

مدى تطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال في نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية

في القضاء الإداري الجزائري

ط. د. شتوان حنان

كلية الحقوق والعلوم السياسية - مستغانم -

مخبر القانون العقاري والبيئة

أ.د. قماري بن ددوش نصره

كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة مستغانم

ملخص

إن فكرة القرارات القابلة للانفصال في الأصل من إبداع القضاء الإداري الفرنسي ، ابتدعها حتى يستطيع القاضي الإداري (قاضي الإلغاء) بسط رقابته على التصرفات القانونية التي تقوم بها الإدارة داخل عملية قانونية مركبة، عن طريق فصل القرار عن مجموع تلك العملية المركبة وتحليلها وتفكيكها تفكيكا قانونيا ممنهجا وفق أسس ومعايير معينة.

نحاول من خلال هذه الورقة البحثية البحث عما إذا كانت نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال تجد تطبيقا لها في القضاء الإداري الجزائري لاسيما في عملية نزع الملكية لأجل المنفعة العمومية، باعتبارها تخضع لإجراءات تتطلب سلسلة من القرارات الإدارية ، وإمكانية فصل هذه القرارات والطعن فيها بصفة مستقلة دون أن تؤثر على مشروع عملية نزع الملكية برمتها.

الكلمات المفتاحية:

القرارات القابلة للانفصال، نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، قاضي الإلغاء، الطعن.

Resume:

La pensée des actes détachables sont crier par la juridiction administrative française, afin que le juge administratif puisse exécuter le contrôle des actes juridiques de l'administration dans le cadre d'une opération juridique complexe, par le biais d'écartier l'arrêté de l'ensemble de ces opérations complexe séparément sur la base des critiques et de recours par voie libre.

A partir de cette article nous essayons trouver que si actes détachables sont appliqué dans la juridiction administrative algérienne, ainsi que l'opération de l'expropriation pour cause d'utilité publique. en la concéderons soumise a des arrêtés qui exige l'ensemble des actes administratifs séparément a l'opération en tout liberté sont changer le projet de l'expropriation.

Les mots clés: Les actes détachables, l'expropriation pour cause d'utilité publique, le juge d'annulation, recours.

مقدمة:

تعتبر نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال **Les actes détachables** من أهم إبداعات القضاء الإداري الفرنسي نظرا لما جاءت به من توسع في مفهوم القرارات الإدارية القابلة للرقابة القضائية حيث يمكن اعتبارها أنها "قرارات إدارية تكون جزءا من بنية عملية قانونية تدخل في اختصاص القضاء الإداري بناء على ولايته الكاملة، ولكن القضاء يقوم بفصل هذه القرارات عن تلك العملية ويقبل الطعن فيها بالإلغاء على انفراد"¹

كما تعتبر هذه النظرية تطبيقا من تطبيقات فكرة التمييز بين القرارات الإدارية البسيطة والقرارات الإدارية المركبة، حيث أن "القرارات الإدارية البسيطة تصدر بصفة مستقلة وتكون قائمة بذاتها وهي غير مرتبطة بعمل آخر"² ومثالها قرارات السلطة الرئاسية، وقرارات الوصاية الإدارية، وقرارات الضبط الإداري.

أما القرارات الإدارية المركبة فهي التي تصاحب أعمالا إدارية أخرى قد تكون سابقة على صدور القرار، أو معاصرة له، أو لاحقة لصدوره، مع وجود صلة ارتباط بينهما.

ولما كانت نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال هي من ابتداء مجلس الدولة الفرنسي. فإنه قد ابتدعها حتى يستطيع ممارسة رقابته على بعض التصرفات القانونية التي تقوم بها الإدارة داخل عملية قانونية مركبة، حيث يكون هذا المجموع المركب من الأعمال الإدارية خارجا عن نطاق رقابة قاضي الإلغاء. إلا أن هذا الأخير وفي سبيل حماية مبدأ المشروعية يسعى لفصل القرار عن مجموع العملية المركبة عن طريق تحليلها وتفكيكها تفكيكا قانونيا منمها وفق أسس ومعايير معينة.

وقد طبق القضاء الإداري لمجلس الدولة الفرنسي وكذا القضاء الإداري الجزائري فكرة القرارات القابلة للانفصال في مجالات متعددة أهمها: منازعات العملية العقدية، المنازعات الضريبية، المنازعات الانتخابية، عملية الانتخابات التشريعية وكذا أعمال السيادة.

ولعل من أبرز هذه المجالات وأخصبها لتطبيق هذه النظرية في القضاء الإداري المقارن هو عملية نزع الملكية للمنفعة العامة، لما تنطوي عليه من تصرفات قانونية انفرادية تمس مباشرة أحد الحقوق المقدسة والمكرسة عالميا ودوليا ألا وهو حق الملكية .

على الرغم من قدسية هذا الحق إلا أنه قد تضطر الجهة الإدارية للمساس به سعيا لتحقيق المصلحة العامة من خلال إنجاز مشاريع تسعى من خلالها إلى تلبية حاجيات المرفق العام، كما أن هذه العملية تعد من أخطر وأهم القيود التي ترد على حق الملكية وهذا ما جعلها من المواضيع الحساسة التي حظيت بالدراسة منذ القدم.

وبطبيعة الحال، فإن عملية نزع الملكية للمنفعة العامة هي عملية مركبة تمر بعدة مراحل وإجراءات، وكل مرحلة تتضمن الكثير من القرارات، فيلاحظ صدور قرارات إدارية قبل وبعد إجراء نزع الملكية. وقرارات أخرى مرافقة وغير مستقلة عن بعضها البعض وهذا ما دفع بالقضاء الإداري إلى فصل بعض تلك القرارات وبسط رقابته عليها لعل أبرزها إجراء التصريح بالمنفعة العامة.

إذا كانت نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال تجد تطبيقات لها في القضاء الإداري في القانون المقارن، فإن المشكلة التي تتمحور حولها للدراسة عن مدى وجود تطبيق لهذه النظرية في مجال نزع الملكية للمنفعة العمومية في النظام القضائي الجزائري.

للإجابة على هذه الإشكالية حاولنا تقسيم هذا البحث إلى محورين :

المحور الأول: تحديد مفهوم القرارات الإدارية القابلة للانفصال.

المحور الثاني: الإجراءات القانونية المنوطة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية

المحور الثالث: رقابة القاضي الإداري لشرعية قرارات نزع الملكية القابلة للانفصال.

المحور الأول: تحديد مفهوم القرارات القابلة للانفصال

لتحديد مفهوم القرارات المنفصلة لابد أولاً من إعطاء لمحة حول مفهوم القرارات الإدارية

أولاً: مفهوم القرار الإداري:

إذا كان المشرع قد اعترف لمجلس الدولة بموجب القانون العضوي 98 . 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله، وتحديدًا بموجب المادة 09 منه بالنظر في المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية، إلا أنه لم يتم تقديم تعريفًا للقرار الإداري.³ وهو أمر طبيعي. فغالبًا ما يعزف المشرع عن التطرق لتعريفات تتعلق بمصطلحات قانونية عادة ما يثور حولها الجدل ويكثر بشأنها الاختلاف تاركًا ذلك للفقه والقضاء.

1- التعريف الفقهي للقرار الإداري :

لقد وردت عدة تعريفات في الفقه الغربي والفقه العربي بشأن القرار الإداري نذكر منها تعريف العميد هوريو بأنه " إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية، في صورة تنفيذية أو في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر".⁴

والملاحظ من هذا التعريف أن ميزة القرار الإداري كونه يتمتع بالطابع التنفيذي، إلا أنه لم تكن هناك إشارة بأن هذا القرار يتخذ بالإرادة المنفردة، كما أن العميد هوريو قد حصر القرارات الإدارية كونها وسيلة خطاب بين الإدارة والأفراد سعياً بذلك للقرارات الموجهة للإدارات العمومية.

أما الدكتور فؤاد مهنا فقد عرف القرار الإداري بأنه: " عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة أحد السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"⁵ وبهذا يكون هذا التعريف قد سلم من الانتقادات الموجهة للفقه الفرنسي خاصة تعريف العميد هوريو السابق الذكر.

2- التعريف القضائي للقرار الإداري:

يعرف مجلس الدولة الفرنسي القرار بأنه " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة لما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"⁶

ويلزم لتحقيق وصف القرار الإداري توافر عدة خصائص ويمكن ذكرها على النحو الآتي:

- **القرار الإداري تصرف قانوني**: فليس كل ما تقوم به الإدارة العامة من تصرفات وأعمال يعد من القرارات الإدارية، فحتى يعتبر التصرف أو العمل الصادر عنها قراراً إدارياً يجب أن يكون عملاً قانونياً، أي صادراً بقصد وإرادة إحداث أثر قانوني⁷. والذي يتمثل

في إنشاء أو تعديل أو إلغاء وضع أو حالة أو مركز قانوني معين، ومن ثم فإذا لم يرتب العمل الصادر عن الجهة الإدارية آثارا قانونية مباشرة، فإنه لا يعد قرارا إداريا بالمعنى المفهوم في القرار الإداري ولا يخضع بالتالي لأحكامه وإنما يعتبر مجرد محل مادي لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء⁸

- **القرار الإداري صادر بالإرادة المنفردة:** فحتى يكون تصرف الإدارة العامة قرارا إداريا يجب أن يصدر بإرادتها المنفردة حينما تمارس صلاحياتها وفقا للقانون، وهو ما يميز القرار عن العقد الإداري والذي إن كان تصرفا قانونيا إلا أنه يعتمد في نشأته على توافق إرادتي الإدارة ومن يتعاقد معها.⁹

- **القرار الإداري صادر عن مرفق عام:** لإصباغ وصف القرار الإداري على التصرف القانوني، فإنه يتعين صدوره عن شخص من أشخاص القانون العام لديه مركزه (سلطة مركزية، إدارة محلية، إدارة مرفق مصلحي)، وأن هذا القرار سيحدث أثرا قانونيا يؤثر على المركز القانوني للمخاطب أو المخاطبين به .

وتخرج عن دائرة القرار الإداري الأعمال القانونية التي تقوم بها سلطات أخرى ولا يمكن وصفها بالقرار الإداري. ويتعلق الأمر بأعمال كل من السلطة التشريعية والسلطة القضائية¹⁰.

ثانيا: مفهوم القرارات الإدارية القابلة للانفصال:

الانفصالية تعني " عزل تصرف عن مجموع التصرفات الأخرى التي تتمتع بنظام قانوني متميز، وذلك بهدف إخضاع التصرف القانوني المنعزل إلى نظام قانوني آخر، وبالتالي تأكيد استقلاليته اتجاه العملية التي تم إصداره لإتمامها أو بمناسبة سواء كانت تصرفا قانونيا أو تصرفا ماديا "11

لذلك فإن فصل عنصر عن مجموع ما لا يعني بالضرورة- وخاصة في مجال الانفصالية القانونية- جعل هذا العنصر متميزا عن المجموع الذي يحتضنه، بل يعني فقط منحه نوعا من الاستقلالية النسبية وذلك لغاية مراقبته قضائيا¹².

و عليه يمكن تعريف القرارات القابلة للانفصال بأنها قرارات إدارية تكون جزءا من بيان عملية قانونية تدخل في اختصاص القضاء العادي أو الإداري بناء على ولايته الكاملة أو تخرج عن اختصاص أي جهة قضائية ولكن القضاء يقوم بفصل هذه القرارات عن تلك العملية ويقبل الطعن عليها بالإلغاء على انفراد.

و يمكن تعريفها أيضا بأنها عبارة عن تصرفات قانونية تصدر من جانب الإدارة بمفردها أو السلطات العامة بصفة عامة في إطار عملية مركبة. مع إمكان تجنيب هذه التصرفات لتمثل على حدة قرارات قائمة بذاتها وصالحة لترتيب أثر قانوني فردي مكتمل ونهائي في حد ذاته دون أن يخل ذلك بباقي المكونات الأخرى للعملية، ودون أن يؤثر على كيان العملية ذاتها أو يعطل أو يحول دون ترتيب الآثار القانونية المرجوة من ورائها، أي النتائج القانونية التي من أجلها قامت الإدارة بإتمام هذه العملية¹³.

فيتضح من خلال هذه التعاريف أن القرارات القابلة للانفصال ترتبط دائما بالعمليات المركبة وتتخذ من خلالها.

والعملية المركبة تضم القرارات التي لا تصدر بصفة منفصلة ومستقلة وإنما تدخل في تمام عمل قانوني إداري آخر وترتبط به، وقد تأتي سابقة أو لاحقة أو معاصرة له، كالقرارات المتخذة بصدد عملية تعاقدية أو انتخابية أو نزع ملكية¹⁴، فهي (العملية المركبة) هي في حقيقتها عبارة عن سلسلة متصلة الحلقات تشكل قرارات تكون ضرورية ولازمة لإصدار القرار النهائي.

كالقرار الإداري الصادر بنزع الملكية للمنفعة العامة مثلا تصاحبه أعمال إدارية أخرى تتم على مراحل متعددة تبدأ بتقرير المنفعة العامة للعقار موضوع نزع الملكية ثم إعداد كشوف الحصر لها وأخيرا صدور قرار نقل الملكية.

وبذلك تختلف هذه العملية عن القرارات البسيطة والتي يقصد بها " تلك القرارات التي تصدر بصفة مستقلة عن غيرها من القرارات، أي أنها تكون قائمة بذاتها ولا ترتبط بقرارات أخرى أو عمل قانوني آخر" ¹⁵ كالقرار الصادر بتعيين موظف أو ترقية أو نقله.

تأسيسا على ما سبق ذكره فإن القرارات القابلة للانفصال هي قرارات إدارية، ينطبق عليها تعريف القرارات الإدارية، فهي تصدر من جانب الإدارة بمفردها لما لها من سلطة ملزمة وفقا للقوانين واللوائح لإحداث أثر قانوني معين، سواء بإنشاء مركز قانوني جديد أو بتعديل مراكز قانونية قائمة أو حتى بالإلغاء كلية.

وإن القرارات القابلة للانفصال تتمتع بجملة من الخصائص والتي تتمثل فيما يأتي:

- **قرارات إدارية:** أي أنها تتمتع بكافة شروط القرار الإداري وأركانها، من حيث كونه عملا قانونيا صادرا عن الإرادة المنفردة لسلطة عامة وطنية بناء على القوانين والأنظمة ويؤثر في المراكز القانونية ¹⁶.
- **متصلة بعملية إدارية مركبة:** قد سبق تعريف هذه العملية . بأنها سلسلة متصلة الحلقات من القرارات التمهيدية والأعمال المادية المختلفة تشكل في مجموعات عملية متكاملة.
- **إمكانية فصل هذه القرارات:** " إن هذه القرارات وإن كانت مرتبطة مباشرة بعمليات إدارية أخرى. إلا أنها أعمال انفرادية قابلة للرقابة متى توافرت فيها عناصر القرار الإداري، وطالما كانت دعوى مخاصمتها لا تؤثر على وجود العملية الإدارية المركبة. ومسألة فصل هذه القرارات عن العمليات المركبة تعد مسألة موضوعية ¹⁷. ومع ذلك فهناك معايير فقهية لتمييز القرارات القابلة للانفصال عن تلك التي لا تقبل الانفصال.

ثالثا: تطبيقات نظرية القرارات القابلة للانفصال في مجال نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية (القضاء الفرنسي)

سبق القول أن القرارات القابلة للانفصال لا توجد إلا في العمليات المركبة، حيث أن هذه العمليات المركبة تمر بعدة مراحل وخطوات، وتتضمن الكثير من الإجراءات تتخذ من خلالها قرارات فرعية وتمهيدية قبل صدور القرار النهائي فيها.

من تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في كل عملية من العمليات الإدارية القانونية المركبة والتي تتمثل في: منازعات العملية العقدية، منازعات العملية الضريبية ومنازعات العملية الانتخابية، منازعات العملية المتعلقة بالوصاية الإدارية، أعمال السيادة ومنازعات نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة . ونستهل بالبحث على مجال واحد متعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

وجدت عدة تطبيقات لنظرية القرارات الإدارية المنفصلة في مجال منازعات عملية نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، حيث كان مجلس الدولة الفرنسي يقبل دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية المحلية المتعلقة بإعلان وجود منفعة للملكية الخاص تمهيدا لنزع هذه الملكية، وفي هذا نجد عدة أحكام لمجلس الدولة الفرنسي من أمثاله: الحكم الصادر بتاريخ 20 . 06 . 1958 في قضية " جورين " " Jurine ". وحكمه الصادر بتاريخ 16 . 10 . 1963 في قضية بلدية توتافيل Totavel وحكمه الصادر بتاريخ 12 . 11 . 1909 في قضية " Descieux et Guillot"، وحكمه الصادر بتاريخ 11 . 02 . 1910 في قضية " Laurent"، " Choprosoy" ¹⁸

ويجب التنويه أنه في القانون الفرنسي نجد أن عملية نزع الملكية للمنفعة العامة هي عملية ذات طبيعة مزدوجة إدارية وقضائية، وهي تمر بمرحلتين رئيسيتين: المرحلة الإدارية وهي مرحلة تتخذ فيها قرارات إدارية، ومرحلة ثانية يصدر فيها قراران قضائيان أولهما بنقل الملكية، والثاني بتقدير التعويض.

ويشترط القضاء الإداري قبول دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية المركبة والمتصلة في عملية نزع الملكية للمنفعة العامة صدور حكم قضائي نهائي من الجهة القضائية المختصة بدعوى نزع الملكية للمنفعة العامة وذلك احتراماً لمبدأ حجية الشيء المقضي به¹⁹.

المحور الثاني: الإجراءات القانونية المنوطة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية:

تتطلب عملية نزع الملكية للمنفعة العمومية اتخاذ بعض الإجراءات المحددة، التي نظمها قانون 11/91 المؤرخ في 1991/04/27، والمرسوم التنفيذي رقم 186/93 المؤرخ في 1993/04/27 المحدد لكيفيات تطبيق القانون 11/91. وقد تناول المشرع الجزائري خطوات نزع الملكية في المادة 03 من القانون 11/91 والتي تنص على ما يلي: "تخضع نزع ملكية عقارات أو حقوق عينية عقارية من أجل المنفعة العمومية لإجراء يشمل مسبقاً ما يأتي:

- التصريح بالمنفعة العمومية.
- تحديد كامل الأملاك والحقوق العقارية المطلوب نزعها، وتعريف هوية المالكين وأصحاب الحقوق المطلوب نزعها.
- قرار إداري بقابلية التنازل عن الأملاك والحقوق المطلوب نزعها.
- يجب أن توفر الاعتمادات اللازمة للتعويض القبلي عن الأملاك والحقوق المطلوب نزعها."

1- التصريح بالمنفعة العمومية

تعتبر المنفعة العمومية هي الشرط الأساسي والمبرر الجوهري الذي يستند إليه المشرع في إباحة نزع الملكية²⁰، كما أن القصد الأول والأخير من إجراء نزع الملكية هو تحقيق المنفعة العمومية، أي أن الأسس القانونية لهذا الإجراء هي إنجاز مشاريع تدخل في نطاق المنفعة العامة.²¹ غير أن هذا المفهوم غير واضح وقابل لعدة انتقادات، لأن القوانين لم تحدد أركانه وهذا راجع بالدرجة الأولى لاختلافها باختلاف الظروف والأحوال²²

ففكرة المنفعة العمومية لم تعرف بواسطة النصوص ولا بواسطة القضاء، بل هي فكرة يشار بها إلى مضمون العمل الإداري وهدفه، لأنها فكرة شديدة المرونة والغموض، أي أن مفهومها ليس مجرد، وإنما مرتبط بعمليات مالية متنوعة ويتحدد بالنظر إلى محتوى العمليات أو النشاط الذي تقوم به الإدارة²³.

فعدم قابلية تحديد مفهوم المنفعة العمومية ومرونتها جعلها تتطور وتوأكب تغيير المفاهيم الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي أثرت في وظيفة الدولة، التي لم تعد مجرد دولة حارسة بل أصبحت تتدخل في كثير من المجالات الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق خير الجماعة وإسعادها ورفع مستواها²⁴.

بالنسبة للمشرع الجزائري لم يعرف المنفعة العمومية، نظراً لكونها فكرة مرنة متطورة، ترتبط بنشاط الإدارة، إلا أنه يمكن تعريفها من اعتبارين أولهما ضرورة تحقيق المصلحة العامة، وثانيهما حماية الملكية الخاصة.

إن فكرة المنفعة العامة مرادفة لفكرة المصلحة العامة، التي تعتبر غاية وجود الإدارة والمرفق العام ومناطق النشاط الإداري.

ويمكن تعريف المنفعة العامة على " أنها مجموع الأعمال التي ترمي إلى خدمة المجتمع على القدر الذي تكون مصلحته وفائدته تبرر التضحية بمصلحة الفرد، التي تتناقض مع الخير الذي تجنيه الجماعة"²⁵

وعليه فإن التصريح بالمنفعة العمومية إجراء أساسي يستهدف تحديد الغاية من العملية التي تريد الإدارة القيام بها من جهة، وإتاحة الفرصة لإبداء آرائهم في المشروع المزمع إنجازه من جهة أخرى.

وإن المشرع الجزائري رغم عدم تعريفه للمنفعة العامة إلا أنه وضع ضابطين يلتزم الإدارة باحترامه أثناء تقديرها للمنفعة العامة، وهو أن يكون نزع الملكية جاء تنفيذاً لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط.

التصريح بالمنفعة العمومية لا يكون ممكناً إلا إذا مر ببعض الإجراءات الجوهرية والمسبقة التي عددها القانون رقم 11/91 والمرسوم التنفيذي رقم 186/93 المعدل والمتمم، إذن يمر التصريح بالمنفعة العمومية بثلاث مراحل هي:

- تكوين ملف طلب نزع الملكية من قبل الهيئة المستفيدة من العملية (صاحب المشروع) .
- وإجراء التحقيق المسبق.
- إصدار القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية.

1.1 تكوين ملف طلب نزع الملكية من طرف المستفيد: من مقدمات إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية تكوين ملف من طرف المستفيد من هذه العملية. ويلجأ إليه إذا لم تؤدي الطرق الودية للحصول على الأملاك والحقوق العقارية إلى نتائج إيجابية، يحضر الصلح، وعلى أساسه تكون الهيئة المستفيدة ملفاً تثبت فيه المشروع المزمع إنجازه ذو منفعة عامة، وأنها سعت للحصول على الأملاك الضرورية بالطرق الوطنية²⁶.

1.1.1 محتويات الملف: يتكون هذا الملف وفقاً للمادة الثانية من المرسوم رقم 186/93 من ما يلي:

- تقرير يسوغ ضرورة اللجوء إلى إجراء نزع الملكية ويبرر النتائج السلبية التي تمخضت عنها محاولة الاقتناء بالتراضي.
- تصريحاً يوضح الهدف من العملية وينبغي أن يهدف هذا التصريح إلى أداة التعمير أو التهيئة العمرانية أو التخطيط المرتبط بذلك.
- مخطط للوضعية تحدد طبيعة الأشغال ومدى أهميتها ووقعها.
- تقريراً بيانياً وإطار التمويل (مع توضيح مصادر الأموال وتوفيرها وتحديد المبالغ المخصصة لتغطية عملية نزع الملكية).

2.1.1 دراسة الملف:

يرسل الملف المذكور إلى الوالي²⁷ المختص إقليمياً الذي يمكنه أن يطلب جميع المعلومات أو الوثائق التكميلية التي يراها مفيدة لدراسة الملف²⁸، إذا كانت الأشغال مما يجب إنجازها على تراب ولايتين أو عدة ولايات، فإن المستفيد من نزع الملكية يحول الملف الخاص بنزع الملكية إلى كل والي مختص إقليمياً والذي يتولى جميع إجراءات نزع الملكية.

تجب الإشارة إلى أنه لا يمكن نزع الملكية ما لم تتوفر الإعتمادات المالية الكافية لتغطية العملية وإطار التمويل وتسجيلها، خاصة وأن المستفيد من نزع الملكية (الإدارة والمؤسسات العمومية) هو الذي يتكفل بدفع مصاريف إجراءات نزع الملكية²⁹.

وما يجب ذكره أيضا أنه يمكن للوالي رفض فتح التحقيق المسبق إذا لم يتوفر ملف المستفيد إحدى الشروط المتكررة سابقا.

2.1 إجراء التحقيق المسبق:

عرفه وهبة الزنغلي: " التحقيق المسبق هو التثبت من جدية الدافع في اللجوء إلى نزع ملكية الأفراد العامة، وهو إجراء حرصت عليه معظم التشريعات في العالم³⁰ .

كما يمكن إعتبره، إجراء، إداري غير نزاعي، بغية إشعار المعنيين محل النزاع، فعلى أساسه يصدر قرار فتح التحقيق وتعيين اللجنة المكلفة به وتعين كذلك عوض هذه العملية التي تبدأ بفتح تحقيق وتعيين لجنة تحقيق التي تقع على عاتقها مجموعة من المهام³¹ .

وإن هدف الإدارة من هذا الإجراء هو إثبات مدى فاعلية المنفعة العامة خاصة أنها تتمتع بالسلطة التقديرية فيما يتعلق بتحديد العقارات والحقوق العقارية والمساحات لتحقيق هذه الغاية التي من أجلها لجأت إلى نزع الملكية.

1.2.1 تكوين لجنة التحقيق المسبق:

يدرس الملف تحت مسؤولية الوالي الذي يقوم بتعيين لجنة تحقيق تتكون من ثلاثة أشخاص يكون أحدهم رئيسا لها، لإجراء التحقيق بقصد إثبات مدى فاعلية المنفعة العمومية، ويختار الأشخاص المذكورين من قائمة وطنية يضبطها كل سنة وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئية استنادا إلى القوائم التي تعدها كل ولاية من 6 إلى 12 شخص لكل ولايته.

وتتكون هذه القوائم³² من:

- قدماء القضاة.
- الموظفين أو قدماء الموظفين المصنفين على الأقل في الصنف 13 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- أية شخصية يمكن أن تساهم نظرا لكفاءتها أو خبراتها في سير التحقيقات.

2.2.1 قرار فتح التحقيق المسبق:

قرار فتح التحقيق المسبق يعتبر من قبل الأعمال التحضيرية وغير قابل للطعن أمام القضاء لكن يمكن الاعتماد عليه لطلب إبطال قرار التصريح بالمنفعة العمومية بإثارة الخروقات التي تتخلله، وقد نصت المادة 06 من القانون 11/91، على أنه يفتح التحقيق المسبق بقرار من الوالي يذكر فيه وجوبا ما يلي:

- الهدف من التحقيق - تاريخ بدء التحقيق وانتهائه - تشكيلة اللجنة (أسماء الأعضاء وألقابهم وصفاتهم).
- كفاءات عمل اللجنة (أوقات استقبال الجمهور وأماكنه ودفاتر تسجيل الشكاوى وطرق استشارة ملف التحقيق) - الهدف البين من العملية.
- مخطط الوضعية لتحديد طبيعة الأشغال المزمع إنجازها.

كما يجب أن يكون القرار قبل 15 يوما من تاريخ فتح التحقيق مشهرا بمركز البلدية المعنية ومنشورا في جريدتين يوميتين وطنيتين، كما أنه ينشر كذلك في مجموع القرارات الإدارية للولاية، أي أن يكون موضوع إشهار بعنوان البلدية في الأماكن المخصصة عادة لهذا الغرض، في التشريعين الفرنسي والجزائري، وعندما يرسل الملف مكتملا من الإدارة إلى المحافظ فإنه يأمر بفتح تحقيق، وتعيين مندوب أو لجنة تحقيق تتكفل بالأعمال الهامة أو التي تمثل صعوبة خالصة.

1.2.3 مهام لجنة التحقيق المسبق:

تتمثل مهمة لجنة التحقيق المسبق في القيام بإجراء تحقيق الهدف من إثبات فاعلية المنفعة العمومية للمشروع المزمع إنجازه، وللوصول إلى ذلك تقوم لجنة التحقيق المسبق بسماع أي شخص أو هيئة معينة، والحصول على أية معلومة ضرورية لأعمالها وإعداد استنتاجاتها.

ويجب على أعضاء اللجنة أن لا يبوحوا بأي سر يتعلق بالوثائق والمعلومات التي يطلعون عليها أثناء أداء مهامهم

تحدد مدة التحقيق تبعا لأهمية العملية وكيفية عمل اللجنة، كما يجب التأكيد على أنه لا يمكن للجنة أن تباشر أعمالها بكل إتقان، إلا إذا توفرت لها جميع الشروط والوسائل اللازمة التي يمكنها من مباشرة مهامها وذلك لتجنب كل التباس من المحتمل أن يرتكب أثناء إجراء التحقيق.

1.2.4 نتائج أعمال لجنة التحقيق:

ترسل نتائج أعمال اللجنة الموقعة والمؤشرة والمؤرخة إلى الوالي مع جميع الوثائق الإثباتية المفهسة قانونا لتفادي ضياع الوثائق.

يستحسن إيداع ملف التحقيق في ظرف محمول لدى المصالح المعنية للولاية، وترسل نسخة من نتائج التحقيق إلى الأشخاص المعنيين الطبيعيين أو المعنويين بناء على طلبهم، فاللجنة ملزمة بالإفصاح عن رأيها بصريح العبارة في مدى فاعلية المنفعة العمومية.

1.3.1 إصدار القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية:

إن أول الإجراءات التي لا يمكن لأي تشريع أن يتخلى عنها هو تقرير المنفعة العامة، والذي يمكن تعريفه " بأنه اعتراف أو إعلان من الجهة المختصة بأن المشروع المزمع إقامته يحقق المنفعة العامة"، كما يعتبر إعلانا أو تصريحاً ينشر ويعلن للكافة للعلم به والإطلاع عليه وليطعن فيه صاحب المصلحة³³.

وحتى يكون التصريح بالمنفعة العامة سليما وقانونيا يشترط أن تتوفر فيه بعض الشروط أهمها:

- أن يصدر من الجهة المختصة.
- أن يحترم القواعد الشكلية.
- أن يكون محتوى القرار مطابقا للنصوص القانونية والتنظيمية.

1.3.1 السلطة المصدرة للقرار:

لقد حددت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 الجهة المختصة بإصدار القرار والتي جاء في مضمونها ما يلي: " يصرح بالمنفعة العمومية حسب الآتي:

- بقرار مشترك أو قرارات مشتركة بين الوزير المعني ووزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية، إذا كانت الممتلكات أو الحقوق العينية العقارية المراد نزع ملكيتها واقعة في تراب ولايتين أو عدة ولايات.
- بقرار من الوالي إذا كانت الممتلكات أو الحقوق العينية العقارية المذكورة واقعة في تراب ولاية واحدة."

وتجدر الإشارة إلى أن تطبيق أحكام المادة المذكورة أعلاه كان محل إرسال مذكرة رقم 662 مؤرخة في 17 مارس إلى المصالح المعنية للولاية، موضوعها توضيح محتويات الملف الذي يمثل المرجع الأساسي للقيام بعملية إتخاذ القرار الوزاري المشترك للتصريح بالمنفعة العمومية.

تنص المادة 11 من القانون 11 / 91 على " أنه يخضع قرار التصريح بالمنفعة تحت طائلة البطلان:

- أن ينشر حسب الحالة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية أو مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية.
- أن يبلغ كل واحد من المعنيين.
- أن يعلق في مقر البلدية التي يقع فيها الملك المطلوب نزع ملكيته حسب الكيفيات التي حددتها المادة 06 من هذا القانون، طوال الفترة المنصوص عليها في المادة 13 من هذا القانون.

وفضلا عن ذلك يبين القرار المهلة القصوى المحددة لإنجاز نزع الملكية والتي لا تفوق أربع (4) سنوات، ويمكن تحديدها مرة واحدة للمدة نفسها بدون إجراء تحقيق مسبق جديد بموجب قرار في نفس أشكال قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وهذا حالة في اتساع مدى العملية واكتسابها صبغة وطنية تطبيقا لنص المادة 10 من القانون 11/91 المتضمن نزع الملكية. .

2- التحقيق الجزئي

يلي عملية التصريح بالمنفعة العمومية إجراء التحقيق الجزئي، حيث يهدف هذا الأخير إلى تحديد كامل الأملاك والحقوق العينية العقارية المطلوب نزعها، وكذا إلى تعريف هوية المالكين أصحاب الحقوق المزمع نزع ملكيتهم، ويسند هذا التحقيق إلى محافظ الدولة.

1.2 الهدف من إجراء التحقيق الجزئي:

استنادا لأحكام المادة 13 من المرسوم التنفيذي 186/93 المعدل والمتمم فإن التحقيق الجزئي يهدف وبكل الوسائل إلى إعداد مخطط أو تصميم جزئي يمكن من تحديد محتوى الممتلكات والحقوق العقارية المراد نزعها تحديدا دقيقا وحضوريا، كما يهدف إلى توضيح والتحقيق من هوية المالكين وأصحاب الحقوق العينية العقارية المراد نزع ملكيتهم، إما عن طريق فحص المستندات القانونية للملكية أو بواسطة معاينة الحقوق في العقارات المعنية في حالة عدم وجود تلك المستندات، إذا كان العقار المراد نزع ملكيته مساحته مسجلة فإن خلاصة مخطط المسح ووثيقة عملية إجراء المسح عند الاقتضاء تقوم مقام مخطظه الجزئي.

2.2 تعيين المحافظ المحقق: في خلال 15 يوما لتاريخ نشر القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية ومع مراعاة آجال الطعون

المذكور في 13 و 14 من القانون رقم 11/91 يصدر الوالي قرار تعيين بتعيين محافظ محقق يختار من بين الخبراء المهندسين المعتمدين لدى المحاكم قصد إنجاز التحقيق الجزئي.

يبين هذا القرار اسم المحافظ المحقق ولقبه وصفته ، كما يبين الأيام والأوقات التي يمكن أن يتلقى فيها التصرفات والمعلومات والمنازعات المتعلقة بالحقوق ذات الصلة بالعقارات المراد نزع ملكيتها، ويبين كذلك تاريخ بدء التحقيق الجزئي وانتهائه، وينشر هذا القرار في مجموعة العقود الإدارية للولاية، ويبلغ لكل شخص معني ويشهر في مركز البلدية التي يقع فيها الملك المراد نزع ملكيته حسب الكيفيات وخلال المدة في القانون .

وفي إطار القيام بمهامه يستفيد المحافظ المحقق من مكافئة مقابل أتعابه تحدد حسب الكيفيات الخاصة بالاستفادة من التعويضات الممنوحة لأعوان القضاة طبقاً للتنظيم المعمول به.

3.2 أعمال المحافظ المحقق:

تمثل المهمة الأساسية للمحافظ المحقق في إعداد مخطط جزئي وقائمة المالكين وأصحاب الحقوق الآخرين وفي هذا الصدد فإن المحافظ المحقق مؤهل للقيام بالأعمال التالية:

2-3-1 إجراء التحقيق:

لقد أشارت المادة 15 من المرسوم التنفيذي 186/93 المعدل والمتمم إلى أن المحافظ المحقق يقوم باستشارة كل وثيقة إدارية مفيدة والاستماع إلى كل شخص معني أو مهتم، ويشهد بمدى مطابقة المخطط الجزئي للعناصر الواردة في القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية، ويمكن أن يستعين بأي شخص يختاره في أشغال تحرياته وفي صياغة كل وثيقة ترسل خلال التحقيق.

كما تدخل ضمن مهام المحافظ المحقق تأكده أثناء فحص مستندات الملكية من أن الوثائق المقدمة له مقبولة في إطار التشريع المعمول به لإثبات حق الملكية.

يطلب المحافظ المحقق من أمين الحفظ العقاري شهادة تثبت أن المستندات المفحوصة تعكس الوضع الراهن للعقارات والحقوق العينية العقارية المعنية ويرفقا بالوثائق المقدمة، ويسلم الوضع عند الاقتضاء كشفاً بالتسجيلات الرهينة والتكاليف الأخرى طبقاً لمضمون نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه.

عند غياب سند الملكية فإن المحافظ المحقق يلجأ إلى إجراءات التحريات عن مدى صحة الحيازة المثارة، وهو بذلك يتحرى ما إذا كان الشخص المعني بالتحقيق يمارس الحيازة طبقاً لمقتضيات القانون المدني، بمعنى أن تكون حيازته علنية ومستمرة وهادئة ومرت عليها فترة 15 سنة، لهذا الغرض فإن الشخص المعني مطالب بأن يقدم وثائق تثبت حالته المدنية، والشهادة الكتابية المرفقة بتوقيعي شخصين مصادق عليها تبين ممارسته للحيازة ومدتها، وعليه أن يقدم أيضاً كل الوثائق الأخرى التي من شأنها تنوير التحقيق مثل الشهادات الجبائية³⁴.

كما يتلقى المحافظ المحقق أيضاً أي تصريحات تحيطه علماً في كل حالة بالوضعية القانونية للعقارات موضع التحقيق، سوى لدى مالكي العقارات أو حائزيها أم لدى أي أشخاص آخرين يمكن أن تكون لهم معلومات مفيدة بشأن تلك العقارات.

2-3-2 إعداد محضر نهائي:

بعد انقضاء 15 يوما من تاريخ الإشهار يتنقل المحافظ المحقق من جديد إلى عين المكان إذا ما صدرت منازعات أو مطالبات أو اعتراضات ويجزر محضرا نهائيا في جميع الأحوال يقيد فيه استنتاجاته النهائية التي يعد على أساسها قائمة العقارات المحقق فيها المعينة بالاستناد إلى التخطيط الجزئي، مبينا بالنسبة لكل عقار حسب الحالة الهوية للمالك أو المالكين المحددة أو هوية المالك غير المحددة وآخر مهمة يقوم بها المحافظ المحقق تتمثل في إرسال ملف التحقيق الجزئي إلى الوالي المختص إقليميا في حدود الأجل الذي يحدده هذا الوالي، حيث يحتوي هذا الملف على: المخطط الجزئي . المحضر النهائي وكذلك جميع الوثائق المستلمة المعدة أثناء التحقيق، قائمة العقارات المنصوص عليها في المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المعدل والمتمم.

2-3-3 إعداد المحضر المؤقت:

إن المحضر المؤقت هو ذلك الذي يسجل فيه المحافظ جميع التصريحات والأخبار والمعلومات التي تلقاها أو جمعها، ويقيد فيه أيضا النتائج الأولية التي ترتب عن مجموع تلك المعلومات والتحريات . يقوم المحافظ المحقق بإشهار النسخ التي استخرجها من المحضر وبين فيها تاريخ إشهارها في أماكن مرئية وميسورة الوصول إليها وذلك لمدة أسبوعين في مزار البلدية والولاية المعنيين وفي مصالح مسح الأراضي والحفظ العقاري والأملاك الوطنية والفروع والمفتشيات والمكاتب التابعة لها، ويكون شهرها مرفقا بالمخطط الجزئي الذي أعده والغرض من هذا الشهر هو تلقي المطالبات والمنازعات والاعتراضات ذات الصلة بالحقوق العينية العقارية موضوع التحقيق.

يتعين على المسؤولين المعنيين في إدارة الأملاك الوطنية وفي البلدية أن تحجز المحافظ المحقق بالحقوق التي يمكن أن تملكها الدولة أو البلدية في العقارات ذات الشأن وهذا خلال مهلة 15 يوما ذاتها.

3. قابلية التنازل عن الأملاك والحقوق العينية العقارية

إن قرار قابلية التنازل هو ذلك القرار الصادر من الوالي، والمحدد لقائمة العقارات والحقوق العينية المطلوب نزعها وقائمة المالكين وأصحاب الحقوق والتعويض الممنوح لهم.

1-3 تقدير قيمة الممتلكات والحقوق العينية العقارية المطلوب نزع ملكيتها:

1-1-3 تقييم الأملاك والحقوق العينية العقارية:

بالرجوع إلى نص المادة 31 من المرسوم التنفيذي 186/93 المعدل والمتمم فإن الإدارة ومن أجل تغطية تعويضات مشروع الملكية بتكوين ملف يرسل إلى مصالح أملاك الدولة بصفتها الهيئة الوحيدة المختصة في تقييم الأملاك والحقوق المراد نزعها، ويحتوي هذا الملف على العناصر التالية:

- القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية.
- المخطط الجزئي مصحوب بقائمة المالكين وأصحاب الحقوق العينية العقارية.

2-1-3 تحديد التعويض وطبيعته:

تطبيقاً لأحكام المادة 22 من دستور 2016 يجب أن يكون التعويض عادلاً ومنصفاً يغطي كامل الضرر الناشئ من نزع الملكية، ويشمل الصرر قيمة العقار أو الحق العيني وما فات المالك من كسب³⁵ من جراء حرمانه من استعماله واستغلاله والانتفاع به، والأصل أن تحدد التعويضات نقداً بالعملة الوطنية، غير أنه يمكن أن يقترح تعويض عيني بدلاً عن التعويض، وتقوم بإعادة إسكان مستأجري المحلات السكنية ذات الاستعمال المهني المنزوعة ملكيتها أو شاغليها وتعرض على التجار والحرفيين والصناعيين المعنيين محلات معادلة، ويمكن أن يخصص للمستأجر تعويضاً عن حرمانه من الانتفاع وهذا زيادة على تعويض الرحيل.

أما فيما يخص إيداع المبلغ، فقد نصت المادة 35 من المرسوم التنفيذي 186/93 على أنه: "يودع مبلغ التعويضات المطلوب تخصيصها، بعنوان العقارات المنزوعة ملكيتها والتي لم تحدد هوية مالكيها خلال التحقيق الجزئي، في خزينة الولاية لمدة خمسة عشر (15) عاماً.

بعد إيداع مبلغ التعويض لدى الخزينة يمكن للأشخاص المنزوعة ملكيتهم أن يفحصوا عن المبلغ الذي يطلبونه في أجل 15 يوماً من تاريخ التبليغ إذا اعتبروا أن المبلغ المحدد غير كاف، وإذا تذر الاتفاق بالتراضي حول مبلغ التعويض، يمكن للطرف المستغل رفع دعوى أمام القاضي المختص خلال الشهر الذي يلي التبليغ.

4- نزع الملكية

إن نقل الملكية إلى المستفيد يتم بصور قرار نزع الملكية للمنفعة العامة التي يرتبط بشروط معينة، بعضها متعلقة بصوره وبعضها الآخر متعلقة بنفاذه.

1-4 شروط صدور القرار:

إن القرار لا يكون سليماً إلا إذا صدر عن الوالي باعتباره السلطة المختصة في إصداره، وهذا القرار لا يصدر إلا إذا أصبح قرار قابلية التنازل نهائياً، وذلك سواء لفوات ميعاد الطعن فيه أو صدور قرار قضائي نهائي بنزع الملكية، أو أن يكون المالك أفصح عن رضائه بالتعويض بعد اتفاهه مع السلطة المصدرة له يجب أن تكون الاعتمادات المالية التي تمنح كتعويض للمتضرر قد وفرت على أساس أن التعويض قبلي على صدور قرار نزع الملكية، وقد تم إيداعها في خزينة الولاية. يمكن للسلطة الإدارية أن تطلب من القضاء الإشهار باستلام الأموال باستصدار قرار قضائي بذلك³⁶. ويجب أن يصدر القرار خلال المدة التي تجرّي فيها نزع الملكية، سواء المدة العادية المقدرة بأربع (4) سنوات أو المدة الاستثنائية المقدرة بـ 8 سنوات.

2-4 شروط نفاذ القرار:

حتى يصبح القرار نافذاً، فإن السلطة المصدرة للقرار ملزمة بتبليغه إلى الطرف المنزوعة ملكيته وإلى المستفيد، وتجب على الإدارة أن تقوم بإشهار القرار في المحافظة العقارية. حتى يصبح سند ملكية وذلك خلال شهر من تبليغه، ويجب نشره أيضاً في مجموع القرارات الإدارية للولاية وهو الأمر الذي أقرته المادة 41 من المرسوم التنفيذي 186/93.

المحور الثالث: رقابة القضاء الإداري على شرعية قرارات نزع الملكية القابلة للإنفصال.

لقد سبقت الإشارة إلى أن النظام القانوني الجديد المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية إجمالاً من القانون رقم 91 . 11 والمرسوم التنفيذي رقم 186.93 المعدل والمتمم خصوصاً قد كرس حق الطعن في القرارات الخاصة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية بل ووسع من مجال هذا الحق ومدد في نطاقه ليستوعب كافة القرارات الشاملة لعمليات وإجراءات وتدابير نزع الملكية، بوصفها قرارات إدارية منفصلة عن بعضها البعض، إذ تبعا لهذا الوصف والتكييف وتطبيقاً للمبادئ والتقنيات والأحكام المتعارف في القانون الإداري، يصح الطعن فيها جميعاً وباستقلال هذا عن ذلك³⁷.

فهذا النظام القانوني الجديد المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية قد اشترط عملية من الشروط الشكلية والموضوعية تجب توافرها في هذه القرارات كلها تحت طائل قابليتها للبطلان والإلغاء.

وعن أنواع القرارات الخاصة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية والخاضعة للرقابة القضائية، يرى المختصين في شؤون القانونية والإدارية والقضائية³⁸ أنها خمسة قرارات يمكن استعراضها بالشكل التالي:

- قرار فتح التحقيق من أجل المنفعة العمومية وتعيين اللجنة المحققة في ذلك.
- قرار التصريح بالمنفعة العمومية.
- قرار تعيين المحافظ المحقق.
- القرار المتضمن محضر تقييم الأملاك والحقوق العقارية المطلوب نزع ملكيتها.
- القرار المصرح بقابليته التنازل للأملاك والحقوق المطلوب نزع ملكيتها.

وفضلاً عن تكريس القانون بحق الطعن في القرارات الخاصة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، إلا أنه وسع من مجال هذا الحق ومد نطاقه ليشمل كافة القرارات الخاصة بعمليات وإجراءات وتدابير نزع الملكية، بوصفها قرارات إدارية منفصلة عن بعضها البعض.

وسنحاول تدعيم كل إجراء من إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة بقرار من الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أو سابقاً، أو مجلس الدولة، ما يبرز في الأخير إمكانية الطعن وفصل كل قرار وإجراء على حدا.

1- قرار فتح التحقيق الإداري المسبق للمنفعة العامة:

التحقيق يشرع فيه بقرار من الوالي في حدود اختصاصه، حيث يعين رئيس لجنة التحقيق من القائمة المعدة سلفاً لهذا الغرض، وقد استقر القضاء الفرنسي على قرار تعيين لجنة التحقيق أو قرار إعلان فتح التحقيق المسبق يعتبر إجراءات تمهيدية غير قابلة للطعن فيها أمام القضاء. ويرجع ذلك إلى أن هذا القرار لا يمس حقوق المعنيين بنزع الملكية غير أن تجاوز لجنة التحقيق لصلاحياتها وعدم استفتاء التحقيق لكافة الإجراءات المحددة قانوناً يؤدي إلى إبقاء هذا الإجراء أو إعادة التحقيق من جديد، وهذا ما استقر عليه قضاء النقض الفرنسي³⁹. وكذلك نفس الأحكام معمول بها في النظام الجزائري لأن عملية التحقيق لا يمس أي حق للمالك.

بالرجوع إلى القانون 11/91 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية سيما نص المادتين 11 و 13، فنرى أنه قد نص صراحة فقط على الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وحدد إجراءات الطعن فيها استناداً إلى نظرية الأعمال المركبة دون باقي الإجراءات التي تسبق صدور المقرر للمنفعة العمومية اكتفى في النصوص التي تنظمها بعبارة " تحت طائلة البطلان " هذا ما جعل الفقه ينقسم إلى جانبين:

- جانب يرى أن هذه الإجراءات هي إجراءات تمهيدية وبالتالي قابلة للطعن فيها بشكل مستقل.
 - وجانب آخر، يرى أنها إجراءات تحضيرية لا يمكن الطعن فيها بصورة مستقلة عن قرار التصريح بالمنفعة العمومية.
- ولكن الرأي الراجح أنها تعد من الإجراءات التمهيدية ولكن نظرا للقواعد العامة التي تتسم بطول الإجراءات والتعقيد يستحسن على المتقاضى أن يثير بطلانها بمناسبة الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

2- قرار التصريح بالمنفعة العمومية:

وقرار التصريح بالمنفعة العامة في التشريع الجزائري هو قرار إداري شأنه في ذلك شأن القرارات الإدارية يمكن أن يكون محل طعن بدعوى الإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة إذا ما شابها عيب من العيوب التي تمس شرعيته. وتمثل هذه الجهات القضائية في المجالس القضائية التي تختص بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها التي تكون الدولة أو الولايات أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية طرف فيها⁴⁰.

والتي تقابلها المادة 800 ق.م.ا والتي تنص على أن " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطبيعة الإدارية طرف فيها.

والمادة 801 ق.م.ا التي تنص على اختصاص المحاكم الإدارية في دعاوى إلغاء القرارات والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الولاية والبلدية والمؤسسات العمومية المحلية ذات الصيغة الإدارية ودعاوى القضاء الكامل والقضايا المخول لها بموجب نصوص خاصة.

فالمحاكم الإدارية تختص بالنظر في المنازعات التي تكون فيها الممتلكات أو الحقوق العينية العقارية المراد نزع ملكيتها واقعة في تراب ولايتين أو عدة ولايات أو بموجب قرار من الوالي إذا كانت هذه الممتلكات أو الحقوق العينية العقارية واقعة في تراب ولاية واحدة، أو بموجب مرسوم تنفيذي إذا تعلق الأمر بإنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة وبعد وطني واستراتيجي⁴¹.

أما مجلس الدولة فيكون مختصا إذا كان قرار التصريح بالمنفعة العمومية صادرا بموجب قرار وزاري مشترك أو بموجب مرسوم تنفيذي وهذا استنادا إلى نص المادة 901 ق.م.ا " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتقدير والمشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.

كما تختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

وفي هذا الصدد نجد حكم الغرفة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 26 / 05 / 1984 في قضية (ز. ب) ضد والي ولاية البلدية، ووزير الداخلية، حيث اعتبر قرار والي ولاية البلدية المتضمن التصريح بوجود منفعة عامة قرارا إداريا منفصلا عن عملية نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة أو غير مشروع بسبب عيب للمخالفة وكذا الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية⁴².

3- قرار تعيين المحقق

إن قرار تعيين المحافظ المحقق هو قرار إداري لأنه عمل قانوني صادر من الوالي الذي يعتبر سلطة إدارية محلية، إن غرض هذا القرار هو تمكين المحافظ المحقق من مباشرة إجراءات التحقيق الجزئي من تحديد محتوى العقارات والحقوق العينية العقارية الواردة في مضمون قرار التصريح بالمنفعة العمومية، وتحديد هوية المالكين وأصحاب الحقوق العقارية الأخرى، وإن هذا القرار يدخل ضمن صنف القرارات الإدارية التمهيديّة، فالقرار الإداري التمهيدي هو عمل قانوني يصدر من الإدارة بصفة منفردة، إلا أنه يحدث أثراً قانونياً بمراكز الأشخاص من تعديل أو إحداث أو إنهاء لمراكزهم القانونية، القرار التمهيدي هو عمل قانوني إداري، يعتبر خطوة لازمة وضرورية لاستصدار قرار إداري آخر يكون نهائياً، عمل في مضمونه وموضوعه آثار المساس بالمراكز القانونية للأشخاص⁴³.

ويترتب عن اعتبار هذا القرار تمهيداً امتناع القضاء الإداري ينظر في القرار الإداري الذي سيصدر فيما بعد والذي يعتبر تنويجاً لمرحلة التحقيق الجزئي، لأنه هو الذي سيمس بمراكز الأفراد القانونية كمالكين أو أصحاب حقوق عقارية.

ويترتب أيضاً من كون القرار تمهيداً، عدم القابلية لوقف تنفيذه، لأن طبيعته المستتجة من غرضه تنفي وجود ضرورة استعجالية تسمح للمالكين أو أصحاب الحقوق العقارية من الالتجاء إلى القضاء الاستعجالي لوقف تنفيذه⁴⁴.

غير أنه بالرجوع إلى نص المادة 12 من المرسوم 186/93 نجد أنها قد تضمنت مجموعة من الشروط حتى يكون القرار صحيحاً:

- ذكر الهوية في القرار بأن يتضمن القرار إسم المحافظ المحقق ولقبه وذلك حتى ينعقد لي الاختصاص الشخصي في إنجاز التحقيق الجزئي. وذلك كلمة تحت طائلة بطلان القرار.
- صفة المحافظ المحقق: وتتعلق بمؤهلاته وخبراته العلمية والفنية، حيث اشترط المرسوم أن يكون من المساحين الخبراء العقاريين المعتمدين لدى المحاكم.
- ويتطلب أن يؤدي المحافظ المحقق لمهامه بصورة حسنة وإلا كان القرار باطلاً.

4- القرار المتضمن محضر تقييم الأملاك والحقوق العقارية المطلوب نزع ملكيتها

رجوعاً لأحكام المواد 32 و 35 من المرسوم 186/93 المعدل والمتمم فإن مصالح أملاك الدولة تعتمد في تقييمها للملكيات والحقوق العقارية على القيمة الحقيقية، بمعنى سعر السوق الممتلكات حسب طبيعتها أو قوامها يوم نقل الملكية.

أما تحديد القيمة الحقيقية للممتلكات الذي يستنتج من يوم استعمالها، فيكون حسب استعمال العقارات سنة قبل فتح التحقيق المسبق، تجب أن يلجأ المالك إلى التحايل. بأن يقرر عليها أوجه استعمال جديدة حتى يزيد من قيمة التعويض.

أما مبلغ التعويض الممنوع للمالك وأصحاب الحقوق العينية غير نهائي، فيمكن الطعن فيه أمام القضاء وقد علق المشرع الجزائري الطعن في مقدار التعويض على اجتماع ثلاثة شروط وهي:

- عدم وصول الإدارة والمالك إلى اتفاق حول مبلغ التعويض⁴⁵، على اعتبار أن المالك يعتبر أن القيمة النهائية للتعويض مجحفة في حقه، أو أن السعر المرجعي المعتمد لتقديره منخفض، أو أن التقييم لم يدرج بعض العقارات أو الحقوق، أو أن التقييم حسب طبيعة الممتلكات أو قوامها لم يكن شاملاً ودقيقاً.

• أن يفصح الطاعن عن المبلغ الذي يطلبه خلال 15 يوماً من تبليغه بالقرار، خاصة أن ذلك وارد في القانون على صيغة الوجوب

- أن ترفع الدعوى خلال ميعاد شهر من تاريخ التبليغ

إن الطعن الذي يرفعه المالك أو صاحب الحق العيني يهدف إلى مخاصمة قرار إداري صادر عن الوالي وينعقد الاختصاص للقضاء الإداري، كما أن اعتباره موضوع الطعن هو منازعة في التقييم يترتب عنه أن الدعوى التي يرفعها الطاعن هي دعوى القضاء الكامل⁴⁶ لأن هدفها ليس إلغاء القرار الإداري وإنما إعادة النظر في التعويض بالزيادة في مقداره.

وفي هذا الصدد نذكر قرارا صادرا عن مجلس الدولة⁴⁷. في قضية بين وزير السكن (وورثة ج) يتعلق النزاع بالتعويض عن عقار محل نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، مما يجعل مسؤولية الدولة قائمة، ويدخل بطبيعته ضمن منازعات القضاء الكامل خلافا لما آثاره وزير السكن من أن الاختصاص يرجع لمجلس الدولة (في حين أن الاختصاص النوعي ينعقد للغرفة الإدارية بالمجلس)

5- القرار المصرح بقابلية التنازل للأمالك والحقوق المطلوب نزع ملكيتها:

إن القرار لا يمكن أن يكون سليما إلا إذا صدر عن الوالي باعتباره السلطة المختصة في إصداره، وهذا القرار لا يصدر إلا إذا أصبح قرار قابلية التنازل نهائيا، وذلك سواء بفوات الميعاد الطعن فيه أو صدور قرار قضائي نهائي بنزع الملكية، أو أن يكون المالك أفصح عن رضائه بالتعويض بعد اتفاه مع السلطة المصدرة له وفقا لنص المادة 29 من القانون 11/91 ويجب أن تكون الاعتمادات المالية التي تمنح كتعويض للمتضرر قد وفرت على أساس أن التعويض قبلي على صدور قرار نزع الملكية وقد تم إيداعها في خزينة الولاية. يمكن للسلطة الإدارية أن تطلب من القضاء الإشهار باستلام الأموال باستصدار قرار قضائي بذلك⁴⁹⁴⁸ ويجب أن يصدر القرار خلال المدة التي يجري فيها نزع الملكية، سواء المدة العادية المقدرة بـ 4 سنوات أو المدة الاستثنائية المقدرة بـ 8 سنوات ونظرا لطبيعة قرار نزع الملكية، بوصفه قرار إداري فهو معرض للطعن بالإلغاء وذلك ما نصت عليه المادة 33 من القانون 11/91 التي تنص على أن " كل نزع ملكية يتم خارج الحالات والشروط التي حددها هنا القانون، يكون باطلا وعدم الأثر ويعد تجاوزا يترتب عنه التعويض المحدد عن طريق القضاء فضلا عن العقوبات التي ينص عليها التشريع المعمول به.

إن دعوى الإلغاء تكون لعيب من عيوب المشروعية المتمثلة في عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات، عيب مخالفة القانون وعبء الانحراف بالسلطة.

الخاتمة:

خلصنا من خلال دراستنا للقرارات القابلة للانفصال إلى عدة نتائج تتلخص أهمها في الآتي :

إن القرارات القابلة للانفصال هي عبارة عن تصرفات قانونية تصدر من جانب الإدارة بإرادتها المنفردة في إطار عملية مركبة ، مع إمكان تجنيب هذه التصرفات لتمثل على حدا قرارات قائمة بذاتها وصالحة لإحداث أثر قانوني معين و دون أن تخل ذلك بباقي المكونات الأخرى للعملية المركبة و دون أن تعطل ترتيب الآثار القانونية المرجوة من وراء العملية المركبة .

فالقرارات القابلة للانفصال هي قرارات إدارية ينطبق عليها تعريف القرارات الإدارية، و تخضع لجميع النظريات والقواعد والأحكام التي تنطبق على هذه القرارات.

- إن فكرة القرارات القابلة للانفصال هي من ابتداء مجلس الدولة الفرنسي، و قد ابتدئها حتى يستطيع بسط رقابته على بعض التصرفات القانونية التي تقوم بها الإدارة داخل عملية قانونية مركبة دون انتظار لاكتمال أو انتهاء العملية ذاتها أو الطعن فيها كليا. و ذلك نظرا لان هذا الانتظار لاكتمال أو انتهاء العملية كان يترتب عليه بعض الآثار القانونية السلبية، مثل تأخر الفصل في بعض القرارات، و بطئ إقامة العدالة، الأمر الذي كان يؤدي إلى ضياع حقوق البعض دون مبرر.
- أن القرارات القابلة للانفصال هي جزء من عمليات مركبة تدخل في مكوناتها، وتعتبر احد أجزائها المكونة لها، و على ذلك فان القرارات القابلة للانفصال لا توجد إلا في العمليات المركبة.
- و إن القاضي المرفوع أمامه الطعن هو المخول لها بتحديد ما إذا كان القرار المطعون فيه أمامه هو قرار قابل للانفصال عن العملية المركبة أو العكس.
- إن القاضي المختص بالنظر في دعوى الإلغاء المرفوعة ضد القرار الإداري القابل للانفصال هو القاضي الإداري.
- إن اختلاف الفقه و القضاء في تحديد المعايير المعتمدة لتمييز القرارات القابلة للانفصال و أن أرجح معيارين هما: صلاحية القرار لترتيب آثار قانونية معينة، و عدم تأثير فصل القرار عن العملية التي يدخل في تكوينها.
- إن إلغاء القرار الإداري المنفصل لا يؤدي بالضرورة إلى إبطال العقد الإداري، إلا إذا تمسك بالبطان احد أطرافه.
- إن عملية نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة هو استثناء عن مبدأ عدم جواز الاعتداء على الملكية الخاصة، وهو يستدعي تقديم المستفيد النازع للملكية تعويضا عادلا لصاحب العقار.
- من خصائص نزع الملكية للمنفعة العامة انه لا يكون سوى للعقارات، و من طرف الجهة المخولة قانونا، و دائما إن يستهدف النفع العام.
- إن الجهة المخول لها إصدار قرار نزع الملكية بين الوزير المعني ووزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية إذا كانت الممتلكات و الحقوق العينية و العقارية المراد نزع ملكيتها واقعة في تراب ولايتين او عدة ولايات، و بقرار من الوالي هذه الحقوق العينية و الممتلكات واقعة في تراب ولاية واحدة.
- تحتوي إجراءات نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة في الجزائر على عدة قرارات إدارية يمكن حصرها فيما يلي :
 - قرار فتح التحقيق من أجل المنفعة العمومية وتعيين اللجنة المحققة في ذلك.
 - قرار التصريح بالمنفعة العمومية.
 - قرار تعيين المحافظ المحقق.
 - القرار المتضمن محضر تقييم الأملاك و الحقوق العقارية المطلوب نزع ملكيتها.
 - القرار المصرح بقابلية التنازل للأملاك و الحقوق المطلوب نزع ملكيتها.
- وعليه وصلنا إلى نتيجة مهمة وهي إمكانية الطعن في كل قرار على حدا، وبالتالي تطبيق نظرية القرارات القابلة للانفصال في عملية نزع الملكية، والتي استمدتها المشرع الجزائري من التشريع الفرنسي.
- وبناء على ما سبق ذكره فإننا نوصي بدراسة موضوع القرارات القابلة للانفصال سيما وأن هناك مجالات عديدة تطبق عليها هذه النظرية منها: أعمال السيادة، العمليات الانتخابية، عقود الإدارة، العمليات الضريبية، العمليات المتعلقة بالوصاية الإدارية و العمليات المتعلقة بالوظيفة العامة.

الهوامش و المراجع المعتمدة:

- ¹ محمد سمير محمد جمعة، إلغاء القرارات الإدارية القابلة للانقضاء، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط 2013، ص 65 - 66 .
- ² بوضياف عمار، القرار الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2007، ص 60.
- ³ بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 13.
- ⁴ Jean François Brisson Aude Rouyere, droit administratif, université de bordeaux 2004, p 150.
- ⁵ د. مهنا محمد فؤاد، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، طبعة 1973 ص 670.
- ⁶ مارينا هاشم شعبان الحنيطي، القرارات الإدارية القابلة للانقضاء عن العقود الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، 2007، ص 10.
- ⁷ يعلى محمد الصغير. الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة. طبعة 2009، ص 140.
- ⁸ حليفة عبد العزيز، قضاء الإلغاء والطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، طبعة 2008، ص 38.
- ⁹ حليفة عبد العزيز، المرجع نفسه، ص 40.
- ¹⁰ بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 24.
- ¹¹ <http://www.jurisconsult.net>
- ¹² بالرجوع إلى المعجم الوسيط نجد بأن معنى كلمة : (انفصل) الشيء : انقطع ، فصل بين الشيئين : فصلا وفصولا . فرق وفصل الشيء عن غيره فصلا : أبعد ، وفصل الشيء قطعه ، وفصل الشيء : جعله فصولا متميزا مستقلا ، وفصل الأمر بينه .
- ¹³ محمد سمير محمد جمعة، المرجع السابق ص 66.
- ¹⁴ بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2010، ص 45.
- ¹⁵ مرسى حسام، أصول القانون الإداري « دار الفكر الجامعي، الإسكندرية »، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2012، ص 522.
- ¹⁶ انظر في تعريف القرار الإداري :
- جمدي عكاشة، القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط 1987، ص 17
- علي شنطاوي، دراسات في القرارات الإدارية، الجامعة الأردنية، عمان، 1998، ص 13.
- ¹⁷ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، سنة 2003، ص 448.
- ¹⁸ عوابدي عمار، المرجع السابق، ص 462.
- ¹⁹ محمد سمير محمد جمعة، المرجع السابق، ص 83
- ²⁰ براهيمى سهام، التصريح بالمنفعة العمومية في نزع الملكية، دار الطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2012، ص 28.
- ²¹ رحمانى أحمد، نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 04 العدد 02. الجزائر 1994، ص 85.
- ²² سلمان محمد الظماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، طبعة منقحة ومزودة طبقا لأحداث التعديلات، دار الفكر العربي، 1996، ص 699.
- ²³ وناس عقيلة، وناس عقيلة، النظام القانوني لنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، كلية الحقوق، باتنة 2006، ص 10
- ²⁴ براهيمى سهام، المرجع نفسه، ص 31.
- ²⁵ رحمانى أحمد، المرجع السابق، ص 20.
- ²⁶ القانون رقم 11/91، المؤرخ في 27 أفريل 1991 المنظم القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية ، جريد رسمية عدد 21.المتمم
- ²⁷ الوالي : يعين مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير وزير الداخلية، ويعد الوالي الرئيس الإداري الأعلى في الولاية فله صلاحيات متعددة ومتنوعة منها صلاحيات باعتباره ممثلا للدولة (صلاحيات سياسية، صلاحيات إدارية، صلاحيات قضائية)، وصلاحيات باعتباره ممثلا للولاية. مشار إليه في مرجع: قصير مزياي فريدة. مبادئ القانون الإداري الجزائري. مطبعة عمار قربي، باتنة، طبعة 2001، ص 201.
- ²⁸ مقداد كورغلي، نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المجلة القضائية، العدد الثاني، الجزائر، 1996، ص 36.
- ²⁹ براهيمى سهام، المرجع السابق، ص 72 ، 74.
- ³⁰ وهبة الزنفلي، دراسة مقارنة في نزع الملكية للعقارات للمنفعة العامة مجلة إدارة قضايا الحكومة . دار القاهرة (رابعة) العدد 2، سنة 1960 ص 63.
- ³¹ JACQUES FERBOS et ANTOINE BERMARD, L'expropriation des biens, 9eme édition. paris 2004, p41
- ³² براهيمى سهام، المرجع السابق، ص 85.
- ³³ براهيمى سهام، المرجع نفسه، ص 102.
- ³⁴ وناس عقيلة، المرجع السابق، ص 40.
- ³⁵ المادة 21 من القانون 11/91.
- ³⁶ المادتان 28 و 29 من القانون 11/91.

- 37 بودهان موسى، النظام القانوني لتنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، دار الهدى، الجزائر، سنة 2012، ص 102 .
- 38 بوصوف موسى " دور القضاء الإداري في المنازعات العقارية، مجلس الدولة، العدد 2، 2002، ص 42 . 44.
- ليلي زروقي " دور القاضي الإداري في مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العمومية، مجلس الدولة، العدد 03، 2002، ص 13 . 28.
- 39 وناس عقيلة، المرجع السابق، ص 35.
- 40 لقد تمت الإشارة إلى إمكانية الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية بداية بموجب الأمر 154/66 المتضمن قانون الإجراءات المدنية الملغى في المادة 07 منه غير أنه بصدد القانون 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية تم التأكيد على الطعن في القرارات الإدارية بموجب المادتين 800 و 801 منه.
- 41 المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 .
- 42 للتفصيل أكثر أنظر حكم الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر بتاريخ 26 / 05 / 1984 في قضية (ز.ب) ضد والي ولاية البليلة ووزير الداخلية، الملف رقم 25161، المحكمة العليا،
- المجلة القضائية، العدد الرابع 1989، ص 221 . 229.
- 43 وناس عقيلة، المرجع السابق، ص 31 . 32
- محمد سميتير جمعة، المرجع السابق، ص 162 ، 163.
- 44 محمد الصغير، المرجع السابق، ص 140 . 141.
- 45 المادة 26 من القانون 11 . 91.
- 46 زروقي ليلي، المرجع السابق، ص: 13 . 28.
- 47 ملف رقم 008247، قرار بتاريخ 2003/07/22، مجلس الدولة، مجلة يصدرها مجلس الدولة، العدد 4 2003 ، ص 64 . 67.
- 49 المادة 28 من القانون 11/91 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية