غير أن فكرة المنفعة العامة من الأفكار الغامضة وغير المحددة من طرف التشريع إذ أن القانون اشترط فقط ما يدخل في نطاقها، حيث نص المشرع في القانون 91_11 المتعلق بنزع الملكية، المعدل والمتمم على أنه:"...وزيادة على ذلك لا يكون نزع الملكية ممكناً إلا إذا جاء تنفيذا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التّعمير والتّهيئة العمرانية والتّخطيط، تتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال

1_وفاء سيد محمد خلاف، قيود الملكية للمصلحة العامة في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، مصر، ب س، ص 230.

2_أحمد أحمد الموافي، فكرة المنفعة العامة في نزع الملكية الخاصة، نظرية الموازنة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 1999، ص. 166.

كبرى ذات منفعة عمومية"[3]، بما يعني أنه حدد لها إطارا عاما وجعلها مفهوما واسعا يشمل كل الأعمال والمشاريع التي تأخذ وصف المنفعة العامة، وهو الأمر الذي يسمح للإدارة بالمبادرة بأي مشروع من شأنه تحقيق النفع العام والذي قد يحتاج أحيانا إلى أوعية عقارية كبيرة قد لا تتوفر لدى الدولة ما تضطر معه الإدارة إلى الاستعانة بالملكية العقارية الخاصة.

فعدم تحديد مفهوم للمنفعة العامة من جانب التّشريع –كما رأينا– سوف يفتح المجال واسعاً أمام الإدارة في إعمال سلطاتها الاستثنائية في نزع الملكية، لأي مشروع تقرر أنه يحقق منفعة عامة وتختار له العقار المناسب وتقدر له المساحة اللّازمة، ما قد يجعلها تخرج مع كل هذه السّلطات الممنوحة عن مقتضيات المصلحة العامة وتنتهك ملكية الخواص تحت ذريعة المنفعة العامة وتصادرها بغير وجه حق.

ذلك أن فكرة المنفعة العمومية كمصطلح يستوعب كل الأنشطة والأعمال التي تقوم بها الإدارة والتي أصبحت حديثا ترتبط بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تباشرها الدولة تماشيا وتطور الحاجات العامة للجمهور، غير أن مفهومها في إجراء نزع الملكية للمنفعة العمومية يستدعي دراستها للوقوف على أبعادها وحدودها بسبب الضمانات التي أصبح يحظى بها حق الملكية في الدستور والقوانين[4] لذلك تهدف هذه الدراسة إلى تحديد إطار المنفعة العامة التي تبنى عليها إجراءات نزع الملكية للمنفعة العمومية بتأصيل مفهومها وكذا علاقتها بفكرة المصلحة العامة وصولا إلى تحديد طبيعتها القانونية ومظاهر التوسع الذي شهدته في ظل قانون نزع الملكية الملغى الأمر 76_48[5] والقانون الحالي 91_11 المعدل والمتمم على اعتبار أن الجزائر قد عرفت نظامين اقتصاديين مختلفين تباين فيهما مفهوم المنفعة العمومية الذي يتطلبه إجراء نزع الملكية للمنفعة العمومية.

وقد تمحورت إشكالية الدراسة فيما يلي:

3_المادة 02 ف 02 من القانون رقم 91_11، مؤرخ في 27 أفريل1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المعدل والمتمم، ج ر ع 21 بتاريخ: 08 ماي 1991.

4_ " الملكية الخاصة مضمونة.

لا تنزع الملكية إلا في إطار القانون وبتعويض عادل ومنصف..." المادة 60 من المرسوم الرئاسي رقم 20_442، المؤرخ في 30_12_2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر ع 82، بتاريخ: 30_12_2020.

5_ الأمر 76_48، مؤرخ في25 ماي 1976، يتعلق بقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ملغى بالقانون 91_11، ج ر ع 44 بتاريخ: 01 جوان 1976.

ما مظاهر توسع فكرة المنفعة العمومية في قرار التصريح بالمنفعة العمومية في ظل التشريع الجزائري المتعلق بنزع الملكية؟.

وللإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا على المزج بين المنهجين الوصفي والتحليلي؛ فالوصفي لوصف النصوص القانونية والتحليلي لتحليلها واستقراء أبعادها وعرض الآراء الفقهية المختلفة ونقدها.

وللإلمام بموضوع الدراسة اعتمدنا خطة بحثية من مبحثين؛ تناولنا في المبحث الأول مفهوم المنفعة العامة وعلاقتها بفكرة المصلحة العامة، وفي المبحث الثاني تطرقنا إلى توسع المنفعة العامة في إجراء نزع الملكية للمنفعة العمومية.

المبحث الأول: مفهوم المنفعة العامة وعلاقتها بفكرة المصلحة العامة.

إن فكرة المنفعة العمومية تمتزج مع عدة مصطلحات ويصعب التفرقة بينها أحيانا؛ كفكرة النفع العام، الصالح العام، الصالح المشترك وغيرها، لكن أكثر امتزاجا معها فكرة المصلحة العامة حيث أصبحت هذه الأخيرة _كفكرة_ تكشف عن كل الأنشطة التي تقوم بها الإدارة، بعدما أصبحت المنفعة العامة قاصرة عن التعريف عن بعض أنشطة الدولة، لذلك اعتبر الفقه الحديث مفهوم المنفعة العمومية مفهوما اقتصاديا بحتا وقد لا يمكن الاعتماد عليه في تعريف بعض الأنشطة غير الاقتصادية التي تقوم بها الدولة.

لذلك نتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم المنفعة العامة وعلاقتها بفكرة المصلحة العامة ومن ثم إلى الطبيعة القانونية لها في اجراء نزع الملكية للمنفعة العمومية.

المطلب الأول: ارتباط المنفعة العامة بالمصلحة العامة.

إن المنفعة العامة هي فكرة أخلاقية قبل أن تصبح فكرة قانونية وهي تقترب كثيرا من فكرة المصلحة العامة إن لم تكن المصلحة العامة نفسها غير أن هذه الأخيرة أكثر توسعا منها لتشمل مصلحة الدولة وأنظمة الحكم وغيرها، وتعتبر الأساس الذي يقوم عليه إجراء نزع الملكية حيث تعد بمثابة ركن السبب في قرار نزع الملكية للمنفعة العمومية.

أما مفهومها في اللغة العربية فهي الاسم للواحدة من المنافع وتطلق على الشيء الكثير النفع[6]، ويعرفها الفلاسفة بأنها الشعور باللذة أو السّعادة التي تتولد من إشباع حاجة معينة لدى الفرد، واعتبرها أنصار

6_ابن منظور أبي الفضل جمال الدين محمد ابن مكرم، لسان العرب، دار صادر، بيروت، لبنان، المجلد الثامن، ص 358.

المذهب النفعي[7] بأنها سعادة الفرد التي لا تكتمل إلا بتحقيق سعادة الآخرين من حوله، وهي عند علماء المسلمين كالمصلحة العامة لفظا ومعنى وتعني النفع العام الشامل الذي يعم الجماعة الكثيرة العدد وما يدفع الضرر والفساد الذي يلحق بهذه الجماعة[8]، وقد وافقوا ما ذهب إليه الفلاسفة على خلاف بسيط أن الإسلام قد ارتقى بالمصلحة العامة واعتبرها دينية أكثر منها دنيوية[9] بل وفضلوا آجلها على عاجلها.

أما المنفعة في اللغة الفرنسية[10] فتعرف بلفظ utilité/intérêt وتقترب من كلمة nécessaire، ويستعملها الفقه الفرنسي[11] في التعبير عن أعمال النفع العام، وإن كان بعضه يستخدم عبارة المنفعة العامة(utilité publique) في مجال نزع الملكية للمنفعة العمومية، وعبارة (intérêt général)لأعمال النفع العام الأخرى، بينما الفقه العربي فيستعمل عدة تعاريف للمنفعة العامة على غرار؛ النفع العام، المصلحة العامة، الفائدة العامة، الصالح العام، خير الجماعة،...الخ.

غير أن القضاء الإداري الفرنسي فقد ميز بين المصطلحين؛ حيث يستعمل مجلس الدولة مصطلح النفع العام في الأعمال التي ترتبط بنشاط الإدارة عموما، ويخصص مصطلح المنفعة العامة في مجال نزع

7_من أشهر رواد هذا المذهب جيريمي بنتام وجيمس مل(الأب) وجون ستيوارت ميل(الابن)، وقد تجلى هذا المذهب في عدة صور منها:
_مذهب المنفعة اللاهوتي (يتزعمه بالي وجاي) الذي يجعل الله ممثل النفعية في أكمل صورها.
_مذهب المنفعة الاقتصادي(يتزعمه أدم سميث وريكاردو) الذي يجعل غاية الحكومة أن تحقق لمواطنيها أقصى سعادة اقتصادية ممكنة.
_مذهب المنفعة السياسي(يتزعمه بالي) الذي يرى أن أعظم مقدار للسعادة في تمييز القوانين الطيبة عن القوانين السيئة.
لتفصيل أكثر ينظر توفيق الطويل، مذهب المنفعة العامة في فلسفة الأخلاق، مكتبة النهضة المصرية، مصر، الطبعة الأولى، 1953، ص ص. 24_26.

8_ينظر فوزي خليل، المصلحة العامة من منظور إسلامي، دار ابن حزم للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2006، ص. 17،09.

9_ عز الدين ابن عبد العزيز ابن عبد السلام، قواعد الأحكام في مصالح الأنام، مؤسسة بيروت، لبنان، 1990، ص. 12؛ ينظر كذلك أبو حامد الغزالي، المستصفى في علم الأصول، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 1993، ص. 174.

10_أحمد أحمد الموافي، مرجع سابق، ص. 12.

11_يستخدم اتجاه من الفقه الفرنسي وعلى رأسهم Rivero مصطلح المنفعة العامة والنفع العام والمصلحة العامة بمعنى واحد. ينظر محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، بدون طبعة، 1996، ص. 278 (الهامش).

الملكية للمنفعة العمومية[12]، في حين لا يميز القضاء الإداري الجزائري بين المصطلحين ويستعمل عبارة المنفعة العامة تارة والمصلحة العامة أو النفع العام تارة أخرى للتعبير عن المعنى نفسه[13].

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لفكرة المنفعة العامة.

إن فكرة المنفعة العامة على غرار المصلحة العامة فكرة فلسفية أكثر منها قانونية بل ويذهب بعض الفقه في القول بأنها سابقة في وجودها عن القانون والدولة[14]، إذ أن الأفراد ما فكروا في إقامة الدولة إلا من أجل منفعة عامة مشتركة لهم والتي لا تتحقق إلا بوجود قانون ينظم علاقاتهم ويوفق بين مصالحهم المتضاربة، ودولة تسهر على الوفاء بحاجاتهم التي عجزوا _كأسر صغيرة_ عن تحقيقها، كالحاجة إلى الأمن والدفاع وغيرها، لذلك تبدو أهمية المنفعة العامة بالنسبة للدولة في أنها سند لشرعية تصرفاتها والمبرر لفرض سلطانها إذ كل ما تقوم به من حيث الأصل يحقق بلا شك منفعة عمومية.

لذلك وسعت الدولة من نطاق تدخلها بإعمال دورها التنموي في إقامة وتشغيل المرافق الاقتصادية والاجتماعية، وتوفير البنية التحتية[15] مثل الكهرباء والغاز، وشبكات الطرق العامة، وقنوات الصرف الصحية، وإقامة الجسور والسدود وغيرها، وكل ذلك يتطلب من الدولة وعاء عقاريا معتبرا بالنظر إلى حجم المشاريع التي ستنجزها.

غير أنه ونظرا لتشعب مجالات المنفعة العامة حديثا أصبحت أطرافا أخرى تقف جنبا إلى جنب مع الدولة في إشباع الحاجات العامة للجمهور على غرار المشروعات الخاصة ذات النفع العام، والتي تخضع من حيث المبدأ لأحكام القانون الخاص على الرغم من أنها تستهدف منفعة عمومية.

لذلك أصبحت فكرة المنفعة العامة كأساس للقانون الإداري قاصرة ولا تكفي لتبرير نشاط الإدارة والأخذ بفكرة المصلحة العامة سيكون أقرب في ذلك بكثير من المنفعة العامة[16]، ذلك أنها مفهوم مرن يتسع ويضيق بحسب الإيديولوجية السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تنتهجها الدولة، كما أنه ليس هناك

12_أحمد أحمد الموافي، مرجع سابق، ص. 47.

13_بعوني خالد، منازعات نزع الملكية للمنفعة العمومية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، 2010_ 2011، ص. 86.

14_محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971، ص. 224 وما بعدها.

15_ لتفصيل أكثر ينظر، حسن محمد علي حسن البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير، دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ط1، 2015، ص78 وما بعدها.

16_مصطفى بوضياف، حماية المصلحة العامة في حق الملكية العقارية الخاصة، أطروحة دكتوراه في القانون تخصص القانون العقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة2(علي لونيسي)، الجزائر، 2014_2015، ص. 94.

معيارا ثابتا يمكن الاعتماد عليه في تحديد المقصود منها، على اعتبار أنها ترتبط بحاجات عامة تتطور باستمرار وتتغير بتغير ظروف الزمان والمكان، فهي المفهوم الاقتصادي والاجتماعي والبيئي[17] الذي يرتبط بنشاط الدولة بغرض اشباع الحاجات العامة، وفي نفس الوقت استهداف تقدم المجتمع ورقيه في شتى المجالات بما يحفظ للدولة كيانها وأمنها وضمان سير مرافقها العامة بانتظام واطراد.

وفضلا على ذلك فإن للمصلحة العامة مفهوم أوسع من الجوانب السالفة الذكر، إذ أنها غاية السلطة السياسية داخل الدولة، بل وتعتبر أساس وجودها وشرعيتها وهو ما يعرف بالمفهوم السياسي للمصلحة العامة.

أما مفهوم المنفعة العامة في إجراء نزع الملكية للمنفعة العمومية فهي شرط أساسي ومبرر جوهري استند إليه القانون في نزع الملكية والمساس بحق الملكية ككل[18] وتظهر أهميتها في أنها أساس لمشروعية استعمال الإدارة لسلطاتها وامتيازاتها الاستثنائية، ذلك أنها هي التي تُبرر تصرفاتها وتحدد متى وإلى أي مدى يمكن اللّجوء إلى نزع الملكية[19].

ويتم اجراء تحقيق إداري مسبق بشأنها عن طريق استقصاء عمومي من طرف لجنة متكونة من ثلاث أشخاص[20] يعينها الوالي من بين المقيدين في القائمة الوطنية التي يضبطها وزير الدّاخلية والجماعات المحلية بناء على القائمة التي تعدها كل ولاية مع بداية كل سنة، وتضم هذه القائمة من ستة (6) إلى اثني عشر عضوا(12) يختارهم الوالي من بين الموظفين أو قدماء الموظفين المصنفين على الأقل في الصّنف الثّالث عشر(13) من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، أو من قدماء القضاة أو أية شخصية أخرى نظرا لكفاءتها أو خبرتها في مجال سير التّحقيقات[21].

17_ حسان عبد الله يونس الطائي، التطورات القضائية في الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية، مصر 2016، ص. 70.

18_نص المادة 02 من القانون رقم 91_11، المعدل والمتمم.

19_براهيمي سهام، فكرة المنفعة العمومية في نزع الملكية، مجلة الشّريعة والقانون، العدد55، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2013، ص. 340.

20_ " يقوم الوالي بعد دراسته الملف بتعيين لجنة تحقيق بقصد اثبات مدى فاعلية المنفعة العمومية..."، المادة 03 ف1 من المرسوم التّنفيذي رقم 93_186، المؤرخ في 27_07_1993، المحدد لكيفيات تطبيق القانون 91_11، المؤرخ في 27_04_1991، الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرّسمية، العدد 51، المؤرخة في01_08_1993.

21_المادة 5 ف1 من القانون رقم 91_11، المعدل والمتمم؛ المواد 3 و4 من المرسوم التّنفيذي رقم 93_186، المعدل والمتمم.

ونص القانون على أن الوالي هو من يحدد عملها وأماكن تواجدها[22] وحتى تحديد أوقات عملها والمدة التي يتطلبها التحقيق[23]، والتي قد تطول وقد تقصر بحسب ما يراه الوالي كافياً من وقت لعمل هذه اللّجنة[24]، وهو ما يجعلها تابعة للوالي وتحت وصايته مما يقلل من استقلاليتها ويدعم تبعيتها للإدارة.

وما تجدر الإشارة إليه أن هذه اللجنة ملزمة بأن تفصح عن رأيها صراحة إما بتقرير المنفعة العمومية أو بانتفائها وعدم جديتها، بشكل لا يطرح معه أي شك أو التباس أو أية تأويلات للإدارة نازعة الملكية، ولم يبين المشرع مآل هذا الرّأي وأثاره على باقي الإجراءات خاصة إذا كان ينفي وجود المنفعة العمومية من المشروع المراد إنجازه.

غير أن ما يلاحظ على رأي هذه اللّجنة أنه إجباري تقوم به الإدارة نازعة الملكية ولكنه غير ملزم لها[25]، إذ لا يعدو أن يكون رأياً استشارياً تستأنس وتتبصر به الإدارة قبل مباشرتها لباقي الإجراءات بإصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية[26][27].

22_ "... يمكن اللّجنة أن تعمل بمقر المجلس الشّعبي البلدي المعني أو المجالس الشّعبية البلدية المعنية أو في أي مكان عمومي آخر يُحدد في القرار المنصوص عليه في المادة 6 أعلاه" ؛ نص المادة 08 فـ2 من المرسوم التّنفيذي رقم 93_186، المعدل والمتمم.

23_ المادة 08 فـ1 من المرسوم التنفيذي رقم 93_186، المعدل والمتمم.

24_ إن المدة الأدنى المحددة للتّحقيق المسبق في النّظام القانوني الفرنسي لا تقل عن خمسة عشر يوماً وتكون قابلة للتّجديد كقاعدة عامة، في حين أن التّحقيق المسبق في المشاريع التي يمكن أن تضر بالبيئة فإن مدته لا يجب أن تقل عن شهر ؛

voir Odile de David Beauregard–Berthier, Droit administratif des biens, Gualino éditeur, Paris, 1998, p.141 et ss.

25_ ما يلاحظ في القانون الفرنسي أن التّقرير الذي يُقدمه المحافظ المحقق ليس له طابع الإلزام كذلك، غير أن خلاصة هذا التّقرير لها تأثير على الجهة الإدارية المختصة بالتّصريح بالمنفعة العمومية، إذ أن التّقرير السّلبي للمحافظ المحقق يجعل التّصريح بالمنفعة العمومية يكون بموجب مرسوم في مجلس الدّولة؛ ينظر بعوني خالد، مرجع سابق، ص.19 وما بعدها.

26_ يُلاحظ كذلك في القانون الفرنسي أن هناك جهات يُعتبر اللّجوء إلى رأيها قبل التّصريح بالمنفعة العمومية أمراً ملزماً (خلافا للقانون الجزائري) كرأي الجماعات المحلية، ورأي وزير الثّقافة، ورأي وزير الفلاحة؛ فرأي المجلس الشّعبي البلدي ملزماً عندما تكون العملية المزمع القيام بها تُنفذ على إقليم بلدية واحدة ولحسابها، وكذلك عندما يُقدم المحافظ المحقق تقريراً سلبياً عن المنفعة العمومية، ويُؤخذ هذا الرّأي في شكل مداولة معللة.

أما رأي وزير الثّقافة فيكون عندما يتعلق النّزع بنصب تذكارية تاريخية مصنفة أو مقترحة للتّصنيف ضمن الأثار التّاريخية، أما رأي وزير الفلاحة فعندما يتعلق النّزع بالأجزاء المزروعة بشجرة الكروم الخاضعة لنظام رقابة أصل المنتوج؛ ينظر غيتاوي عبد القادر، الضّمانات التّشريعية والقضائية لنزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العمومية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر 2013_2014، ص.34 وما بعدها.

المبحث الثاني: توسع المنفعة العامة في إجراء نزع الملكية للمنفعة العمومية.

رغم أهمية المنفعة العامة في إجراء نزع الملكية إلا أنها ظلت بدون تحديد أو تعريف من جانب التّشريع وحتى من جانب القضاء، إذ أن جل التشريعات تكتفي باشتراط ما يدخل في نطاقها، ولأنها فكرة مرادفة لفكرة المصلحة العامة –كما أشرنا سابقا– فإنه يدخل في إطارها كل الأعمال التي ترمي إلى خدمة المجتمع، غير أن المشروعات التي تبادر بها الإدارة يجب أن ترتبط بمنفعة عامة موجودة في الواقع ومنصوص عليها قانوناً، إذ هي الغاية أو الغرض النّهائي الذي تهدف الإدارة إلى تحقيقه من خلال إجراء نزع الملكية وغيابها يجعل من تصرفاتها غير مشروعة.

وعموما فإن الجزائر قد عرفت قانونين لنزع الملكية على اعتبار أنها قد كرست نظامين اقتصاديين مختلفين؛ نظام اشتراكي ونظام ليبرالي، وقد تباين فيهما مفهوم المنفعة العامة الذي يتطلبه إجراء نزع الملكية للمنفعة العمومية بحسب الايديولوجية التي اعتنقتها الدولة في كل نظام، وسنتطرق لمفهوم المنفعة العمومية في كل نظام وقانون على حدى.

المطلب الأول: المنفعة العامة في ظل الأمر 76_48 الملغى.

إن المشرع الجزائري في ظل الأمر رقم 76_48 الملغى نجده قد انتهج نهجا خاصا بسبب الإيديولوجية السّياسية والاقتصادية التي كانت سائدة آنذاك في ظل النظام الاشتراكي حيث نص المشرع في صلب المادة 02 منه على أنه:" يمكن الحصول على العقارات أو الحقوق العينية العقارية الضرورية لتأمين احتياطات المصالح العمومية التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية والمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي عن طريق نزع الملكية، وذلك ضمن الشروط المحددة بهذا الأمر "[28].

وقد بدى واضحا من نص المادة السالفة الذكر أن المشرع الجزائري لم ينص على إطار أو مجال تتحدد فيه الأعمال التي تعد من المنفعة العمومية، وإنما ترك ذلك إلى المبادرات التي تقوم بها المؤسسات العمومية الاقتصادية التي أنشأتها الدولة آنذاك واعتمدت عليها في النهوض بالتنمية بما يعكس فلسفة الدولة التدخلية، لذلك نجد المشرع ينص في المادة 03 فـ2 من الأمر 76_48 الملغى على أنه؛"... وتحدد

27_ كما تجدر الإشارة إلى أن الأمر رقم 76_48، المتعلق بنزع الملكية الملغى، قد نص في صلب المادة 04 منه على ضرورة الأخذ برأي المجلس الشّعبي للولاية المعنية قبل أي تصريح بالمنفعة العمومية بقولها؛ " يُكلف المجلس الشّعبي للولاية المعنية، للإدلاء برأيه قبل أي تصريح بالمنفعة العمومية".

28_ الأمر 76_48، الملغى.

المنفعة العمومية بجميع العمليات المستوفية للحاجات ذات الفائدة العامة فقط، وعلى وجه الخصوص بقصد تحقيق المخططات الوطنية والمحلية للتنمية".

ويلاحظ من خلال أحكام هذا الأمر أن المشرع قد توسع في فكرة المنفعة العمومية وأعطاها مدلولا اقتصاديا بحتاً مسايرة منه للتوجه الاقتصادي والسياسي الذي اعتنقته الدولة الجزائرية في ذلك الوقت، حيث أصبحت المنفعة العمومية تنحصر في المشروعات الاقتصادية التي تبادر بها المؤسسات الاقتصادية، لذلك اعتبرها المشرع الجزائري مؤهلة للاستفادة من نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، وقد كانت المخططات الوطنية والمحلية للتنمية هي الأسباب الغالبة والمبررة لنزع الملكية.

فاتساع نطاق تدخل الدولة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين بإنشاء المرافق العامة الاقتصادية والاجتماعية وغيرها مبرر كاف لنزع الملكية العقارية الفردية لسد حاجيات المرافق العمومية التّابعة للدّولة والجماعات المحلية بقصد ضمان سيرها بانتظام واطراد، وكذا لصالح المؤسسات الاشتراكية ذات الطّابع الاقتصادي والاجتماعي المنشأة لذات الغرض، مما أدى إلى قلة الضمانات لحق الملكية وتراجعت الملكية الخاصة لصالح الملكية العامة تحت مبرر ضمان الوفاء باحتياجات المواطنين المتغيرة باستمرار.

وذلك قبل أن يتأثر المشرع الجزائري بالتوجه الإيديولوجي الجديد اعتبارا من التعديل الدستور لسنة 1989، ويسقط عبارة المخططات الوطنية والمحلية للتنمية بنص المادة 02 من القانون 91_11 المعدل والمتمم وهو ما نتناوله من خلال المطلب التالي.

المطلب الثاني: المنفعة في ظل القانون الحالي 91_11 المعدل والمتمم.

نظرا للعلاقة الوطيدة التي تربط نزع الملكية بفكرة المنفعة العامة فإن المشرع قد تدخل ونظم الحالات التي يتم فيها اللّجوء إلى نزع الملكية بالنّص على إطارها العام الذي تتم فيه وترك مهمة تحديد المنفعة العامة لتقدير الإدارة تارة، ونجده في حالات أخرى تدخل وأعلن عنها مباشرة وصرح أن مشروعاً ما يحقق المنفعة العامة بما لا يترك معه مجالاً لتقدير الإدارة تارة أخرى، وذلك على اعتبار أن بعض الثروات الطبيعية هي بالأصل أملاك وطنية واستغلالها هو بمثابة منفعة عمومية[29].

بما يعني أن المشرع الجزائري قد استأثر لنفسه تحديد مجال الأعمال التي تعد من المنفعة العمومية بالإعلان عنها مباشرة بموجب قوانين خاصة كما هو الشّأن بالنّسبة للقانون المتعلق بالنّشاطات المنجمية

29_ليلى زروقي، دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العمومية، مجلة مجلس الدّولة الجزائري، العدد03، 2003، ص. 17.

حين نص المشرع الجزائري في صلب المادة 117 منه بقولها:" يمكن إذا اقتضى الصالح العام التصريح بعملية إنجاز أشغال الهياكل والمنشآت... الواجب تنفيذها داخل حدود المساحة المحددة في الترخيص المنجمي أو خارجه بأنها من المنفعة العامة... يمكن أن يشمل هذا التصريح بالمنفعة العامة المنشآت الموجهة للتخزين والمعالجة ونقل المواد المستخرجة وإجلائها وكذا من أجل التهييئات الضرورية لتطوير النشاط المنجمي المقرر تطويرا كاملا ..."[30]، والمنفعة العامة المتعلقة بالمياه في صلب المادة 13 بقولها: "يجوز للإدارة المكلفة بالموارد المائية أن تقوم بكل عمل يهدف إلى اقتناء الأراضي اللازمة ... حتى عن طريق نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية طبقا للتشريع المعمول به"[31]؛ وفي صلب المادة 22 بقولها: "يمكن أن تكون مناطق الاستيلاء الضرورية لإقامة المنشآت والهياكل ذات المنفعة العمومية حسب الحالة إما موضوع شغل مؤقت أو موضوع نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية..."[32]؛ والمنفعة العامة المنصوص عليها في القانون المتعلق بالكهرباء والغاز حيث نص المشرع على أنه: "...يستفيد المتعاملون المتدخلون في النشاطات المذكورة في المادة الأولى من هذا القانون من الحقوق التالية:

... تخصيص الأراضي واقتنائها عن طريق التنازل عنها أو الامتياز أو نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية"[33] وغيرها، أو النّص عليها بنصوص عامة ومطلقة كما هو الحال في قانون نزع الملكية للمنفعة العمومية الحالي رقم 91_11 المعدل والمتمم كإطار عام لإباحة المساس بالملكية الخاصة، وترك الباقي سلطة تقديرية للإدارة[34]، حيث نصت المادة 02 منه على أنه؛"... لا يكون نزع الملكية ممكنا إلا إذا جاء

30_المادة 117 من القانون رقم 14_05، المؤرخ في 24_02_2014، المتضمن قانون المناجم، ج ر ع 18، المؤرخة في30_03_2014.

31_ المادة المادتان 13 من القانون رقم 05_12، المؤرخ في04_08_2005 المتعلق بالمياه، المعدل والمتمم، ج ر ع 60، المؤرخة في04_09_2005.

32_ المادة 22 من نفس القانون.

33_ المادة 154 من القانون 02_01، المؤرخ في 05_02_2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، ج ر ع 08، المؤرخة في06_02_2002.

34_ على عكس ذلك فإن التشريعات المقارنة قد استفاضت في النص على أعمال النفع العام، وجاءت نصوصها دقيقة ومفصلة، فالمشرع المصري مثلا ومن خلال القانون رقم 10 لسنة 1990 نص على الأعمال التي تعد من المنفعة العامة تلك التي يقصد من ورائها إنشاء الطرقات والشوارع، مشروعات الري والصرف، أغراض التخطيط العمراني وتحسين المرافق العامة، كما أجاز النص على أعمال أخرى تعد من المنفعة العمومية في قانون آخر؛ لتفصيل أكثر ينظر أنور طلبة، نزع الملكية للمنفعة العامة: منازعات الملكية، أعمال المنفعة العامة، تقرير المنفعة العامة، حصر العقارات...، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، مصر، ب ط، ب س، ص 46 وما بعدها.

تنفيذا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية، مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط، تتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية"[35].

ويبدو واضحا أن المشرع الجزائري من خلال القانون السالف الذكر لم يُعرف المنفعة العامة وإنما اكتفى فقط ببيان مجالات تطبيق إجراء نزع الملكية للمنفعة العمومية، وذلك لتعذر تحديد كل الحالات المادية والقانونية لنزع الملكية؛ فعبارة تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى مثلا لا يمكن تحديدها أو حصرها في قائمة بسبب أن ما يعتبر اليوم تجهيزا جماعيا قد لا يكون كذلك غدا[36]، فالعبرة إذا في وجود المنفعة العامة وقت صدور قرار نزع الملكية وإلا اعتبر إجراء نزع الملكية إجراء غير مشروع، وهو ما عكس النزعة التوسعية للمشرع لذلك وردت المنفعة العامة على سبيل المثال.

وعموما فإن المنفعة العامة التي تدفع الإدارة إلى نزع الملكية يمكن تحديدها في إطارين هامين وهما:

أولا: وجود مخططات للتعمير أو مشاريع تجهيز وأشغال كبرى.

وهي من الحالات القانونية التي تتمثل في الأشغال والمشاريع التي تقوم بها الإدارة لتنفيذ عملياتها الناتجة عن تطبيق أداة من أدوات التعمير المقررة في إطار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير التي تعده الجماعات الإقليمية[37]، أو مشاريع تهدف إلى توسيع الطرق والشوارع العامة، وإقامة منشآت لتوليد الكهرباء وتوزيعها، واستخراج أو جمع المياه وتخزينها...الخ، وبناء السدود وشق الطرق السريعة ومد خطوط الميترو والسكك الحديدية وغيرها[38]، بما يصطلح عليه بالمشاريع ذات البعد الوطني والاستراتيجي التي لها تأثير اجتماعي واقتصادي معتبر على المجموعة الوطنية والمنفعة العمومية ككل[39].

35_المادة 02 من القانون رقم 91_11، المعدل والمتمم.

36_أحمد حططاش، سلطات القاضي الإداري في عملية نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العمومية، الفكر البرلماني، مجلة مجلس الأمة، عدد 21، الجزائر، 2008، ص 113.

37_" تحدد أدوات التهيئة والتعمير التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية، كما تضبط توقعات التعمير وقواعده وتحدد على وجه الخصوص الشروط التي تسمح من جهة بترشيد استعمال المساحات... ومن جهة أخرى تعيين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية ذات المنفعة العامة..."؛ المادة 11 من القانون رقم 90_29، مؤرخ في: 01_12_1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، ج ر ع 52، بتاريخ: 02_12_1990.

38_المرشد التطبيقي رقم 24_00، (وزارة الداخلية والجماعات المحلية، المديرية العامة للحريات العامة والشؤون القانونية، مديرية حالة الأشخاص والأملاك وتنقلهم)، مؤرخ في جوان 2000، يتعلق بإجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

39_المنشور الوزاري المشترك رقم 43_07، (وزارة الداخلية والجماعات المحلية، وزارة المالية وزارة الأشغال العمومية، وزارة النقل، وزارة السكن والعمران) مؤرخ في 02_09_2007، يتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية في إطار البنى التحتية ذات البعد الوطني والاستراتيجي.

وتأسيسا على ما سبق فإن أي نزع للملكية الخاصة من أجل إنجاز عملية أو مشروع خارج إطار مخطط عمراني أو برنامج للإنشاء والتعمير يعتبر عملا غير مشروع حتى وإن كان يستهدف تحقيق منفعة عمومية[40]، وذلك لافتقاره إلى الأسباب القانونية التي تبرر قيامه، وهي التي حددها المشرع سلفا في إطار قانون نزع الملكية.

ولم يكن قانون نزع الملكية القانون الوحيد الذي ينص على الأعمال التي تعد من المنفعة العمومية، إذ أجاز المشرع لقوانين خاصة أخرى كما أشرنا أن تنص على أعمال النفع العام على أن يبقى قانون نزع الملكية هو الإطار العام لنزع الملكية، كالمنفعة العامة المنصوص عليها في القانون رقم 84_12[41]، المتضمن النظام العام للغابات الذي نص في صلب المادة 48 منه على أن التشجير عمل ذو مصلحة وطنية، ويمكن اعتباره عملية ذات منفعة عمومية، كما نص القانون رقم 02_01[42]، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات المعدل والمتمم في المادة 154 منه المشار إليها أعلاه على إمكانية تخصيص الأراضي واقتنائها عن طريق نزع الملكية، ونص كذلك القانون رقم 14_05 المتضمن قانون المناجم هو الآخر على الأعمال التي تعد من المنفعة العمومية في صلب المادة 117 منه[43]، ونفس الأمر بالنسبة إلى

40_ وناس عقيلة، النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة في التشريع الجزائري، رسالة ماجيستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، سنة 2006، ص.08.

41_المادة 48 من القانون رقم 84_12، مؤرخ في 23_06_1984، يتضمن النظام العام للغابات، المعدل والمتمم، ج ر ع 26، بتاريخ: 26_06_1984.

42_"... يستفيد المتعاملون المتدخلون في النشاطات المذكورة في المادة الأولى من هذا القانون من الحقوق التالية:

... تخصيص الأراضي واقتنائها عن طريق التنازل عنها أو الامتياز أو نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية"؛ المادة 154 من القانون 02_01، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم.

43_"يمكن إذا اقتضى الصالح العام التصريح بعملية إنجاز أشغال الهياكل والمنشآت المنصوص عليها في المادتين 110 و111 المذكورتين أعلاه، الواجب تنفيذها داخل حدود المساحة المحددة في الترخيص المنجمي أو خارجه بأنها من المنفعة العامة، ...، يمكن أن يشمل هذا التصريح بالمنفعة العامة المنشآت الموجهة للتخزين، والمعالجة ونقل المواد المستخرجة وإجلائها، وكذا من أجل التهييئات الضرورية لتطوير النشاط المنجمي المقرر تطويرا كاملا.

يمكن صاحب الترخيص المنجمي ... أن توضع تحت تصرفه الأراضي الضرورية لأشغال هذه الهياكل والمنشآت من أجل الاستغلال المنجمي"؛ المادة 117 من القانون 14_05، المتضمن قانون المناجم.

القانون رقم 05_12[44]، المتعلق بالمياه المعدل والمتمم، وكذلك القانون المتعلق بحماية التراث الثقافي[45] وغيرها.

ثانيا: إشباع الحاجات العامة للجمهور.

الحاجات العامة هي حالة مادية واقعية تتمثل في انعدام الخدمات أو عدم كفاية المرافق العمومية لإشباعها، والتي تدعو الإدارة إلى التدخل من أجل إنشاء أو تطوير المرافق العمومية لمواكبة تطور الحاجات العامة وتغيرها، فهي مفهوم _على غرار المنفعة العامة أو المصلحة العامة_ مرن يصعب ضبطه وتحديده، إذ تختلف أهميتها بحسب الظروف التي تمر بها الدولة، فقد تتعاظم بعض الحاجات في فترة زمنية معينة على حساب حاجات أخرى، لذلك تملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في اقتراح ما تراه مناسبا من مشاريع ذات المنفعة العمومية والتي من شأنها الاستجابة لحاجيات المواطنين[46].

فالحاجات العامة من الأسباب التي تدعو الإدارة إلى نزع الملكية الخاصة _أحيانا_ لتلبية حاجيات المواطنين من المرافق العمومية، كإنجاز المدارس والمستشفيات ومصالح البريد والمواصلات والمساحات المخصصة للترفيه وغيرها، وكذا إنجاز مساكن اجتماعية لذوي الدخل المحدود، حيث أصبحت من الحاجات العامة في الوقت الراهن تسيطر وتطغى على البرامج والمخططات التي تسطرها الحكومة.

إن مرونة فكرة المنفعة العمومية وارتباطها بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تنتهجها الدولة من جهة، وتطور الحاجات العامة للمواطنين باستمرار من جهة أخرى أدى إلى ظهور مفهوم جديد ذو طبيعة اقتصادية واجتماعية للمنفعة العمومية[47]، لذلك نجد التشريعات في القانون المقارن[48] والتي سار المشرع

44_المادة13، 22، من القانون رقم 05_12، مؤرخ في 04_08_2005، المتعلق بالمياه المعدل والمتمم.

45_المادة 46، 47 من القانون رقم 98_04، مؤرخ في 15_07_1998، المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر ع 44 بتاريخ: 17_06_1998.

46_ المرشد التطبيقي رقم24_00، المتعلق بإجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

47_ براهيمي سهام، مرجع سابق، ص.355؛ ينظر كذلك بعوني خالد، مرجع سابق، ص. 78.

48_ إن المشرع الفرنسي مثلا توسع في مفهومها بشكل ملحوظ من خلال القوانين المتعاقبة التي نصت في مجملها على منافع عامة جديدة شملت البناء وتهيئة الإقليم، كقانون حماية المعالم الأثرية والمواقع الطبيعية، والقانون العقاري لسنة1953، وقانون16 ديسمبر 1964 المتعلق بتلوث المياه، وقانون 12 جويلية1966 المتعلق بالقضاء على الأحياء القصديرية، وقد بلغ التوسع ذروته بصدور قانون التوجيه العقاري لسنة 1967، الذي يعتبر بمثابة ثورة تشريعية اجتماعية، إذ سمح المشرع الفرنسي فيه بنزع الملكية الخاصة من أجل:

الجزائري على نفس خطاها تتبنى نظرة توسعية دائمة لها، حيث ومن خلال القانون رقم90-25[49] المتضمن التوجيه العقاري قد ظهر التوسع في أغراض المنفعة العمومية واضحا بنص المادة 71 منه: "ينشأ حق الدولة والجماعات المحلية في الشفعة بغية توفير الحاجات ذات المصلحة العامة والمنفعة العمومية بصرف النظر عن اللجوء المحتمل إلى إجراء نزع الملكية ...".

إن هذا التوسع من جانب المشرع قد ترك المجال واسعاً أمام الإدارة لاستعمال سلطاتها التقديرية في اختيار ما تراه مناسبا من مشاريع تحقق _في نظرها_ النفع العام، إذ تملك في ذلك أن تختار العقار المناسب، وتقدر له المساحة اللازمة، وتتحين الوقت الذي تراه ملائما لنزع الملكية من دون معقب عليها، وذلك ما يجعلها تتعسف أحيانا في استعمال هذه السلطات تحت حماية قانونية[50].

لذلك وكضمان لعدم تعسف الإدارة من جهة ومن جهة أخرى لحماية حق الملكية الخاصة وجب أن يحاط اجراء نزع الملكية لا سيما التصريح بالمنفعة العمومية بضمانات قضائية واسعة للحد من الانتهاكات التي قد تطال الملكية العقارية الخاصة تحت مبرر وغطاء المنفعة العمومية، وذلك من أجل ضبط وتحديد مفهومها في أوساط القضاء وبالنتيجة إقامة توازن بين متطلبات نزع الملكية وحق الملكية الخاصة الذي يكفله الدستور وتحميه القوانين.

خاتمة.

_إعداد الأرض وتهيئتها للاستخدام العمراني.

_إقامة التجمعات السكنية والمنشآت الملحقة بها، حتى ولو لم يكن هناك أزمة مساكن.

_إقامة المناطق الصناعية والمجمعات السكنية الصناعية.

_إقامة مخزون عقاري لبعض المشروعات.

_السماح بإمكانية التنازل عن العقارات المنزوعة ملكيتها لأشخاص القانون العام أو الخاص، وذلك حرصا من المشرع على مشاركة كل الهيئات في تنفيذ خطط التعمير بشرط أن يلتزم القطاع الخاص بدفتر الشروط الذي يتضمن عدم الخروج عن هدف المنفعة العامة؛ ينظر نبيلة عبد الحليم كامل، دور القاضي الإداري في الرقابة على شرط المنفعة العامة في حالة نزع الملكية، الاتجاه الحديث لمجلس الدولة في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، مصر، 1993، ص 10، 11، 12؛ ينظر كذلك أحمد أحمد الموافي، مرجع سابق، ص ص.95_98.

49_القانون رقم 90_25، المتضمن التوجيه العقاري، المعدل والمتمم.

50_لعشاش محمد، إشكالات نزع الملكية في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تحولات الدولة جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، ب س، ص. 15.

إن فكرة المصلحة العامة على مستوى التّشريع ترتبط بالسّياسة التنموية التي تنتهجها الدّولة، لذلك نجدها تتسع وتضيق بحسب النّظام الاقتصادي والظّروف الاجتماعية والاقتصادية التي تمر بها الدّولة، كما أنها تتسم بالمرونة وتتغير بتغير الزّمان والمكان، وتتحقق من خلال ما تقوم به الإدارة من أعمال النّفع العام وذلك استجابة للحاجات العامة للجمهور.

ونظرا للظروف الاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها الجزائر بعد الاستقلال ومباشرة بعد تكريس الدولة للنظام الاشتراكي، حاول المشرع الجزائري تنفيذ الايديولوجية السياسية الجديدة للدولة من خلال أول قانون جزائري ينظم إجراء نزع الملكية للمنفعة العمومية، واعتنق المشرع صراحة بموجب الأمر 76_48 الملغى النزعة الاقتصادية التي تكرس الملكية العامة على حساب الملكية الخاصة، حيث جعل المبادرات التي تقوم بها المؤسسات الاقتصادية منفعة عمومية تُجيز وتبرر نزع الملكية الفردية، بل وسمح بتحديد المنفعة العمومية بجميع العمليات المستوفية للحاجات ذات الفائدة العامة.

وتوسعت المنفعة العامة فيه لتطال حتى المصالح الاقتصادية التي تقوم بها المؤسسات الاقتصادية، حيث أصبح نزع الملكية يتم لضمان السّير الحسن للمرافق الاقتصادية والاجتماعية، وكذا لسد حاجيات المرافق العمومية التّابعة للدّولة والجماعات المحلية وكذا الهيئات العمومية، بل وأباحه المشرع كذلك لصالح المؤسسات الاشتراكية ذات الطّابع الاقتصادي والاجتماعي والثّقافي، وهو ما عكس نية الدولة في التّوجه إلى النظام الاقتصادي الجديد الذي يغلب المنفعة العامة الاقتصادية على بقية المنافع العامة الأخرى وذلك بهدف دفع التّنمية في مختلف قطاعات الدّولة.

لكن وحتى في ظل التّوجه الحديث للدّولة الجزائرية عندما تّخلت عن الخيار الاشتراكي واعتنقت الخيار الليبرالي بموجب التعديل الدستوري لسنة 1989، لم يغفل المشرع الجزائري الجانب الاقتصادي في اجراء نزع الملكية للمنفعة العمومية، وقد نص كذلك صراحة بموجب القانون الحالي لنزع الملكية 91_11 المعدل والمتمم على أن نزع الملكية لا يكون مُمكناً إلا إذا جاء تنفيذا لعمليات ناتجة عن تطبيق المخططات التّوجيهية للتّهيئة والتّعمير ومخططات شغل الأراضي وغيرها كأصل عام، ما يعني بوضوح توسع المشرع في المنفعة العامة التي تتطلب توفير احتياطات عقارية لازمة لتجسيدها على أرض الواقع.

وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع من خلال القانون الحالي لنزع الملكية لم يتجاهل الضمانات التي يحظى بها حق الملكية في ظل التوجه الليبرالي وحاول توفير قدر الإمكان ضمانات خاصة على مستوى الإجراءات وتحديدا في المرحلة التمهيدية، حيث تقوم الإدارة بالإعلان عن المنفعة العمومية والتصريح بها في

قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وقد جعل من مجرد الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية يوقف التنفيذ، ما قد يسمح للإدارة بتدارك أخطائها ومراجعة قراراتها المعيبة.

غير أن ذلك لم يعد كافيا في ظل تعاظم المنفعة العامة الاقتصادية والسياسة التنموية التي تنتهجها الدولة، وقد أصبحت الملكية الخاصة بحاجة إلى ضمانات قانونية أكثر، وبحاجة إلى تفعيل رقابة قضائية فعالة خاصة على تقرير المنفعة العامة بحسبانها السبب الذي يؤدي في الغالب إلى مصادرة حق الملكية.

لذلك ومن أجل وضع حد لسلطة الإدارة التحكمية في تقدير المنفعة العامة وتوفير ضمانات أكثر لحق المكية نقترح مايلي:

1- تحديد قائمة للأنشطة الاقتصادية (المنفعة العامة) التي تتطلبها نزع المكية يتم تحيينها بمرسوم تنفيذي أو قرار وزاري مشترك من شأنها أن تقلل من سلطة الإدارة في تقرير المنفعة العمومية.

2- إن تحديد معايير دقيقة في تعيين أعضاء لجنة التحقيق الإداري المسبق في المنفعة العمومية من شأن ذلك أن يضمن استقلاليتها خاصة اتجاه الوالي الذي يعينها.

3- إن تحديد مدة التحقيق الإداري المسبق في فعالية المنفعة العمومية من طرف المشرع من شأنه كذلك أن يفيد في التحقيق، خاصة إذا كانت المشاريع المراد انجازها ذات أهمية.

4- تفعيل الضمانات الموضوعية لحق الملكية على غرار الضمانات المنصوص عليها في الأمر الملغى (حق استرجاع الملكية عند اعادة تخصيصها إلى منفعة أخرى غير المصرح بها؛ حق نزع الجزء الباقي غير المستعمل وغيرها) من شأنه أن يحفظ للملاك وأصحاب الحقوق العينية العقارية حقوقهم.

قائمة المصادر والمراجع:

- ابن منظور أبي الفضل جمال الدين محمد ابن مكرم، لسان العرب، دار صادر، بيروت، لبنان، المجلد الثامن.

أولا: النصوص التشريعية.

1- المرسوم الرئاسي رقم 20_442، المؤرخ في 30_12_2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر ع 82، بتاريخ: 30_12_2020.

2- القانون 14_05، المؤرخ في 24_02_2014، المتضمن قانون المناجم، ج ر ع 18، بتاريخ: 30_03_2014.

3- القانون رقم 05_12، المعدل والمتمم، مؤرخ في 04_08_2005، المتعلق بالمياه، ج ر ع 60، بتاريخ: 04_09_2005.

4- القانون 02_01، المعدل والمتمم، المؤرخ في 05_02_2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر ع 08، بتاريخ: 06_02_2002.

5- القانون رقم 98_04، مؤرخ في 15_07_1998، المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر ع 44 بتاريخ: 17_06_1998.

6- القانون رقم 91_11، مؤرخ في 27 أفريل1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المعدل والمتمم، ج ر ع 21 بتاريخ: 08 ماي 1991.

7- القانون رقم 90_29، مؤرخ في: 01_12_1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، ج ر ع 52، بتاريخ: 02_12_1990.

8- القانون رقم 84_12، مؤرخ في 23_06_1984، يتضمن النظام العام للغابات، المعدل والمتمم، ج ر ع 26، بتاريخ: 26_06_1984.

9- الأمر 76_48، مؤرخ في25 ماي 1976، يتعلق بقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ملغى بالقانون 91_11، ج ر ع 44 بتاريخ: 01 جوان 1976.

10- المرشد التطبيقي رقم 24_00، (وزارة الداخلية والجماعات المحلية، المديرية العامة للحريات العامة والشؤون القانونية، مديرية حالة الأشخاص والأملاك وتنقلهم)، مؤرخ في جوان 2000، يتعلق بإجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

11- المنشور الوزاري المشترك رقم 43_07، (وزارة الداخلية والجماعات المحلية، وزارة المالية وزارة الأشغال العمومية، وزارة النقل، وزارة السكن والعمران) مؤرخ في 02_09_2007، يتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية في إطار البنى التحتية ذات البعد الوطني والاستراتيجي.

ثانيا: الكتب.

1- ينظر فوزي خليل، المصلحة العامة من منظور إسلامي، دار ابن حزم للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2017.

2- حسان عبد الله يونس الطائي، التطورات القضائية في الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية، مصر 2016.

3- حسن محمد علي حسن البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير، دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ط1، 2015.

4- أحمد أحمد الموافي، فكرة المنفعة العامة في نزع الملكية الخاصة، نظرية الموازنة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 1999.

5- محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، بدون طبعة، 1996.

6- نبيلة عبد الحليم كامل، دور القاضي الإداري في الرقابة على شرط المنفعة العامة في حالة نزع الملكية، الاتجاه الحديث لمجلس الدولة في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، مصر، 1993.

7- أبو حامد الغزالي، المستصفى في علم الأصول، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 1993.

8- عز الدين ابن عبد العزيز ابن عبد السلام، قواعد الأحكام في مصالح الأنام، مؤسسة بيروت، لبنان، 1990،

9- محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971.

10- توفيق الطويل، مذهب المنفعة العامة في فلسفة الأخلاق، مكتبة النهضة المصرية، مصر، الطبعة الأولى، 1953.

11- أنور طلبة، نزع الملكية للمنفعة العامة: منازعات الملكية، أعمال المنفعة العامة، تقرير المنفعة العامة، حصر العقارات...، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، مصر، ب ط، ب س.

12- Odile de David Beauregard–Berthier, Droit administratif des biens, Gualino éditeur, Paris, 1998.

ثالثا: الرسائل والمذكرات.

1- مصطفى بوضياف، حماية المصلحة العامة في حق الملكية العقارية الخاصة، أطروحة دكتوراه في القانون تخصص القانون العقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة2(علي لونيسي)، الجزائر، 2014_2015.

2- غيتاوي عبد القادر، الضمانات التشريعية والقضائية لنزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العمومية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2013_2014.

3- بعوني خالد، منازعات نزع الملكية للمنفعة العمومية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2010_ 2011.

4- وناس عقيلة، النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة في التشريع الجزائري، رسالة ماجيستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، سنة 2006، ص.08.

5- وفاء سيد محمد خلاف، قيود الملكية للمصلحة العامة في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، مصر، ب س.

6- لعشاش محمد، إشكالات نزع الملكية في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تحولات الدولة جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، ب س.

رابعا: المقالات.

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

2- براهيمي سهام، فكرة المنفعة العمومية في نزع الملكية، مجلة الشريعة والقانون، كلية الحقوق، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 25، جويلية 2013.

3- ليلى زروقي، دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العمومية، مجلة مجلس الدّولة الجزائري، العدد03، 2003.