

المحور الثاني: نظام التعويض عن نزع الملكية من أجل المنفعة العامة

المحاضرة الأولى: أساس التعويض عن نزع الملكية من أجل المنفعة العامة.

يعد إجراء نزع الملكية من أجل المنفعة العامة ضرر للمالك لحرمانه من عقاره مما يستوجب تعويضه عن الضرر، الذي يُشترط أن يكون مباشر وأكيد أي محقق إذ لا يعوز عن الضرر الذي يكون إما غير المباشر أو الاحتمالي، أما الضرر المعنوي فلا تكون محل تعويض إلا في حالة تعدي الإدارة حسب قانون نزع الملكية، كما أن جبرية تنازل المالك عن ملكيته في نزع الملكية للمنفعة العامة يجعل منا القول أن التعويض ليس ثمنا وإنما هو إصلاح لضرر طبقا لنص المادة 677 ق.م.

كما نصت المادة 21 من قانون 91/11 على انه يجب أن تغطي التعويضات كل ما لحقه من ضرر وما فاته من خسارة وكسب بسبب نزع الملكية، و يرجع الحق في التعويض إلى مبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة، ولكي يكون التعويض عادلا ومنصفا فلا بد أن يغطي كامل الضرر ويكون المالك في وضعية من نقلت ملكيته من مكان لآخر أو وضعية إلى وضعية مساوية لها.

أولاً: شروط استحقاق التعويض عن نزع الملكية من أجل المنفعة العامة

تنقسم شروط استحقاق التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة إلى قسمين

1- الشروط المرتبطة بالضرر

2- الشروط المرتبطة بالتعويض

*القسم الأول الشروط المرتبطة بالضرر

لكي يكون الضرر الناتج عن نزع الملكية منتجا لآثاره بالنسبة لمن نزعت ملكيته لا بد من توفر الشروط التالية:

1- الضرر المادي: تنص المادة 21 ق. نزع الملكية على: (... بحيث تغطي كل ما لحقه من ضرر وما فاته من كسب بسبب نزع الملكية...) من صياغة المادة يتضح أن المشرع لم يوضح طبيعة الأضرار ما إذا كانت مادية أو معنوية، وهذا ما يلاحظ كذلك في صياغة المرسوم التنفيذي 186/93 الذي ينص في المادة 32 منه على: (يجب أن يكون مبلغ التعويض عادلا ومنصفا يغطي كامل الضرر الناشئ عن نزع الملكية).

والمقصود بالضرر المادي أن تؤدي الأشغال العامة المراد إنجازها إلى إتلاف العقار أو جزء منه أو إخلال بالمصلحة المادية للمضرور ذات قيمة مالية، ويعتبر الضرر محققا إذا أدت إجراءات نزع الملكية إلى إنقاص القيمة الاقتصادية للعقار، إتلاف ثماره أو ملحقاته، أو فقد حق الإيجار، فكل هذه الأضرار المادة لها تعويض خاص بها.

و مادام نزع الملكية يقع على العقار، فإنه لا محالة يلحق بمن نزع ملكيته ضرراً مادياً، وللتأكد من وجود ضرر لا بد من توفر شرطين هما:

1-1- الإخلال بالمصلحة المادية للمضروب

إن التعدي على الملكية هو إخلال بحق محمي قانوناً، وكل مساس بحق مالى ثابت عينياً كان أو تبعياً، ينجم عنه ضرر مادي، ويراعى في المصلحة المالية مشروعية الملكية التي تم نزعها من عدمها، فإذا كانت الملكية مكتسبة بطريقة مشروعة كان الضرر الواقع عليها موجبا للتعويض، أما إذا كانت الملكية مغصوبة فإن الضرر الناتج منها لا ينتج عنه تعويض.

1-2- أن يكون الشخص المضروب هو الذي نزع ملكيته و ليس شخصاً آخر.

ولا يعوز عن الأضرار المعنوية، إلا في حالة عدم مشروعية عملية نزع الملكية مثل نزع الملكية من طرف الإدارة وشرورها في البناء فوراً دون احترام الإجراءات القانونية.

2- الضرر المباشر

فلا يعوز الضرر إلا إذا كانت عملية نزع الملكية هي السبب المباشر في الضرر أي وجود علاقة سببية حقيقية بين نزع الملكية والضرر الناتج، ومن الأضرار المباشرة الناتجة عن نزع الملكية نذكر الحالات التالية:

- تذبذب الاستغلال في حالة إخلاء محل تجاري، و المالك والمستأجر للمحل التجاري له الحق في التعويض عن الضرر الناتج عن الانقطاع المؤقت للنشاط التجاري إلى غاية نقله إلى محل آخر.

- المساس بالسياج أو السور بسبب نزع الملكية بصفة جزئية أو كلية فإذا كان العقار الذي نزع ملكيته مسجلاً أو مسوراً فإن للمالك الحق في التعويض عن ما لحقه من ضرر.

- عدم التمكن من استغلال الجزء الباقي من العقار الذي نزع ملكيته، يعد ذلك ضرراً مباشراً موجب التعويض

3- الضرر المؤكد

إن الضرر الواجب التعويض يجب أن يكون مؤكداً، يمكن تحديده والضرر الذي وقع فعلاً كقاعدة عامة، لكن التعويض قد يمتد إلى الأضرار المستقبلية محققة الوقوع والممكن إثباتها فوراً.

مثال الضرر المؤكد : فقدان الإيجار، فإذا غادر المستأجر المكان قبل نقل الملكية فالمؤجر في هذه الحالة يفقد ما كان يحصل عليه من قيمة للإيجار.

- تذبذب المؤسسة بسبب الانتقال من مقرها الأول الذي نزع ملكيته إلى مقر آخر.

4- المضروب في مركز يحميه القانون

لا يعد متضرراً من نزع الملكية إلا المالك أو صاحب الحق العيني التبعي بطريقة قانونية ومشروعة كأن يكون اكتسب الملكية بالإرث، الهبة، الوصية، الشراء، وعليه فإنه لا يمكن أن يستفيد من التعويض :

- صاحب محل يمارس تجارة ممنوعة قانونا كالمخدرات أن يطالب بالتعويض عن ما لحقه من ضرر بسبب نزع الملكية.

- الشخص الذي بنى عقاراً دون رخصة لا يحق له المطالبة بالتعويض إذا نزلت منه ملكية ذلك العقار

- الحائز لأرض مملوكة للدولة فالمقرر قانوناً أن أموال الدولة لا يجوز الحجز عليها و تملكها بالتقادم وبالتالي لا يمكن للحائز المطالبة بالتعويض.

- المشتري لعقار بعقد غير مسجل لا يستفيد من التعويض إذا نزلت ملكيته.

القسم الثاني: الشروط المرتبطة بالتعويض

إن التعويض هو أهم ضمانات الشخص المنزوع ملكيته، وقد أحاطه المشرع بجملة من الشروط الواجب توفرها فيه وهي كما يلي :

1- العدل والإنصاف

تنص المادة 677 من ق.م على أن نزع الملكية أو أحد الحقوق العينية العقارية للمنفعة العامة، يكون مقابل تعويض عادل ومنصف ، وهذا ما نصت عليه المادة 21 من القانون 90/11 ، كما نصت المادة 32 من المرسوم 186/93 على أن يجب أن يكون مبلغ التعويضات عادلاً ومنصفاً يغطي كامل الضرر الناشئ عن نزع الملكية.

2- تحديد مبلغ التعويض:

تنص المادة 21 من القانون 91/11 على أن مبلغ التعويض يقدر بحسب القيمة الحقيقية للأموال ، وجاءت نفس الصياغة في المواد 10،32،34 من المرسوم 186/93 .

وقد استعمل المشرع لفظ التحديد للتعبير عن حق المستفيد من التعويض بمفهوم المخالفة لا يمكن لجهة النازعة للملكية أن تحدد تعويضاً تقريبياً. وعلى هذا نص المشرع في قانون نزع الملكية على كيفية تقدير التعويض وحسابه ، وهذا لتجنب طرق التعويض التي عرفتها القوانين السابقة كالتعويض بالدينار الرمزي، و تحديد التعويض يقصد منه تحديد طبيعة ما إذا كان نقدياً أو عينياً رئيسياً أو تبعياً.

3- سابقاً لنقل الملكية :

هذا يعتبر أهم شرط واجب توفره في التعويض لأنه بمثابة ضمانة للشخص الذي نزلت ملكيته لتعويضه عن ما لحقه من ضرر وما فاته من كسب، ولعله أهم عائق يجب على الإدارة تجاوزه قبل أن تفكر في نقل الملكية، فيجب عليها توفير الاعتمادات المالية اللازمة للعملية ،وقد نص قانون نزع الملكية في المادة 03 فقرة 05 التي تنص على: (... توفير الإعتمادات المالية اللازمة للتعويض القبلي على الأملاك والحقوق المطلوب نزعها...).و المرسوم التشريعي الخاص به ، إلا أن ذلك لا يمنع من وجود استثناءات هي:

الاستثناء الأول: تنفيذ مشروع يهم الدفاع الوطني ولإدارة في هذه الحالة تقدير الضرورة

الاستثناء الثاني: تنص عليه المادة 28 من القانون المتعلق بإنتاج الطاقة الكهربائية وتوزيعها ونقلها وبالتوزيع العمومي للكهرباء والغاز: (يمكن اللجوء استثنائياً إلى الإجراء

الاستعجالي، وفي حالة الضرورة القصوى بموافقة وترخيص تقني من الوزير المعني أو من الوزراء المعنيين وإما من الوالي وفي هذه الحالة تجري كل الإجراءات المتعلقة بإنجاز المشروع في وقت واحد وضمن نفس الأجل).

ثانياً: قواعد تقدير التعويض عن نزع الملكية من أجل المنفعة العامة

يعتبر تقدير التعويض في نزع الملكية من المسائل المهمة جداً و عليه نصت المادة 21 / 2 من القانون 90/11 على أنه يحدد هذا المبلغ حسب القيمة الحقيقية للأموال تبعاً لما ينتج ذلك عن تقييم طبيعتها أو مشتملاتها أو عن استعمالها الفعلي من قبل مالكيها وأصحاب الحقوق العينية أو من قبل التجار و الصناع والحرفيين، بحيث تقدر هذه القيمة الحقيقية في اليوم الذي تقوم فيه مصلحة الأملاك الوطنية بالتقييم.

أ- القيمة في تقدير التعويض

لقد اعتمد المشرع الجزائري لمصطلح القيمة الحقيقية في نص المادة 21 من قانون 91/11 لم يستبعد القيمة الأخرى من التعويض مادام قد نص على أن التعويض يغطي كل ما لحق من ضرر و ما فات من كسب، فيما يلي نتطرق باختصار إلى أنواع القيمة المكونة للقيمة الحقيقية :

1- القيمة النفعية:

يقصد بالقيمة النفعية قيمة بيع العقار بالشروط العادية وفي ظروف عادية أي أن ثمن البيع يكون وفق أسعار السوق، وبما أن نزع الملكية ليس بيعاً فإن البحث عن سعر السوق لتحديد قيمة الأملاك المنزوعة يبدو صعباً من الناحية العملية واعتماد التقريب هو المخرج الوحيد وإن لم يحقق الإنصاف دائماً.

2- قيمة إعادة التأسيس:

و يتحدد التعويض على أساس هذه القيمة بما يمكن المنزوع ملكيته من إعادة تأسيسها في مكان آخر وبنفس المنافع، وإذا كان قديماً فلا يمكن تحقيق الإنصاف للإدارة حيث يتطلب تخفيض قيمة إعادة التأسيس بما يتناسب مع درجة التآكل والقدم للبنىات المنزوع ملكيتها ، وهذا أمر يثير أيضاً صعوبات عملية لتطبيقها.

3- القيمة النفعية المشخصة:

إن القيمة النفعية المشخصة تتمثل في الاستعمال الشخصي للعقار المنزوع ملكيته من طرف المالك بالاستعمال التجاري والتأجير ورقم الأعمال المحققة وغالباً ما يكون ذلك عن طريق التعويض التبعي المستقل.

4- القيمة المقارنة:

أي أن تقدير قيمة العقار يقتضي مقارنته بعقارات أخرى فهي لا تعتمد على القيمة النفعية و إنما على عملية قياس شيء بشيء آخر مماثل له، وتقدير هذه القيمة يستند إلى اعتبارات عملية تتطلب أشخاصاً مؤهلين مهنياً.

وبالتالي فإن المشرع الجزائري أسند مهمة تقييم الأملاك والحقوق العقارية المطلوب نزع ملكيتها إلى مصالح إدارة أملاك الوطنية.

ب- مشتملات العقار

و تعني كافة المكونات الأساسية المادية والمعنوية للعقار، أو الحق العيني العقاري - طبيعته وموقعه وخصائصه ، والمنشآت المقامة عليه- ومن جهة أخرى كحقوق الارتفاق التي تنقل العقار المنزوع ملكيته، وكلما كان التحديد دقيقا لهذه المكونات، كلما كان التعويض أكثر إنصافا وعدلا. إن مكان تواجد العقار أو الحقوق العينية العقارية، له أثر كبير في تقدير قيمة التعويض عن نزع الملكية، وهو ما أكدته القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2000 /17/07 في القضية رقم 186768 القائمة بين رئيس المندوبية التنفيذية لبلدية سيدي بلعباس ضد (ورثة) بلغربي والذي جاء فيه على الخصوص:

حيث أن قضاة الدرجة الأولى حددوا التعويض ب 4.000.000.00 دج بأخذهم بعين الاعتبار مرور عشر سنوات على التقييم الأول ونظرا لارتفاع الأسعار... دون أن يحددوا الطريقة التي اتبعوها في حساب التعويض.

- حيث أنه بما أن الأمر يتعلق بقطعة أرض، ذات طابع حضري، تقع في بلدية سيدي بلعباس بالذات، فإنه يتعين تحديد سعر المتر المربع ب 1000 دج لكل قطعة بما فيها الجزء المشيد فيها البناء.

*وفي القرار رقم 001460 الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 19/02/2001 في الدعوى القائمة بين والي ولاية الشلف وفريق بونوة ومن معه:

- حيث أن وضعية العقار محل النزاع داخل في المحيط العمراني للبلدية، تشكل عنصر قاطع لتحديد قيمة التعويض، وبالتالي كان التقدير مختلفا بعض الشيء.

ج- الاستعمال الفعلي للعقار

إن تقدير التعويض يدخل في حسابه مدى الاستعمال الفعلي للعقار أو الحق العيني العقاري، سواء كان ذلك من طرف مالكيه أو مستأجره أو المنتفعين منه ، أي أن التعويض المستحق يشمل حتى من استغل العقار قبل النزاع، وهذا ما يفهم من عبارة المشرع في المادة 21 من القانون 90/11: (... ما فاته من كسب بسبب نزع الملكية...).

مع العلم أن استعمال العقار يختلف بحسب نوعه، إذا كان أرضا فلاحية مسقية أو غير مسقية، مبنية أولا ، المهم أن يكون هذا الاستعمال بصفة فعلية و مشروعة

ولتقدير التعويض عن الاستغلال، يؤخذ في الحسابات القيمة الناجمة عن التصريحات الجبائية و التقديرات الإدارية النهائية حسب القوانين الجبلية خصوصا بالنسبة للتجار والمهنيين والحرفيين.

المادة 91 من قانون 11/91 تأخذ في تقدير القيمة الحقيقية للأموال المراد نزعها للمنفعة العامة، بالتاريخ الذي تقوم فيه مديرية الأملاك بالتقييم ويؤخذ بالأسعار المتداولة في هذا التاريخ وهو ما استقر عليه العمل به من طرف مجلس الدولة.

- أما فيما يخص تحديد الاستعمال الفعلي فلا يؤخذ بتاريخ التقييم، بل بالتاريخ الذي يرجع لمدة عام قبل فتح التحقيق في المنفعة العامة، وبالتالي لا يؤخذ نتيجة لذلك بالتحسينات التي تتم بعد فتح التحقيق في المنفعة العامة ، تحاشيا للتلاعبات التي يقوم بها بعض الأطراف، مستغلين ما قد

يحدث من تغافل الجهة النازعة للملكية، لأنه يفترض أن هذه التحسينات أقيمت بهدف الحصول على تعويض أكبر و بسوء نية.

3 - التعويض عن الحرمان من الانتفاع فيما يخص التجار المستأجرين

يشمل التعويض ما لحق التاجر من ضرر فعلي أو ذلك جراء فوات فرصة الربح ومن جراء الإخلاء، وعن حرمانه من الانتفاع بالأماكن المستأجرة، مما يسبب له اختلال في نشاطه التجاري في الفترة الممتدة ما بين إخلائه الأمكنة وإعادة تنصيبه في أماكن جديدة .

ويشمل المصاريف الناتجة عن إعادة قيام التاجر بنشاطه، لا سيما مصاريف النقل والتحويل، وإعادة التركيب والتوثيق ، ورسوم إعادة التسجيل في السجل التجاري وغيرها من المصاريف اللازمة، لتجديد نشاطه في محل مماثل جديد، بشرط إثباته لهذه المصاريف بالفواتير طبقاً للقانون.

ثالثاً: إجراءات تحديد التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة

إن الغرض من إجراءات تقدير التعويض العادل والمنصف يمكن حصرها في ثلاثة مراحل أساسية هي المرحلة التحضيرية، المرحلة التقييمية - المرحلة التقريرية.

1- المرحلة التحضيرية

يتم في هذه المرحلة البحث عن أصحاب الحق في التعويض، وبيان هويتهم إضافة إلى تحديد العقارات أو الحقوق العينية العقارية بدقة بهدف التمكن من تقييمها، وتحديد قيمتها من السلطات المختصة وهذا ما يقوم به المحافظ المحقق من خلال عملية التحقيق الجزئي، التي يهدف من خلالها إلى تحديد دقيق وبكل الوسائل لهوية المالكين وأصحاب الحقوق العينية العقارية ، وهم في الواقع المستفيدين من التعويض إضافة إلى تحديد محتوى الأملاك والحقوق العقارية التي يتم التعويض بناء على عناصر معينة فيها ، بعد ذلك إتباع المرحلة التقييمية.

2 - المرحلة التقييمية :

وهي المرحلة التي يتم فيها تقييم الأملاك العقارية المطلوب نزع ملكيتها و ذلك من طرف إدارة أملاك الوطنية، بعد إخطارها بالملف من طرف الوالي المختص وتقوم بتقييم العقارات والحقوق العقارية بناء على عناصر محددة في القانون، والتي تشكل التعويض عن نزع ملكية هذه الأموال.

هذه عناصر تقييم هي حسب قيمة الحقيقة للعقار و مشتملاته، و استعماله الفعلي وتقدير القيمة الحقيقية بالرجوع إلى تصريحات المكلفين بالضريبة في المجال التجاري والصناعي والحرفي، من الذين نزع ملكيتهم أو حقهم في الاستعمال أو الاستغلال، وكذلك التقديرات النهائية لإدارة الضرائب

- أما تقدير قيمة الاستعمال، فيعتمد بالاستعمال الثابت لمدة عام قبل فتح التحقيق المتعلق بالمنفعة العامة، ويعتمد بوقت التقييم الذي تم من المصالح المختصة.

3- المرحلة التقريرية

هي المرحلة التي يتم فيها تقرير مبلغ التعويض من طرف مديرية الأملاك الوطنية وذلك بإعداد محضر التقييم، وهو محضر تقني يعتمد كأساس لقرار القابلية للتنازل حيث يقدر حساب التعويض على أساس المتر المربع للعقار العادي.

وتقدر التعويضات الأخرى على أساس القيمة النفعية، و يوضع خلال هذه المرحلة مبلغ التعويض تحت تصرف المعنيين خلال خمسة عشر يوماً بإيداعه في الخزينة العمومية.

وفي حالة رفضهم استلام مبلغ التعويض المقترح، يحتفظ بالمبلغ في صندوق الودائع بالخزينة العامة للولاية، حتى يكون تحت تصرفهم عند الاقتضاء طبقاً للقانون.

- أما بالنسبة للممتلكات التي لم يتم تحديد هوية مالكيها، خلال التحقيق الجزئي من المحافظ المحقق، يحتفظ بمبلغ التعويض المخصص لها في الخزينة العمومية بالولاية لمدة 15 سنة عملاً بنص المادة 35 من المرسوم التنفيذي 93/186 الذي جاء فيه: "يودع مبلغ التعويضات المطلوب تخصيصها .. والتي لم تحدد هوية مالكيها خلال التحقيق الجزئي في خزينة الولاية لمدة خمسة عشرة (15) عاماً".

- و يمكن أن يقترحوا التعويض الذي يروونه مناسباً، بالإضافة إلى حقهم في رفع دعوى قضائية أمام الجهات القضائية المختصة للمطالبة بإعادة النظر في التقييم الذي تم من مصالح أملاك الدولة، وعليه يمكن القول أن هذه المرحلة تؤدي إلى تقرير مبلغ التعويض

- أما من طرف مديرية الأملاك الوطنية.

- إما من طرف القضاء في حالة عدم التوصل إلى حل توافقي.

والتعويض يجب أن تتحقق فيه ثلاثة شروط أساسية:

1- أن يكون الضرر مادياً

2 - أن يكون الضرر مباشراً

3- أن يكون الضرر مادياً محققاً.