

المحور الرابع : نزاع الملكية من أجل المنفعة العمومية



إن الإدارة عند ممارستها لنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية تتبع إجراءات دقيقة ومحددة في صلب القانون، أي أن سلطتها مقيدة من حيث المبدأ وهذا راجع لطبيعة موضوع نزع الملكية التي تتميز بأنها تمس بحقوق الأفراد المحمية دستوريا وتشريعيا.

—تعريف نزع الملكية وخصائصها.

1- تعريف نزع الملكية:

تعرف نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية بأنه: 'إجراء إداري تلزم بموجبه الإدارة أحد الخواص التنازل عن ملكيته العقارية أو حقوقه العينية العقارية لتحقيق أهداف النفع العام مقابل تعويض قبلي أو مسبق، عادل ومنصف'.⁽¹⁾

عرف المشرع الجزائري نزع الملكية من أجل المنفعة العامة على أنها طريقة إستثنائية لاكتساب الأشخاص العامة للحقوق العينية العقارية، يجب قبل اللجوء إلى هذا الإجراء محاولة إقتناء الملك بكل الوسائل المشروعة الأخرى، بما فيها المحاولة الودية من أجل الحصول على الملكية من مالكيها الأصليين.⁽²⁾

⁽¹⁾ مقداد كروغلي، مقال "نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية"، المجلة القضائية سنة 1996، العدد2، ص31.

⁽²⁾ أعمر يحيى، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية، دار هومة، الجزائر، 2009، ص68.

وعرف المشرع الجزائري نزع الملكية في قانون 11/91 خلافا للمشرع الفرنسي والمصري اللذان لم يتناولها بالتعريف، وذلك في نص المادة 2 كالتالي⁽¹⁾ يعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، طريقة استثنائية لاكتساب أملاك أو حقوق عقارية، ولا يتم إلا إذا أدى انتهاج كل الوسائل الأخرى إلى نتيجة سلبية. وزيادة على ذلك لا يكون نزع الملكية ممكنا إلا إذا جاء تنفيذ العمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط المتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية⁽¹⁾.

وجاء أيضا في نص المادة 677 من القانون المدني الجزائري أن: "لا يجوز حرمان أحد من ملكيته إلا في الأحوال والشروط المنصوص عليها قانونا غير أن للإدارة الحق في نزع جميع الملكية العقارية أو بعضها أو بترع الحقوق العينية العقارية للمنفعة العامة مقابل تعويض منصف وعادل"⁽²⁾.

وعرفها الأستاذ زغداوي محمد⁽³⁾ بأنها: "الإمكانية القانونية التي تتيحها نصوص قانونية عامة في الدولة لأشخاص من القانون العام محددة على سبيل الحصر بالاستيلاء وفق إجراءات يحددها القانون مسبقا وبصفة مؤبدة أو دائمة على ملكية عقارية تابعة للأفراد أو تدخل في نطاق الأملاك الخاصة للدولة أو الأشخاص الإدارية العامة الأخرى وذلك بغية تحقيق أو إنجاز مشاريع ذات منفعة عامة تثبت وفق إجراء يحددها القانون على أن تدفع مقابل ذلك للمزوعة ملكيته تعويضا عادلا ومسبقا على أي نقل للملكية"⁽³⁾. ويعرفها SERGE PETIT بأنها :

" Est une opération par laquelle l'administration utilise son pouvoir de contrainte pour obtenir la propriété d'un bien généralement immobilier, dans le but de réaliser une opération d'intérêt générale"⁽⁴⁾.

ويعرفها عبد الغني بسيوني عبد الله بأنها: "نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة وهو امتياز ممنوح للإدارة بحيث تستطيع بواسطته حرمان مالك العقار من ملكه جبرا من أجل المنفعة العامة في مقابل تعويض عن ذلك"⁽⁵⁾.

2- خصائص نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية:

يُحد الأساس التشريعي لهذا الأسلوب في دستور 1989 ودستور 1996 المعدل، أين تنص المادة 20 من دستور 1989 على: "لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون و يترتب عليه تعويض قبلي وعادل ومنصف".

⁽¹⁾ أنظر قانون رقم 11/91 المؤرخ في 27 أفريل 1991 المتضمن قواعد نزع الملكية للمنفعة العمومية، جريدة رسمية عدد 21.
⁽²⁾ أنظر نص المادة 677 من القانون رقم 05/07 المؤرخ في 13/05/2007 المعدل والمتمم للأمر 58/75 المتضمن القانون المدني، جريدة رسمية عدد 31.

⁽³⁾ بدوح شهبانز، نزع الملكية من أجل المنفعة العامة في القانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه، جامعة منتوري، قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، 2003-2004، ص 67.

⁽⁴⁾ SERGE Petit : " Le contentieux judiciaire de l'administration" Berger- levrault ; Paris 1990, P212.

⁽⁵⁾ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، دون سنة الطبع ، ص 568.

أ هو إجراء استثنائي: فالأصل أن اكتساب الإدارة للأموال والحقوق العقارية التابعة للخواص، يتم بطريق التراضي (التعاقد)، ولا يتم اللجوء إلى نزع الملكية إلا في حال عدم نجاح المحاولات الودية مع صاحب الملك، وهذا الشرط من النظام العام، لا يجوز للإدارة تجاوزه، ويمكن للقاضي أن يثبته من تلقاء نفسه، طبقاً للمادة 02 فقرة 01 من المرسوم التنفيذي 186/93 المؤرخ في 27 جويلية 1993 المحدد لكيفيات تطبيق قانون 11/91 .

ب غايته تحقيق منفعة عامة: أي لا يحق للإدارة نزع الملكية من أجل مصلحة أخرى غير المصلحة العامة، وقد جاء في المادة 02 فقرة 02 من قانون 11/91 أنه لا يكون نزع الملكية ممكناً إلا إذا جاء تنفيذ العمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط، تتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية.⁽¹⁾

ت إلزامية دفع تعويض مسبق وعادل: طبقاً للمادة من الدستور، أوجب المشرع دفع تعويض قبلي وعادل ومنصف، بحيث يغطي كل ما لحق المالك من ضرر وما فاتته من كسب بسبب نزع الملكية، وهذا التعويض يكون إما في شكل نقدي أو في شكل عيني إذا أمكن ذلك بحيث يكون عقاراً من 11/91 للملكية المتروعة، وهو ما نصت عليه المادة من قانون المذكور أعلاه: "يجب أن يكون مبلغ التعويض عن نزع الملكية عادلاً ومنصفاً بحيث يغطي كل ما لحقه من ضرر وما فاتته من كسب بسبب نزع الملكية ويحدد هذا المبلغ حسب القيمة الحقيقية للأموال تبعاً لما ينتج ذلك عن تقييم طبيعتها أو مشتملاتها أو عن استعمالها الفعلي من قبل المالكين وأصحاب الحقوق العينية الآخرين أو من قبل التجار والصناع والحرفيين".^{24 25 27}

أما بالنسبة للجهة الملزمة بدفع التعويض فإنه يستنتج من خلال المواد ، و من قانون نزع الملكية، بأن السلطة المصدرة لقرار نزع الملكية للمنفعة العامة، والمتمثلة إما في الوزير أو والي الولاية هو الملزم بدفع التعويض.

ث - أنه لا يقع إلا على العقارات: وذلك سواء كان منصبا على حق ملكية أو على حق من حقوق العينية العقارية مثل: حق الارتفاق، حق الانتفاع،... الخ، ويمكن أن ينصب نزع الملكية على كل العقار أو جزء منه، كما يمكن أن يكون العقار مبنياً أو غير مبنياً.⁽²⁾

1 - السلطة المختصة بالترع وإجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

السلطة المختصة بترع الملكية.

تؤول سلطة إصدار قرار نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية إما إلى الوزير أو والي، فهي تكون من إختصاص الوزير إذا كان العقار أو الحقوق العينية العقارية تقع في تراب ولايتين أو أكثر، ويكون والي هو المختص إذا كان العقار أو الحقوق العينية العقارية تقع في تراب ولاية واحدة.

⁽¹⁾ ليلي طلبية، مرجع سابق، ص 104 .

⁽²⁾ ليلي طلبية، مرجع نفسه، ص 104-105 .

2 - إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

تمر عملية نزع الملكية للمنفعة العامة عبر إجراءات شكلية حددها القانون رقم 11/91 والمرسوم التنفيذي 186/93، إجراءات قد تكون عادية في ظروف عادية واستثنائية في ظروف استثنائية.

أ: الإجراءات العادية: إن الإجراءات العادية المباشرة في الظروف العادية لنزع الملكية تنحصر في خمس إجراءات هي: التصريح بالمنفعة العمومية، التحقيق الجزئي، تقييم الأملاك والحقوق المطلوب نزعها، قرار قابلية التنازل، وقرار نزع الملكية.

1- التصريح بالمنفعة العمومية: نصت المادة 10 من القانون رقم 11/91 على إجراء التصريح بالمنفعة العمومية دون تعريفه.

ومن خلال التمعّن في هذا الإجراء يمكن تعريفه بأنه إفصاح الإدارة عن تقديرها لوجود منفعة عمومية للعملية المراد إنجازها، وهو إجراء أساسي يستهدف تحديد الغاية من عملية نزع الملكية من جهة، ومن جهة أخرى إتاحة الفرصة للمواطنين لإبداء ملاحظاتهم في المشروع.⁽¹⁾

غير أنه لا يكون ممكناً إلا إذا مر بمراحل تحضيرية سابقة لإصداره، تتمثل في ضرورة قيام المستفيد من نزع الملكية بتقديم ما يثبت فشل التفاوض الودي ووجود منفعة عامة للمشروع المراد إنجازها من خلال ملف يقدم للوالي، وعلى ضوءه يصدر قرار بفتح تحقيق وتعيين لجنة تتولى التحقيق حول وجود منفعة عمومية من عدمها، وهذه الأخيرة ملزمة بتقديم تقرير عملها إلى الوالي يكون مسبباً تستعرض فيه استنتاجاتها حول المنفعة العمومية وفعاليتها.

2 - التحقيق الجزئي: يقوم به المحافظ المحقق الذي يعينه الوالي، والهدف منه هو تحديد الأملاك والحقوق العقارية القابلة للترع، مع التثبت من هوية المالكين والحائزين لها الذين يسمح لهم التحقيق بالإدلاء بملاحظاتهم وتقديم مستنداتهم، وينتهي بإعداد مخطط قطع الأراضي وقائمة الملاك وأصحاب الحقوق العقارية طبقاً للمادتين 18 و 19 من القانون رقم 11/91 مع تحرير محضر مؤقت يخضع للنشر بالبلدية لتمكين المعنيين من إبداء الملاحظات وانتقاد المخطط والقائمة.

ومما ينبغي الإشارة إليه هنا هو أن المرسوم رقم 186/93 في مواده من 13 إلى 29، قد أعطى صلاحيات واسعة للمحافظ المحقق تبدأ من التحقق من الهوية وفحص المستندات وتقدير قيمتها القانونية، ثم التحقيق مع أي شخص واثبات حيازة العقارات بالتقدم.

ولا شك أن هذه الصلاحيات لا تختلف عن صلاحيات القاضي العقاري ولكنها تبقى إدارية يمكن الطعن فيها مع الطعن في قرار قابلية التنازل الذي يصدره الوالي بعد موافقته بنتائج المحافظ.⁽²⁾

⁽¹⁾ رمزي حوحو ، محمد لمعيني، النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة ، مجلة المنتدى القانوني، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة ، بسكرة العدد السادس ، أبريل 2009، ص 75.

⁽²⁾ انظر أمانة 10 و 18 و 19 من القانون 11/91 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

3 - تقييم الأملاك والحقوق المطلوب نزعها: لما كان التعويض عن نزع الملكية قبلها فقد أوجب القانون في 11/91 والمرسوم 186/93 في مادته 31 تقدير هذا التعويض مسبقا، وأناط مهمة التقييم لإدارة أملاك الدولة وحدها بالاستعانة بالإدارات المالية الأخرى بحسب المادة 32 من المرسوم السابق الذكر وبالاعتماد على عناصر وطرق حددها القانون والرسوم السالف الذكر وكذا بالاستناد إلى ملف تحقيق الجزئي الذي يرسله الوالي إلى إدارة أملاك الدولة من أجل إعداد التقييم. وبعد إعدادها لهذا التقييم في شكل تقرير حسب المادة 23 من القانون 11/91 ترسله إلى الوالي ليتخذ أساسا لقرار قابلية التنازل.

4 - قرار قابلية التنازل: بعد تقرير التعويض المحدد من طرف مصالح أملاك الدولة يحرر الوالي المختص إقليميا قرار قابلية التنازل الذي يحدد القطع الأرضية والحقوق العينية المزمع نزعها، ويبين أصحابها الذين لهم الحق في التعويض المقترح في نفس القرار طبقا للمادة 23 من القانون رقم 11/91، ويجب أن توفر الإعتمادات اللازمة للتعويض القبلي عن الأملاك والحقوق المطلوب نزعها.⁽¹⁾

5 - قرار نزع الملكية: يقصد بنزع الملكية بتجريد المالك من ملكيته جبرا عنه ونقلها إلى الإدارة نازعة الملكية أو المستفيد من نزع الملكية ويختص بهذا العمل الوالي وحده، أي بعد هذه الإجراءات يصدر القرار الإداري بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، إذ يحرر لإتمام صيغة نقل الملكية في الحالات التالية:
- إذا حصل الاتفاق بالتراضي على التعويض بين الإدارة والمالك.
- إذا لم يقدم المالك أي طعن خلال المحددة وهي شهر من تاريخ التبليغ، وكذا في حالة صدور قرار قضائي نهائي موافق لصالح نزع الملكية في حالة تقدم طعن، وفقا لمقتضيات المادة 29 من القانون 11/91 والمادة 40 من المرسوم التطبيقي له.

ويلاحظ أن نزع الملكية ونقلها في التشريع الجزائري يتم بإجراء إداري من قبل الإدارة وحدها دون تدخل من القضاء إلا إذا رفعت دعوى أمامه للطعن في صحة الترع والنقل، في حين أنه في فرنسا يتم بأمر قضائي أي أن القاضي العادي هو الذي يشرف على نقل الملكية.⁽²⁾
وبنقل قرار نزع الملكية تنتهي سلطات المالك ولا يبقى منها سوى حق الانتفاع وحي الثمار اللذين ينتهيان بدفع التعويض أو إيداعه بالخزينة الولائية، كما تسقط كل الحقوق العينية والشخصية المثقلة للعقار المتزوع ملكيته وتحل آجال الديون المضمونة بالرهن أو الامتياز على العقار.⁽³⁾
وبعدها يبلغ القرار الخاص بنزع الملكية إلى المتزوع منه ملكيته وإلى المستفيد.

(1) ليلي طلبية، مرجع سابق، ص 106 .

(2) رمزي جوحو ، محمد لمعيني، مرجع سابق، ص 77، 78.

(3) إيمان مرابطي، المرجع السابق ، ص 73.

وتجدر الملاحظة أنه يمكن لمالك العقار المتروعة ملكيته أن يطلب استرجاع ملكية العقار، إذا لم يتم الإنطلاق الفعلي في الأشغال المزمع إنجازها في الآجال المحددة في العقد أو القرارات التي ترخص بالعمليات المعنية.

ب: الإجراءات غير العادية

إذا كنا قد عرفنا مما سبق الإجراءات العادية لترع الملكية، فإننا سنتطرق إلى الإجراءات الغير العادية لها والتي تتضمن تخطي بعض الإجراءات التمهيدية وتقليص لبعض الآجال واختصار ودمج بعض الإجراءات الضرورية والاستعجالية، أما القاسم بينها وبين الإجراءات العادية يتمثل في التصريح بالمنفعة وقيمة التعويض المودع لدى الخزينة والخضوع لرقابة القضائية في حدود متتالية وهذه الإجراءات نذكرها فيما يلي:

- العمليات السرية للدفاع الوطني.
- الحياسة المسبقة بترخيص قضائي.
- طلب الترع التام للملكية.
- رقابة القضاء لترع الملكية التام.

