

Guarantees of public utilities declaration between the rule and the exception in Algerian Law



Received: 18/09/2023; Accepted: 21/10/2023

* خليفي شوقي، رباحي مصطفى

1 مخبر الدراسات القانونية التطبيقية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1 الاخوة منتوري، (الجزائر)
2 كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1 الاخوة منتوري، (الجزائر)

التصريح بالمنفعة العمومية بين القاعدة و الإستثناء في القانون الجزائري

ملخص

الكلمات المفتاحية:

الضمانات؛
التصريح بالمنفعة العمومية؛
القاعدة؛
الإستثناء؛

وفقا للقانون المنظم لنزع الملكية؛ فإنه يتم التصريح بالمنفعة العمومية تبعا لأليتين مختلفتين؛ تشكل إحداهما القاعدة وتشكل الأخرى الإستثناء.

أما عن الألية التي تشكل الأصل (القاعدة) فقد نظمها القانون رقم 11/91 المؤرخ في 1991/04/27 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية ونصوصه التطبيقية قبل التعديل، و تتعلق بالعمليات الكلاسيكية التي تخرج من دائرة البنى التحتية ذات المنفعة العامة و البعد الوطني و الاستراتيجي.

و أما عن الألية التي تشكل الإستثناء؛ فقد نظمتها قوانين المالية لسنوات 2005؛ 2008 و 2014 التي تمت القانون 11/91، و يتعلق الأمر بالعمليات الخاصة بالبنى التحتية ذات المنفعة العمومية و البعد الوطني و الاستراتيجي.

و تبعا لهذا التباين في آليات التصريح بالمنفعة العامة و الأطر القانونية التي تحكمها ما بين القاعدة و الإستثناء؛ اختلفت إجراءات و أدوات و شروط اعتماد الواحدة منها دون الأخرى، الأمر الذي أطلق سلطات الإدارة في هذا الشأن، و هو ما من شأنه تهديد ضمانات المنزوعة ملكيتهم في هذا الصدد (بمناسبة التصريح بالمنفعة العمومية)، الأمر الذي سنحاول الوقوف على حقيقته من خلال هذه الدراسة.

Abstract

In accordance with the law regulating expropriation; the public utility is declared according to two different mechanisms: One is the rule and the other is the exception.

As for the first mechanism which constitutes the basis (rule), it was regulated by law 91/11 of 04/27/1991 setting the rules relating to expropriation for reasons of public utility and its implementing texts before the modification, and it relates to the classical operations that fall outside the circle of infrastructure of public benefit and a national and strategic dimension.

As for the mechanism that constitutes the exception, it was regulated by the financial laws of 2005; 2008 and 2014, which supplemented Law 91/11; and it relates to the operations concerns infrastructures of public benefit and a national and strategic dimension.

According to this discrepancy in the mechanisms for declaring public benefits and the legal frameworks that govern them between the rule and the exception, the procedures, tools, and conditions necessary to adopt one without the other was differed, The matter which unleashed the administration's powers in this regard, which would threaten the guarantees of those expropriated in this regard (on the occasion of the public benefit declaration), Which we will try to verify through this study.

Keywords:

The guarantees;
Declaration of public utility;
The rule ;
The exception ;

* Corresponding author, e-mail: romamilev@gmail.com

Doi:

مقدمة:

لما كان نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية إجراء أو عملية استثنائية تشكل امتيازاً للسلطة العامة تمس بملكية الغير؛ كان لا بد من إيجاد مبررات قوية تجيز اعتمادها؛ على أن لا تقبل الرفض أو الدحض؛ لا من حيث مشروعيتها؛ و لا من حيث خلفيتها؛ خاصة و أنها تتعلق بتصرف خاص يكسر القواعد العادية التي تحكم المعاملات؛ لاسيما المالية منها، و ذلك بغض النظر إن كانت هذه المبررات محلاً للجدل الفقهي؛ الشرعي أو حتى القانوني.

و لهذا تم تكريس مكنة اللجوء إليها (نزع الملكية) تحت مبرر المنفعة العمومية في كل من الشرائع السماوية و الوضعية (القوانين المختلفة)؛ كل بما يوافق الأساس أو الخلفية التي ينهل منها، و كل أستند إلى حجج في ذلك. حيث نجد أن الشريعة الإسلامية مثلاً أسست لنزع الملكية بصفة عامة كما أصلت لنزاعها لأجل المنفعة العمومية وفقاً لمبادئ تتماشى و ما دعت إليه تبعاً لنظرتها للملكية، و قد سارت على دربها مختلف المؤسسات القانونية في العالم؛ و التي كرست حق اللجوء إلى نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية التي تم إقرارها أيضاً من طرف مختلف المؤسسات القانونية في الجزائر كمسوغ يمكن الإدارة من سلوك هذا المسلك.

غير أن مطاطية مفهوم المنفعة العامة أدى إلى اتساع نطاقها؛ ما أفضى إلى تعدد و تنوع العمليات مسوغ اللجوء إلى نزع الملكية تحت مبرر تحققها دون وجود ضابط قانوني لتحديد ماهية هذه العمليات، الأمر الذي أصبح يهدد الضمانات المقررة للمنزوعة ملكيتهم؛ خاصة في ظل تذبذب و غموض موقف المشرع الجزائري الذي جعلها بمناسبة نزع الملكية تتأرجح ما بين كونها مبرراً موضوعياً يستوجب التثبيت منه حسب القواعد المنصوص عليها في القانون 11/91 المؤرخ في 1991/14/27 و نصوصه التطبيقية قبل تعديلهم؛ و ما بين كونها مسوغاً قانونياً؛ لا يستلزم معه التحقق منها حسب القواعد الاستثنائية التي جاءت بها قوانين المالية لسنوات 2005؛ 2008؛ 2014 و النصوص التطبيقية المتعلقة بها في مادة نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، حيث أن هذا الأمر أفرز إقرار عدة آليات للتصريح بالمنفعة العمومية تتأرجح بين القاعدة و الاستثناء، و هو ما يطرح عديد التساؤلات التي تقودنا لطرح الإشكالية التالية: هل وفر القانون الجزائري ضمانات كافية للمنزوعة ملكيتهم بمناسبة التصريح بالمنفعة العمومية ما بين القاعدة و الاستثناء؟.

للإجابة على هذه الإشكالية؛ سنعتمد عدة مناهج بحثية؛ على غرار المنهج الوصفي؛ الذي سنقوم من خلاله بجمع المادة العلمية المتاحة و ترتيبها و تنظيمها؛ و ضبطها وفق تسلسل يوضح المفاهيم بطريقة سليمة بما يمكن من استعمالها في التحليل الذي نعدده المنهج الأساسي الذي من شأنه تمكيننا من استخلاص النتائج و تسليط الضوء عن النقائص إن وجدت؛ و إخضاعها للنقد أو النقض؛ بغرض إيجاد الحلول المناسبة و بلوغ الغاية المرجوة من هذه الدراسة، و هو المنهج الذي سنعتمده في سبيل ذلك، ناهيك عن استئناسنا بحالات تطبيقية من شأنها إضفاء العملية على مخرجات هذا المقال.

و هذا من خلال مبحثين، نتناول في الأول منهما ضمانات التصريح بالمنفعة العمومية حسب القاعدة (حسب القانون 11/91 و نصوصه التطبيقية قبل تتمته)، و ذلك في مطلبين، لنتناول في الثاني منهما ضمانات التصريح بهذه المنفعة حسب الاستثناء (حسب قوانين المالية المتممة للقانون 11/91)، و ذلك من خلال مطلبين أيضاً.

المبحث الأول/ ضمانات التصريح بالمنفعة العمومية حسب القاعدة (حسب القانون 11/91 قبل تعديله):

حسب المادة الثالثة (03) من القانون 11/91؛ فإن اللجوء إلى عملية النزاع لا يكون ممكناً إلا إذا تم التصريح بالمنفعة العامة قبل ذلك⁽¹⁾، على أن لا يتم هذا التصريح إلا بالامتنال إلى بعض الإجراءات التي سنتناولها في مطلب أول، و التقيد بمجموعة الشروط الشكلية و الموضوعية التي سنتناولها في مطلب ثان.

المطلب الأول/ الإجراءات السابقة للتصريح بالمنفعة العمومية:

لغرض توفير ضمانات للمنزوعة ملكيته أقر المشرع الجزائري و معه الإدارة قيوداً تحد من سلطات هذه الأخيرة في استغلال مركزها الممتاز بمناسبة التصريح بالمنفعة العمومية، حيث كرس كل من القانون 11/91 و النص التطبيقي له؛ المرسوم التنفيذي رقم 186/93 مجموعة من الشروط التي لا يمكن أن يتم التصريح بالمنفعة العمومية دون تحققها، و التي تتمثل أساساً في فشل محاولات الاكتساب بالتراضي و إجراء تحقيق مسبق يقر بثبوت المنفعة العامة، الأمر الذي سنوضحه من خلال فرعين.

الفرع الأول/ محاولات الاكتساب بالتراضي:

لا يمكن التصريح بالمنفعة العمومية لعملية ما؛ إلا بابت محاولات الاقتناء بالتراضي للأمالك و الحقوق العينية العقارية التي يفترض أن تكون مشمولة بها؛ كما نزع الملكية عليه ضمنا المادة الثانية من القانون 11/91(2) و صراحة المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 186/93 التي قالت في هذا الصدد: "يخضع تطبيق إجراء لـ...تقريراً...يبرز النتائج السلبية التي تمخضت عنها محاولات الاقتناء بالتراضي..."(3).

و الأصل حسب هذه المادة؛ أن المستفيد من عملية النزع هو المخول الحصري بإجراء هذه المحاولات، غير أن هوية المستفيد من عملية النزع أضحت تطرح عدة إشكالات عملية تتعلق أساسا بصاحب الاختصاص في إجراء محاولات الاكتساب بالتراضي، إذ أصبح لدينا مستفيد مباشر و آخر غير مباشر؛ لاسيما في ظل تطور المناخ الاقتصادي و تمكن الأشخاص الخاصة أو حتى العامة الخاضعة للقانون الخاص جزئيا من إنجاز مشاريع تدخل ضمن نطاق المنفعة العمومية؛ على غرارها في مجال الصحة و الغاز و الكهرباء و المواصلات السلكية و اللاسلكية، حيث أن هذا الأمر يطرح تهديدات جدية للضمانات المقررة للمنزوعة ملكيته.

ضف إلى ذلك أن عدم تحديد القانون تنظيما كان أو تشريعا لطبيعة المستفيد من عملية النزع؛ المختص للقيام بمحاولات الاكتساب بالتراضي؛ يلقي بضلاله على تحديد هوية صاحب الاختصاص في تقديم طلب النزع بداءة؛ خاصة و أن هذا الاختصاص يختلف تبعا لهوية هذا الأخير، و هو الأمر الذي حاولت الإدارة تجاوزه في ميدان المناجم مثلا؛ عبر التعليم رقم 256 الصادرة عن المديرية العامة للأمالك الوطنية بتاريخ 2013/01/10 التي نصت على أن الجهة الإدارية التابعة لقطاع النشاط المعني بالتصريح بالمنفعة العمومية لفائدته هي التي تقدم طلبا بالنزع في ميدان المناجم(4)، و ذلك تماشيا و ما جاء به المنشور الوزاري المشترك رقم 07 المؤرخ في 1994/05/11 الذي قال:

«Tous les titulaires du droit d'exproprier peuvent aux même temps être bénéficiaires de l'opération.

Mais il existe des bénéficiaires de l'expropriation qui ne peuvent pas recourir eux-mêmes à l'expropriation, une collectivité publique devant agir à leur place.

Il en va ainsi en particulier des expropriations au profit des établissements publics »(5)

إذن، كل ما سلف يعتبر قصورا يرجع حسب رأينا إلى ضيق الزاوية التي نظم من خلالها القانون 11/91 عملية نزع الملكية؛ إذ أنه صدر خلال مرحلة كانت فيها كل العمليات التي يمكن أن تحقق منفعة عامة تابعة لميزانية التجهيز العمومي، القول الذي يدعمه تفسير كفاءات تطبيق القانون 11/91 بموجب منشور وزاري مشترك يختص بتنظيم إجراءات نزع الملكية بمناسبة مشاريع الدولة للتجهيز(6).

للإشارة، القصور القانوني في مادة التصريح بالمنفعة العمومية يتجاوز مشكلة الاختصاص المذكورة أعلاه إلى عدم فعالية آلية إثبات فشل محاولات الاقتناء بالتراضي التي تثبت في محضر يعده المستفيد دون تقييد شكلي أو موضوعي حسب ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 196/93 المذكورة آنفا.

في الأخير؛ نقول: بالرغم من تحقق الشروط التي نصت عليها المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 و المتعلقة بفشل محاولات الاقتناء بالتراضي و تقديم ملف يتضمن طلب الاستفادة من امتياز النزع مشتملا على الوثائق المنصوص عليها في ذات المادة؛ إلا أنه لا يمكن التصريح بالمنفعة العمومية إلا إذا ما تم إجراء تحقيق مسبق يفضى إلى ثبوتها، الأمر الذي سندرسه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني/ إجراء التحقيق المسبق:

نصت المادة 04 من القانون 11/91 المتعلق بنزع الملكية على أن إجراء التصريح بالمنفعة العمومية يكون مسبقا بتحقيق يرمي إلى إقرار ثبوت هذه المنفعة(7)، غير أنه و على غرار باقي النصوص المتعلقة بعملية النزع لم يقدم تعريفا لهذا التحقيق، و ذلك على خلاف المشرع الفرنسي الذي عرفه وفقا لهدفه بموجب ما عرف بقانون "بوشاردو" الذي جاء فيه بأنه: "تحقيق يهدف إلى إعلام الجمهور واستقبال الملاحظات والاقتراحات السابقة لبعض القرارات والعمليات، وذلك بقصد السماح للسلطة المختصة بالحصول على كل المعلومات الضرورية"(8).

غير أنه يمكن تعريفه تبعا لسياق القانون الجزائري بأنه: "تلك العملية الإدارية التي يرخص بها بموجب قرار إداري صادر عن السلطة المختصة وفقا لشروط محددة؛ و التي يتم بموجبها تمكين المواطنين من مشاركة هذه السلطة في تقرير فعلية تحقق المنفعة العمومية من جراء إنجاز مشروع يدخل ضمن إطار محدد قانونا".

كما يمكن تعريفه انطلاقاً من النص الدستوري الذي يقول بأنه لا يمكن نزع الملكية إلا وفقاً للقانون بأنه: "ذلك الإجراء الذي يهدف إلى التأكد من توفر المسوغ القانوني و/أو الموضوعي الذي يجيز للإدارة اللجوء إلى نزع الملكية؛ على أن يرخّص به من قبل السلطة المختصة" بموجب قرار إداري.

و هكذا نجد أن مباشرة التحقيق المسبق تخضع لإذن مسبق يتخذ في صورة قرار إداري يعود الاختصاص فيه إلى الوالي المختص إقليمياً حسب ما نصت عليه المواد (9)06 و (10)44 من المرسوم التنفيذي 186/93 المتعلق بكيفيات تطبيق القانون 11/91؛ و التي اعتمدت مبدأ الإقليمية في تنفيذ إجراءات نزع الملكية بصفة عامة. وهذا القرار يجب أن يخضع لشروط معينة تحت طائلة البطلان نصت عليها المادة 06 من القانون 11/91؛ لاسيما منها تلك المتعلقة بالبيانات التي يجب أن يتضمنها؛ و المتمثلة أساساً في الهدف من فتح التحقيق؛ تاريخ بدايته و انتهائه؛ تشكيلة اللجنة؛ كفاءات عملها... إلخ، و هنا نشير إلى أن منح الاختصاص في دراسة ملف نزع الملكية بالنسبة للمشاريع التي تتعدى تراب ولاية واحدة إلى كل والي مختص؛ قد يؤدي إلى اختلاف في إبداء الرأي بالنسبة لكل منهما؛ الأمر الذي يكون القانون قد أغفله قصداً إذا ما اعتبرنا أن التصريح بالمنفعة العمومية أمر موجه حسب ما يفهم من السياق العام لتنظيمه في القانون الجزائري.

للإشارة، يشترط نشر قرار فتح التحقيق المسبق تحت طائلة البطلان (11)، غير أن القانون لم يوضح من يتحمل تكاليفه، الأمر الذي دفع الولاية إلى الاجتهاد و تحميل أعباءه إلى المستفيد من عملية النزاع. إذن، بعد إصدار قرار فتح التحقيق المسبق؛ تبدأ اللجنة المبيّنة تشكيلتها في هذا القرار بمباشرة عملها ضمن الأجال المحددة لها، وما يلاحظ في هذا الشأن أن الشروط التي يجب توافرها في الموظفين المرشحين لعضويتها؛ و المتعلقة بتصنيفهم لا تساير تعديل قانون الوظيفة العمومي الذي غير من تصنيف الموظفين بموجب الأمر (12)03/06، كما أن اشتراط عدم انتماء أعضائها إلى الجهة نازعة الملكية دون تحديدها صراحة؛ يضيء اللبس على تطبيق المادة 05 من القانون 11/91 التي تنظم هذا الأمر (13)؛ و التي ننوه إلى أنه ورد فيها خطأ من حيث أنها اشترطت انتماء أعضاء اللجنة إلى الجهة نازعة الملكية؛ الأمر الذي تداركه النص الفرنسي (14).

بالإضافة إلى ذلك، نشير إلى أن المواد 07 و 08 من القانون 11/91 أعطت صلاحيات موسعة للجنة التحقيق المسبق دون ضمانات جدية للمنزوعة ملكيتهم رغم تقييدها بالسّر المهني؛ حيث يمنع على أعضائها البوح بالأسرار المتعلقة بالمعطيات التي يطلعون عليها بمناسبة عملهم، و تقييدها فيما يخص وجوب تقديمها لخلاصة عملها إلى السلطة المختصة المتمثلة في الوالي المختص إقليمياً (15) خلال 15 يوماً من تاريخ إنهاؤها للتحقيق (16)؛ على أن يكون رأيها صريحاً في مدى فعالية تحقق المنفعة العمومية (17)، و هنا نقول أن القانون لم يبين طريقة اتخاذ اللجنة لقرارها؛ إن كان تشاورياً أو تداولياً؛ ما يضرب ضمناً ضمانات التحقيق المسبق؛ خاصة و أن القانون لم يبين مدى التزام الوالي المختص بقرارها.

إذن، بعد الانتهاء من التحقيق المسبق و تمكين الوالي من نتائجه؛ يتم التصريح بالمنفعة العمومية بالاعتماد على وسائل قانونية يختلف شكلها تبعاً لما أقره القانون في الصدد، الأمر الذي سنبيّنه في المطلب الموالي.

المطلب الثاني/ الشروط الشكلية و الموضوعية لسند التصريح بالمنفعة العمومية:

لقد حاول القانون 11/91 و نصوصه التطبيقية قبل التعديل إحاطة عملية التصريح بالمنفعة العمومية بمجموعة من الضمانات التي تتعلق بالسند الذي يتضمنها؛ فكان منها ما هو شكلي نتناوله في فرع أول؛ و منها ما هو موضوعي نتطرق إليه في فرع ثان.

الفرع الأول/ الشروط الشكلية لسند التصريح بالمنفعة العمومية:

تتعلق الشروط الشكلية لسند التصريح بالمنفعة العمومية أساساً بالشكل الذي يأخذه هذا الأخير، ناهيك عن خضوعه لشكليات الإعلام، الأمر الذي سنتناوله في عنصرين.

أولاً/ شكل سند التصريح بالمنفعة العمومية: لم يبين القانون 11/91 قبل تعديله أدوات التصريح بالمنفعة العمومية، لكن هذا الأمر تداركه التنظيم عن طريق المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المؤرخ في 1993/07/27؛ رغم عدم منحه هذه المكنة المتعلقة بالاختصاص الذي يعتبر من النظام العام من قبل هذا الأخير (القانون 11/91)، حيث نصت المادة 10 منه على أنه يصرح بالمنفعة العمومية بموجب قرار إداري يأخذ أحد الشكلين: إما قرار ولائي و إما قرار وزاري مشترك؛ نوضحهما فيما سيلي من خلال نقطتين.

01/ قرار وزاري مشترك: نصت الفقرة الأولى من المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 على أنه يصرح بالمنفعة العمومية بموجب قرار مشترك أو قرارات مشتركة إذا كانت الممتلكات أو الحقوق العينية العقارية المراد نزع ملكيتها واقعة في تراب ولايتين أو عدة ولايات(18).

بمعنى أنه يتم التصريح بالمنفعة العامة بموجب قرار وزاري مشترك إذا كانت الأملاك و الحقوق العينية العقارية مشروع النزع تتجاوز الحدود الإقليمية للولاية الواحدة، و هو ما يعني بمفهوم المخالفة بأنه لا اعتبار لإقليمية المشروع المراد إنجازها، إذ أنه قد يحدث و يمس مشروع معين عدة ولايات؛ في حين تبقى الممتلكات المعنية بالنزع تابعة لإقليم ولاية واحدة، و في هذه الحالة؛ حسب التطبيق الحرفي للمادة 01/10 المذكورة أعلاه؛ لا يتم التصريح بالمنفعة العامة بموجب قرار وزاري مشترك.

غير أن هذا القول يناقض؛ و لو ظاهريا؛ طرح المادة 44 من نفس المرسوم التي تعتبر بالامتداد الجغرافي لأشغال المشروع المراد إنجازها حين قالت: "إذا كانت الأشغال مما يجب إنجازها على تراب ولايتين أو عدة ولايات، فإن المستفيد من عملية نزع الملكية يحول الملف الخاص بنزع الملكية المنصوص عليه في المادة 03 من هذا المرسوم إلى كل وال مختص إقليميا يتولى تنفيذ جميع إجراءات نزع الملكية المذكورة أعلاه، دون المساس بأحكام المادتين 10 و 11 من هذا المرسوم"(19)، فهي بذلك أخذت بإقليمية المشروع لا بإقليمية الأملاك و الحقوق العقارية المراد نزعها.

لكن، مراعاة المادة 44 أعلاه لما جاءت به المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93؛ يؤكد على اعتبار مبدأ إقليمية الأملاك و الحقوق العينية العقارية موضوع النزع لتحديد نوع القرار الذي يفترض أن يتخذ للتصريح بالمنفعة العمومية.

و بالتالي، نجد أن التنظيم الجزائري قبل تعديل قانون نزع الملكية اعتمد مبدأ إقليمية الأملاك و الحقوق العينية العقارية المعنية بعملية النزع في تحديد نوع القرار المتخذ للتصريح بالمنفعة العمومية لا مبدأ إقليمية المشروع المراد إنجازها؛ الذي عاد و اعتبر بنطاقه الإقليمي بموجب المادة 44 أعلاه في توزيع الاختصاص بين الولاية بمناسبة تنفيذ إجراءات التصريح بالمنفعة العامة و بموجب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المذكورة سابقا حين نصت على منح الإدارة سلطة تمديد المهلة المقررة لنزع الملكية إذا ما أخذ هذا الأخير صبغة وطنية(20)، و هذا حسب رأينا ازدواجية في اعتماد معيار الإقليمية بمناسبة إجراءات التصريح بالمنفعة العمومية يهدد الضمانات المقررة للمنزوعة ملكيتهم.

للإشارة، طبقا للفقرة 01 من المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 فإن التصريح بالمنفعة العمومية بموجب قرار وزاري مشترك يختص به الوزير المشرف على قطاع العملية موضوع التصريح بالمنفعة العامة و وزير الداخلية و الجماعات المحلية و وزير المالية إذا تجاوزت الأملاك و الحقوق العقارية محل النزع حدود الولاية الواحدة(21)، غير أننا و في ظل الإشكالات التي يطرحها اعتماد مبدأ إقليمية الأملاك و الحقوق العقارية محل النزع؛ نفضل القول بالاختصاص هنا؛ بالاعتماد على مبدأ إقليمية الأملاك المحتمل شملها بسند التصريح بالمنفعة العمومية

02/ قرار ولائي: حسب الفقرة الثانية من المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93؛ فإنه يصرح بالمنفعة العمومية بموجب قرار ولائي إذا كانت الممتلكات و الحقوق العينية العقارية المزمع نزع ملكيتها تقع داخل إقليم أو تراب ولاية واحدة(22)، و هذا ما يفيد بأن التنظيم يقر بأن تحديد نوع سند التصريح بالمنفعة العمومية يخضع لإقليمية العقارات المعنية بالنزع؛ رغم عدم تحديدها على وجه دقيق خلال هذه المرحلة؛ فهذا ما دفع أصلا بالمشروع الجزائري إلى إقرار إجراءات التحقيق الجزئي لاحقا.

غير أن الاعتماد مبدأ إقليمية الأملاك محل النزع للتصريح بالمنفعة العمومية يكتنفه الغموض في حال اتساع نطاق العملية مبرر هذا التصريح بالمنفعة العامة، حيث أنه إذا ما صرح بالمنفعة العمومية بموجب قرار ولائي فإنه يتم تمديد مهلة النزع إذا ما امتد المشروع مرور ذلك إلى عدة ولايات حسب المادة 03/10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المذكورة أعلاه(23)؛ فهل في هذه الحالة يتم التصريح بالمنفعة العمومية من جديد بموجب قرار وزاري مشترك تطبيقا للمادة 01/10 من نفس المرسوم؟.

لم يجب القانون على هذا السؤال؛ ما يجعل أمر تطبيق مبدأ الإقليمية للتصريح بالمنفعة العمومية بموجب قرار ملتبسا، لكن؛ بغض النظر عن الإشكالات التي يطرحها معيار تحديد نوع السند الذي يفترض اعتماده للتصريح بالمنفعة العمومية؛ و التي تهدد بمفهوم المخالفة الضمانات المقررة للمنزوعة ملكيتهم؛ فإن هذا السند يجب أن يخضع لشكليات النشر و التبليغ التي سنوضحها في العنصر القادم.

للإشارة، طبقا للمادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93، فإنه يتم التصريح بالمنفعة العمومية بموجب قرار ولائي من طرف الوالي المختص إقليميا(24)

ثانيا/ تبليغ و نشر سند التصريح بالمنفعة العمومية: نصت المادة 11 من القانون 11/91 على أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية؛ و بعد إصداره من قبل الجهة المختصة؛ يخضع لمجموعة من الإجراءات الشكلية؛ الغاية منها

الإعلام، و ذلك سواء كان هذا القرار ولائيا أو وزاريا مشتركا؛ فكلاهما يخضع لنفس الشروط الشكلية حسب ما ذهبت إليه أيضا المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 حين أوجبت أن يخضع كل منهما تحت طائلة البطلان إلى:

1- النشر في الجريدة الرسمية إذا كان قرار التصريح بالمنفعة العامة وزاريا و في نشرة القرارات الولائية إذا كان ولائيا، و هو ما تفسره عبارة "حسب الحالة" في المادة السالفة الذكر (25)، غير أن الملاحظ هنا أن القانون لم يقيد عملية النشر بموعد محدد.

2- تعليق و لصق القرار في مقر البلدية التي يقع في دائرتها الملك أو الحق المطلوب نزع ملكيته، وذلك في الأماكن المخصصة عادة لهذا الشأن (أماكن الإعلانات)؛ وطوال مدة شهر المنصوص عليها بموجب المادة 13 من القانون 11/91 (26).

3- التبليغ إلى كل المعنيين، غير أنه بالنسبة لهذا الشرط لدينا مجموعة من الملاحظات نوجزها فيما يلي:

الملاحظة الأولى: لم يبين القانون كيفية تبليغ هذا القرار إن كان يتم بطرق خاصة أو يخضع لشكليات التبليغ الرسمية المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، كما لم يحدد الجهة المختصة بعملية التبليغ؛ و تلك التي تتحمل نفقاته إن وجدت.

الملاحظة الثانية: لم يقيد التشريع أو التنظيم عملية التبليغ بمدة زمنية محددة على سبيل توفير ضمانات للمنزوع ملكيتهم.

الملاحظة الثالثة: وهي حسب رأينا الأكثر أهمية، و تتعلق بعدم إمكانية تحديد و بصفة قطعية المعنيين بقرار التصريح بالمنفعة العمومية ليتم تبليغهم به؛ خاصة بمناسبة العمليات التي تشتمل على مساحات شاسعة مملوكة لعدد كبير من الملاك، فحتى القانون حسب رأينا لم يتمكن من تحديد صفة أو طبيعة المعنيين بتبليغ هذا القرار نظرا لطبيعته في حد ذاتها؛ فهو لا يتضمن هوية المعنيين به؛ بل يتضمن وصفا عاما للعقارات من حيث المساحة و الموقع (27)، و لهذا عندما أقر إمكانية مخاصمته قضائيا اقتصر على منح حق الطعن فيه لكل ذي مصلحة دون تحديد (28)؛ تاركا هذا الأمر على إطلاقه؛ و فاتحا المجال أمام القاضي الذي نجد أنه صاحب الاختصاص في الاعتراف بهذه المصلحة لصاحبها، و عليه لا يمكن للإدارة وفقا لهذا المعنى تحديد بصفة قطعية؛ المعنيين بتبليغ قرار التصريح بالمنفعة العمومية؛ و من ثم تبليغهم به؛ ما عدا إذا تعلق الأمر بمشاريع صغيرة يمكن حصر ملاكها، و هذا ما يجعل من قيد التبليغ لقرار التصريح بالمنفعة العمومية كشرط مبطل له؛ ضمانات محدودة الفعالية؛ و لو أنه في عديد الحالات تم إلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية بسبب عدم تبليغه (29).

إذن، لكل ما سبق؛ نرى بأنه من الأفضل ألا يجعل من تبليغ قرار التصريح بالمنفعة العمومية تحت طائلة البطلان بل كلما أمكن ذلك؛ خاصة في ظل المحدودية العملية للتبليغ بمناسبة المشاريع التي تعني مساحات شاسعة؛ لاسيما حينما تكون ملكيتها غير مطهرة و تتعلق بعدد كبير من الملاك.

للإشارة؛ فيما يخص العمليات السرية الخاصة بالدفاع الوطني، تعفى قرارات التصريح بالمنفعة العامة الخاصة بها من ضمانات النشر و التعليق، على أن يتم تبليغها للمحتمل نزع ملكيتهم (30)، و هو ما يطرح نفس الإشكالات العملية.

الفرع الثاني/ الشروط الموضوعية لسند التصريح بالمنفعة العمومية (قرار ولائي أو وزاري مشترك):

تكرس حرص المشرع الجزائري على وجوبية التزام الإدارة بمجموعة من البيانات عند إصدارها لقرار التصريح بالمنفعة العمومية من خلال ما جاءت به المادة 10 فقرة 1 من القانون 11/91 التي نصت على أنه يبين في القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية تحت طائلة البطلان (31): الهدف من نزع الملكية، مساحات العقارات و موقعها و مواصفاتها (العقارات المراد نزع ملكيتها)، مشتملات الأشغال المزمع القيام بها، تقدير النفقات التي تغطي عملية نزع الملكية، و هو الأمر ذاته الذي نصت عليه المادة 10 فقرة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 (32).

بالإضافة إلى هاته البيانات؛ قيد المشرع الجزائري قرار التصريح بالمنفعة العمومية و ألزم مصدره بذكر المدة الزمنية القصوى اللازمة لإنجاز نزع الملكية؛ و التي تعتبر كضمانة زمنية تضبط؛ و لو ظاهريا؛ مدة صلاحية هذا السند التي لا يمكن أن تتجاوز في كل الأحوال المدة التي حددتها الفقرة الرابعة من المادة السالفة الذكر بأربع سنوات يمكن تجديدها مرة واحدة في حالة اتساع مدى العملية المراد إنجازها و اكتسابها صبغة وطنية (33)؛ رغم أن المشرع مقابل ذلك ربط تمديد مدة الأربع سنوات هذه بالعمليات الكبرى ذات المنفعة الوطنية؛ لا باتساع مدى العملية المعنية بالتصريح بالمنفعة العامة ذاتها في المادة 10 من القانون 11/91.

و هو ما ينم عن تضارب في الموقف بين التشريع و التنظيم و يعبر عن تجاوز التنظيم للتشريع في هذا الشأن، فالمرسوم التنفيذي رقم 186/93 جعل من معيار الإقليمية هو أساس التمديد لمدة عملية النزاع؛ في حين جعل القانون 11/91 من طبيعة المشروع معيارا لجواز هذا التمديد؛ و الذي تم اعتماده أيضا كمعيار لتحديد العمليات التي تستلزم مرسوما تنفيذيا للتصريح بمنفعتها العامة كما بيناه سابق.

للإشارة، المعياران منفصلان تماما، و هو ما يضيفي اللبس على تحديد نوع السند الذي يجب اعتماده لتمديد مدة نزع الملكية؛ خاصة و أن هذه المدة متضمنة في قرار التصريح بالمنفعة العامة الذي تختلف الجهة المكلفة بإصداره تبعا لاتساع و ضيق النطاق الإقليمي للأملاك و الحقوق العقارية المعنية بالنزع أو النطاق الإقليمي للمشروع موضوعه أو حتى طبيعته.

هذا اللبس يعززه تجاوز المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 للمادة 10 من قانون نزع الملكية 11/91 فيما يتعلق بمعيار و حالات جواز تمديد المدة الزمنية التي أشارت إليها كل منهما، هذا إذا ما استثنينا عدم تبيانها لطبيعة هذه المدة أصلا؛ هل هي المدة التي يجب أن تنتهي فيها إجراءات نزع الملكية؟، أم هي المدة التي ينبغي أن تنطلق خلالها أشغال المشروع المراد إنجازها؟، أم هي المدة الزمنية التي يجب أن ينتهي ضمنها المشروع موضوع التصريح بالمنفعة العمومية؟.

في هذا الصدد و حسب رأينا، فإن مدة الأربع سنوات المتضمنة في قرار التصريح بالمنفعة العمومية؛ و القابلة للتجديد مرة واحدة؛ لا علاقة لها بالفترة التي تستغرقها أشغال المشروع المراد إنجازها؛ لأنه من غير الممكن أن يستكمل مشروع في مهلة أربع سنوات خصوصا إذا اكتسب الصبغة الوطنية أو الجهوية أو على الأقل كان يعني بأكثر من ولاية واحدة، إذ غالبا ما تكون المشاريع في هذه الحالة بالضخامة مما يستحيل معها الانتهاء منها ضمن فترة الأربع سنوات؛ على غرار السدود، الجسور، الطرق السيارة... إلخ، ضف إلى ذلك أنه قد تصيب المشروع المعني بعملية النزع عراقيل مادية أو تنظيمية أو سياسية أو حتى تقنية تمنع إنجازها في الأجل المحددة له حتى و لو كانت أقل من 04 سنوات، ناهيك عن وجود مشاريع تتطلب أكثر من هذه المدة بكثير.

للإشارة، إقرار تمديد أجل نزع الملكية بناء على طبيعة أو إقليمية المشروع سبب اللجوء إلى عملية النزع يفيد بأن هذه المدة تتعلق بأجل إنجازها.

غير أن الأسباب السالف ذكرها تمنع هذا الطرح الذي يناقض الواقع، فيبقى بذلك الترجيح هنا بين المدة التي يستغرقها إجراء نزع الملكية و المدة التي تلزم لانطلاق المشروع المعني بعملية النزع.

و في هذا الصدد يرجح بعض الفقه فرضية أن المشرع قصد بهذه المهلة المدة التي يجب ألا يتعداها انطلاق الأشغال الخاصة بالمشروع، و هو ما ذهب إليه الأستاذ امير يحيوي في كتابه الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة و الجماعات المحلية⁽³⁴⁾.

لكن، حسب رأينا فإن الأسباب التي تؤدي إلى تأخر الإنهاء من المشروع هي ذاتها التي قد تتسبب في تأخيره عن الإنطلاق؛ خصوصا إذا ما كانت هناك مشاكل مالية، و الواقع في الماضي أثبت الكثير من هذه الحالات، و لهذا نقول: رغم سلامة هذا الطرح إلا أننا نرى بأن المشرع من خلال نص المادة 10 من القانون 11/91 و كذا المادة 10 من المرسوم 186/93 يقصد الفترة اللازمة لإنهاء إجراء نزع الملكية حسب ما أكده المنشور الوزاري المشترك رقم 43 المؤرخ في 2007/09/02⁽³⁵⁾، أي المدة التي يستغرقها إجراء نزع الملكية بحكم الصعوبات العملية التي ترافق عمليات التحقيق الجزئي؛ لاسيما في ظل وجود كم هائل من الأخطاء المرتكبة في عمليات المسح العام، و هو ما نصت عليه صراحة النسخة الفرنسية للمادة 10 من القانون 11/91 التي قالت:

« il doit outre indiquer le délai maximal assigné à la réalisation de l'expropriation »

و بذلك نعتبر أن السبب الخفي وراء إقرار التمديد يرجع أساسا إلى ما يمكن أن تقابله الإدارة من صعوبات بعد التصريح بالمنفعة العمومية، أي أن هذا التمديد تم إقراره لصالحها.

و بالعودة إلى الإشكالات العملية التي يطرحها تطبيق المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93؛ نجد تلك المتعلقة بتحديد صاحب الاختصاص في القول بأن المشروع المعني بتمديد مهلة النزع قد أخذ صبغة وطنية أو أصبح من المشاريع الكبرى بالإضافة إلى تلك المتعلقة بمعايير تطبيق هذا القول.

حيث أنه حسب القراءة الحرفية للمادة 10 من المرسوم التنفيذي 186/93 المذكورة أعلاه؛ فإن تمديد مدة الأربع سنوات المقررة لنزع الملكية تتعلق بالاتساع الإقليمي للمشروع المراد إنجازها، و إذا ما تم التصريح بالمنفعة العامة بموجب قرار ولائي مثلا فهذا يعني أن المشروع المعني يكتسي طابعا محليا و أن الأملاك و الحقوق العقارية محل النزع لا تتجاوز إقليم اختصاص الوالي المصرح بهذه المنفعة، و عليه إذا تم منح الوالي المختص سلطة تعديل قرار التصريح بالمنفعة العامة فيما يخص تمديد المدة المقررة لنزع الملكية بمناسبة اعتبار أن المشروع المعني اكتسب صبغة وطنية يمكن معها أن تتجاوز الأملاك و الحقوق العينية العقارية المراد نزعها حدود اختصاصه؛ فإن هذا الأمر يعتبر غير قانوني، إذ يصبح الوالي مصرحا بمنفعة عامة لعملية تمتد إلى خارج اختصاصه الإقليمي، لكن قد يقول قائل أنه يمكن أن ينحصر المشروع المعني بحدود اختصاص هذا الأخير مع اكتسابه الأهمية الوطنية.

نحن نقول هنا أنه في هذه الحالة نناقض معيار الإقليمية المنصوص عليه في المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 الذي يقصد الاتساع الإقليمي للمشروع؛ هذا من جهة، و من جهة أخرى؛ إذا ما أخذنا بالطرح الذي يفيد باعتبار المشاريع ذات الصبغة الوطنية هي ذاتها المشاريع الكبرى ذات البعد الوطني و الاستراتيجي؛ و إذا ما أقرنا بتطبيق المادة 10 من القانون 11/91 التي تجيز تمديد مدة الأربع سنوات بمناسبة هذا النوع من المشاريع؛ فإن

المشروع المعني بتمديد مدة النزع يصبح من العمليات التي يصرح بمنفعتها العامة بموجب مرسوم تنفيذي براءة، و بالتالي يؤول الاختصاص في التصريح بمنفعته العامة إلى الوزارة الأولى، و منه لا يمكن للوالي أن يعدل قرارا ليس من اختصاصه براءة.

بالإضافة إلى ما سبق، و حتى لو أخذنا بالمادة 10 من المرسوم التنفيذي 186/93 المذكورة أعلاه و قلنا بإمكانية تمديد مهلة الأربع سنوات بغض النظر عن المعيار المعتمد في ذلك؛ نسال في أي مرحلة يتم هذا التمديد؟ وهل يجري تحقيق مسبق تكميلي بالنسبة للنطاق الجديد الذي شمله المشروع المعني بالتصريح بالمنفعة العمومية؟، و هل يتم تمديد مدة الأربع سنوات بموجب تعديل القرار الأصلي المتضمن التصريح بالمنفعة العامة؟ أم أنه يتم إصدار قرار منفصل يتضمن تمديد المدة المقررة لنزع الملكية فقط؟.

كل هذه الأسئلة لم نجد لها إجابة في القانون الجزائري، غير أننا نرى بأنه يفضل في حالة تغير نطاق المشروع المراد إنجازها و أخذه الصبغة الوطنية يجب تطبيق معيار طبيعة المشروع المنصوص عليه في التشريع لا معيار الإقليمية المنصوص عليه في التنظيم الذي تجاوز التشريع في هذا الشأن؛ بحيث يتم التصريح بالمنفعة المشروع في هذه الحالة بموجب مرسوم تنفيذي، و هكذا نتجاوز مشكلة التحقيق المسبق؛ حيث لا يتم اللجوء إلى إعادته كونه يسقط أساسا في حالة التصريح بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم، و كل ذلك بغض النظر؛ أشمل توسع المشروع المعنى بالنزع تراب ولاية واحدة أو تعادها إلى عدة ولايات؛ طالما اعتبرنا بطبيعة الشروع تبعا لما جاءت به قوانين المالية التي عدلت القانون 11/91، و بهذا على الأقل نكون قد احترمنا مبدأ المشروعية.

للإشارة، تكريس القانون لسلطة تمديد مهلة الأربع سنوات الخاصة بمدة نزع الملكية يفيد بمفهوم المخالفة بجواز تعديل المشروع المراد إنجازها جوهريا من الناحية المادية، و هو ما نعتبره غير منطقي و غير ممكن، إذ أنه يضرب الضمانات المقررة بمناسبة تقييد إجراء التصريح بالمنفعة العمومية كلية؛ خاصة و أن القانون لم يبين في أي مرحلة من مراحل نزع الملكية يمكن تمديد هذه المدة، و لهذا و بغض النظر عن التأويلات أعلاه؛ نرجح بأن التنظيم أخطأ في صياغة المادة 10 من المرسوم التنفيذي 186/93 مما يستوجب إلغائها.

المبحث الثاني/ ضمانات التصريح بالمنفعة العمومية حسب الإستثناء (حسب قوانين المالية لسنوات 2005، 2008 و 2014):

مع الانفتاح الاقتصادي و ارتفاع مداخيل الدولة الجزائرية خصوصا من الجباية البترولية التي أفضت إلى فتح ورشة وطنية لإنجاز كم هائل من البنى التحتية و المشاريع الكبرى؛ على غرار السدود و الطرق السيارة التي تستلزم مساحات شاسعة من الأراضي على اختلاف طبيعتها القانونية؛ كان لابد من تعديل قانون نزع الملكية بما يتماشى و هذه التطورات؛ لغرض ضمان سلاسة و سرعة في تنفيذ مختلف هذه المشاريع، وفي سبيل ذلك تم إصدار مجموعة من النصوص المتضمنة في قوانين المالية لسنوات 2005، 2008 و 2014؛ و التي كرست آلية استثنائية للتصريح بالمنفعة العمومية تعتمد على سند قانوني مختلف عن القرار الولائي و الوزاري المشترك المكرسين بموجب القانون 11/91 قبل تتمته؛ و تتعلق بمجموعة من العمليات التي أطلق عليها مصطلح البنى التحتية ذات المنفعة العامة و البعد الوطني و الاستراتيجي، الأمر الذي سنتناوله في مطلب أول، و نظرا لاستثنائية هذه الآلية؛ أخضع سند التصريح بالمنفعة العمومية للعمليات المشمولة بها إلى مجموعة من القيود التي يجب على الجهة المصدرة له الالتزام بها، و هو الأمر الذي سنبينه في مطلب ثان.

المطلب الأول/ تقييد سلطات الإدارة في تحديد العمليات المشمولة بتطبيق قوانين المالية المتممة للقانون 11/91 و كيفية التصريح بمنفعتهم العامة:

كما قلنا سابقا؛ جاءت قوانين المالية المتممة للقانون 11/91 بمفهوم جديد يتعلق بالعمليات الخاصة بالبنى التحتية ذات المنفعة العامة و البعد الوطني و الاستراتيجي؛ التي سنحاول تبيان طبيعتها في فرع أول، و قد خصتها بإجراءات استثنائية فيما يخص التصريح بمنفعتهم العمومية باستعمال وسيلة قانونية مختلفة عن تلك التي كانت مقررة بمناسبة التصريح بالمنفعة العمومية بموجب القانون 11/91 قبل إتمامه؛ الأمر الذي سندرسه في فرع ثان.

الفرع الأول/ تقييد سلطات الإدارة في تحديد العمليات المشمولة بتطبيق قوانين المالية المتممة للقانون 11/91:

لم تبيين المواد القانونية المتضمنة في قوانين المالية المتممة للقانون 11/91 المقصود من العمليات المتعلقة بالبنى التحتية ذات المنفعة العمومية و البعد الوطني و الاستراتيجي، غير أن التنظيم الخاص بنزع الملكية من أجل المنفعة

العمومية حاول ذلك من خلال المنشور الوزاري رقم 43/07 المؤرخ في 2007/09/02 الذي جاء فيه: "... مفهوم المشاريع ذات البعد الوطني و الاستراتيجي لا تعني سوى المشاريع ذات الأهمية الكبرى التي لها تأثير اجتماعي و اقتصادي معتبر على المجموعة الوطنية و المنفعة العمومية" (36)، و هذا المعنى فضفاض لا يعطي تصورا محدودا للعمليات التي يجب أن تشمل بتطبيق قوانين المالية السالف ذكرها؛ لاسيما منها قانوني المالية لسنوات 2005 و 2008؛ لأن قانون المالية لسنة 2014 خص عمليات بعينها لتكون مشمولة بتطبيقه، و ذلك عبر المادة 37 منه التي قالت: "... يتم التصريح بالمنفعة العمومية لعمليات إنجاز المشاريع المتعلقة بإنتاج و نقل و توزيع الكهرباء و الغاز و الماء، نظرا لطابع بنيتها التحتية ذات المصلحة العامة و بعدها الوطني الاستراتيجي..." (37).

إذن، في ظل غياب تعريف للعمليات المتعلقة بالبنى التحتية ذات المنفعة العامة و البعد الوطني و الاستراتيجي في النصوص المنظمة لعملية النزاع؛ نجد التنظيم الخاص بنفقات الدولة للتجهيز يعطي تصورا لهذا النوع من العمليات من زاوية محاسبية، حيث عرفها المرسوم التنفيذي رقم 148/09 المؤرخ في 2009/05/02 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي 227/98 المؤرخ في 1998/07/13؛ المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز بأنها تلك المشاريع التي يكون تمويلها مضمونا من ميزانية الدولة أو بقروض من الخزينة العمومية أو بتمويل مضمون من طرف الدولة، و التي تهدف إلى تطوير الهياكل القاعدية الاقتصادية و الاجتماعية التي تستلزم وسائل مالية و بشرية معتبرة، و ذلك عبر المادة 14 منه (38).

للإشارة، نص هذا المرسوم التنفيذي على أن التأهيل للمشاريع الكبرى يخض لمعايير تحدد بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالميزانية و وزير القطاع المعني بالمشروع (39)، و نحن نرى هنا أن اشتراط إصدار المنشور الوزاري المشترك المتضمن تأهيل عملية معينة ضمن المشاريع الكبرى و نشره في الجريدة الرسمية قبل التصريح بالمنفعة العمومية لهذه الأخيرة؛ يشكل ضمانا للمنزوعة ملكيتهم.

إذن، أن القانون الخاص بنزع الملكية للمنفعة العمومية لم يضع حدودا للقول بأن عملية ما تدخل ضمن نطاق البنى التحتية ذات المنفعة العمومية و البعد الوطني و الاستراتيجي، و هو ما يطلق سلطان الإدارة في هذا الشأن؛ مقابل تهديد الضمانات المقررة للمنزوعة ملكيتهم.

في الأخير، نقول أن أهمية تحديد نطاق العمليات المشمولة بتطبيق قوانين المالية المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العمومية تكمن في تقييد سلطات الإدارة في اختيار أداة التصريح بمنفعتها العامة، هذه الأداة التي سنبينها من خلال الفرع الثاني.

الفرع الثاني/ كفاءات التصريح بالمنفعة العمومية للعمليات المشمولة بتطبيق قوانين المالية المتممة للقانون 11/91:

يعتبر قانون المالية لسنة 2005 أول قانون جاء باصطلاح العمليات المتعلقة بالبنى التحتية ذات المنفعة العامة و البعد الوطني و الاستراتيجي باعتبارها أولوية وطنية كونها تدفع عجلة التنمية بعد الركوض الذي عرفته البلاد طوال سنوات التسعينات، و قد أخضع هذا النوع من العمليات التي تتطلب في معظمها نزعا للملكية؛ إلى إجراءات استثنائية في هذا الخصوص، لاسيما فيما يتعلق بآليات التصريح بمنفعتها العمومية، حيث نصت المادة 65 منه على أن التصريح بالمنفعة العمومية لهذا النوع من العمليات يكون مركزيا؛ و بموجب مرسوم تنفيذي 2005/2005 (40)، الأمر الذي أكدته المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 248/05 المؤرخ في 2005/7/10 التي نصت على أنه تتم أحكام المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المؤرخ في 1993/07/27 كما يلي: "... أما بالنسبة لعمليات إنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة و البعد الوطني و الاستراتيجي يصرح بالمنفعة العمومية بمرسوم تنفيذي... " (41)، و هو ما ذهبت إليه ضمنا المادة 59 من قانون المالية لسنة 2008 التي قالت: "... تكرر إجراءات نقل الملكية بالنسبة لعمليات إنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العمومية و البعد الوطني و الاستراتيجي..." (42).

و هكذا اعتمد المشرع الجزائري معيارا آخر و هو معيار طبيعة المشروع للتصريح بالمنفعة العمومية، بل تعدى ذلك من خلال قانون المالية لسنة 2014؛ حيث اعتبر و بصفة صريحة؛ ذات منفعة عامة العمليات المتعلقة بمشاريع إنجاز و نقل و توزيع الكهرباء و الغاز و الماء؛ مصنفا إياها في خانة البنى التحتية ذات المنفعة العامة و البعد الوطني و الاستراتيجي (43)، حيث أصبح يبدو و كأنه (المشرع) صرح بالمنفعة العمومية لهذه المشاريع قانونا ليأتي المرسوم التنفيذي كقرار إداري كاشف فقط لما أقره القانون في هذا الشأن.

للإشارة، إذا كان القانون 11/91 قبل تعديله يفرض إجراءات مسبقة للتصريح بالمنفعة العمومية؛ فإن قوانين المالية المتممة له لم تنطرق إلى هذا الأمر، ما قد يعني للوهلة الأولى أن إجراءات التحقيق المسبق تبقى مقررة حتى بمناسبة العمليات المتعلقة بالبنى التحتية ذات البعد الوطني و الاستراتيجي، غير أن صدور المنشور الوزاري المشترك رقم 43/07 المؤرخ في 2007/09/02 أعلن عن إعفاء هذه الأخيرة من إجراءات التحقيق المسبق؛ لكن بطريقة ضمنية.

فقد جاء فيه: "... أنه على المبادر بالمشاريع ذات المنفعة العامة و البعد الوطني و الاستراتيجي إعلام الولاية

المعنيين بنزع الملكية، أثناء تقديم مشروع المرسوم التنفيذي المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية على مستوى الأمانة العامة للحكومة قبل نشره في الجريدة الرسمية⁽⁴⁴⁾، حيث يتضح من خلال هذا النص أن الولاية المكلفين بإصدار قرار فتح التحقيق⁽⁴⁵⁾ المسبق لا يبلغ إلى علمهم مشروع المرسوم التنفيذي إلا من خلال المبادر بالعملية موضوعه، الأمر الذي يثبت بمفهوم المخالفة بأنه في هكذا حالة يتم تجاوز إجراءات التحقيق المسبق التي تشكل ضمانا للمنزوعة ملكيتهم، ما يعني بمفهوم المخالفة أيضا تهديد الضمانات المقررة لهم.

إذن، إذا كانت العملية المراد إنجازها تتعلق بالبنى التحتية ذات المنفعة العامة و البعد الوطني و الاستراتيجي؛ فيتم التصريح بمنفعتها العمومية دون تحقيق مسبق و بموجب مرسوم تنفيذي، و لما لم يبين القانون حدود نطاق هذه العمليات؛ تداخل هذا الأمر و التبس؛ ما انعكس سلبا على الضمانات التي يمكن توفيرها في هذا الشأن.

المطلب الثاني/ تقييد سلطات الإدارة في الالتزام بشكليات و مضمون المرسوم التنفيذي المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية:

لغرض توفير ضمانات للمنزوعة ملكيتهم؛ يفترض أن يفيد القانون الإدارة عند إصدارها للمرسوم التنفيذي المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية بمجموعة من الشروط؛ سواء كانت شكلية أو موضوعية، الأمر الذي سنحاول تبيانها من خلال فرعين.

الفرع الأول/ الشروط الشكلية للمرسوم التنفيذي المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية:

نعني بالشروط الشكلية هنا شكلية التبليغ و النشر.

أما شكلية النشر فلم يخص المشرع الجزائري المراسيم التنفيذية التي تصرح بالمنفعة العمومية بوجوب إخضاعها لها، غير أنه طبقا للقواعد العامة؛ فإن كل مرسوم تنفيذي ينشر في الجريدة الرسمية، ضف إلى ذلك أنه يمكن في هذه الحالة تطبيق المادة 11 من القانون 11/91 التي تنص على نشر قرار التصريح بالمنفعة العامة حسب الحالة.

و هذا الإغفال من التشريع شمل أيضا عملية تبليغ هذه المراسيم التنفيذية، غير أنه قد يقول قائل بأنه يمكن في هذا الشأن تطبيق نص المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93، لكننا نقول بأن المشرع الجزائري اعتبر المراسيم التنفيذية المصرحة بالمنفعة العمومية نصوصا تنظيمية، و بالتالي يعتبر كل فرد عارفا بها بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية؛ الأمر الذي يبدو جليا من خلال فهرستها في الجريدة الرسمية تحت عنوان "مراسيم تنظيمية"، فهي وفقا لهذا المعنى معفاة من أي تبليغ، ضف إلى ذلك أن تبليغها غير ممكن من الناحية العملية؛ فالمراسيم التنفيذية التي تصرح بالمنفعة العمومية لا تشمل على أية معطيات تفيد بتحديد هوية المعنيين بعملية النزاع؛ خاصة منها المتعلقة بمشاريع الكهرباء و الغاز و الماء المنصوص عليها بموجب قانون المالية لسنة 2014، فهي متخذة على مستوى مركزي و دون تحقيق مسبق يمكن معه؛ و لو بصفة جزئية معرفة المعنيين بعملية النزاع و من ثم تبليغهم بهذه المراسيم.

للإشارة، على غرار نشر و تبليغ المراسيم التنفيذية المصرحة بالمنفعة العمومية أغفل التشريع تخصيص هذه المراسيم بشكلية التعليق، غير أنه يمكن تطبيق المادة 11 من القانون 11/91 في هذا الصدد أيضا.

لكن؛ و بغض النظر عن أي تأويل أو رأي، كان على المشرع الجزائري التدخل بمناسبة المراسيم التنفيذية التي تصرح بالمنفعة العامة و تخصيصها صراحة بأحكام خاصة تبعا لطبيعتها، و ذلك بتعديل المادة 11 من قانون نزع الملكية و كذا المادة 11 من المرسوم 186/93 في إطار إتمامه لقانون نزع الملكية و النصوص التطبيقية له، حيث أن عدم تدخله في هذا الشأن يعد من المآخذ التي نراها على قانون نزع الملكية.

الفرع الثاني/ الشروط الموضوعية الخاصة بالمرسوم التنفيذي المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية:

تتعلق الشروط الموضوعية هنا بوجوب إصدار المرسوم التنفيذي المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية من طرف الجهة المختصة، و بضرورة التقيد بالعناصر التي يجب أن يتضمنها، و هو ما سنوضحه من خلال عنصرين.

أولا/ الالتزام بمحتوى المرسوم التنفيذي المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية: إن المرسوم التنفيذي الذي يصرح بالمنفعة العمومية يجب أن يشتمل وجوبا على بعض البيانات؛ نصت عليها المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 248/05 المؤرخ في 10/07/2005 المتمم للمرسوم 186/93 بقولها: "... يجب أن يبين المرسوم التنفيذي المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية ما يأتي⁽⁴⁶⁾:"

- أهداف نزع الملكية المزمع القيام بها.
- مساحة الأملاك العقارية و/أو الحقوق العينية العقارية محل نزع الملكية وموقعها.

- قوام الأشغال المراد الشروع فيها.

- توفر الاعتمادات التي تغطي عمليات نزع الملكية المزمع القيام بها و إيداعها لدى الخزينة العمومية".

و الملاحظ أن هذا التحيين أضاف شرط تضمنين سند التصريح بالمنفعة العمومية لمعطى يثبت توفر الإعتمادات المالية التي سيتم إيداعها لدى الخزينة العمومية بدلا من تقديرها، ما يعني ضمنا و بمفهوم المخالفة أنه لا يصرح بالمنفعة العمومية بالنسبة للمشاريع ذات البعد الوطني و الاستراتيجي إلا إذا توفرت الإعتمادات المالية التي تغطي عملية التعويض للمتضررين؛ الأمر الذي يوحي بأن المشرع الجزائري قد واكب الخطورة التي ينم عنها إجراء نزع الملكية بمناسبة المشاريع التي يصرح بمنفعتها العمومية عن طريق مرسوم تنفيذي بضمان يقابله؛ ألا و هو توفر الإعتمادات المالية التي تغطي تعويض كل الأضرار الناجمة عن عملية النزع، غير أن تصفح المراسيم التنفيذية التي تصرح بالمنفعة العمومية يظهر عدم احترام هذا الشرط؛ إذ أنها تفتقر إلى ما يثبت توفر هذه الاعتمادات وتكتفي بالنص على وجوب توفرها(47)، و هذا راجع لقصور النص القانوني في توفير ضمانات في هذا الشأن.

كما ألغى هذا التعديل شرط تبيان المدة الزمنية المتعلقة بالمدة المقررة لنزع الملكية في المرسوم التنفيذي المتضمن التصريح بالمنفعة العامة (48)، لكن دونما إلغاءه في المادة 10 من القانون 11/91 التي أبقت عليه (شرط تضمنين قرار التصريح بالمنفعة العامة المدة اللازمة لنزع الملكية و المقررة ب 04 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ضمن الشروط التي جاءت بها هذه المادة) (49)، و هذا الأمر يعد تجاوزا لسلطة التشريع من قبل التنظيم بما فيه خرق فادح لمبدأ المشروعية؛ اللهم إذا ما أقررنا بفصل المنظم الجزائري بين مفهوم القرار و المرسوم التنفيذي، أي إذا قلنا بأنه لا يعتبر المرسوم التنفيذي الذي يصرح بالمنفعة العامة قرارا إداريا، و هذا القول غير صائب حسب رأينا.

لكن، هذا الأمر تداركته جزئيا المادة 37 من قانون المالية لسنة 2014 حين ألغت شرط توفر كل العناصر التي يجب أن يتضمنها قرار التصريح بالمنفعة العامة في المرسوم التنفيذي الذي يصرح بهذه المنفعة بالنسبة لبعض العمليات فقط(50).

للإشارة، رغم إعفاء المرسوم التنفيذي المصرح بالمنفعة العمومية من وجوب تضمينه للبيانات المذكورة في المادة 10 أعلاه من قانون نزع الملكية بموجب المادة 12 مكرر 3 التي جاءت بها المادة 37 من قانون المالية لسنة 2014(51)؛ إلا أنه لم يتم إلغاؤها بموجب تعديلات للمرسوم التنفيذي 186/93 تبعا لسياق التعديل التشريعي كما تعودنا عليه بمناسبة نزع الملكية، و هو ما نعتبره سهوا من الجهة المخولة بإصدار النصوص التنظيمية.

و إلغاء شرط توفر العناصر السالف ذكرها في المرسوم التنفيذي الذي يصرح بالمنفعة العمومية بالنسبة للمشاريع الاستراتيجية المتعلقة بالغاز و الكهرباء و الماء يجعلنا نقول -كما سبق و بينا- أن المشرع الجزائري قد أقر و بمفهوم المخالفة بالمنفعة القانونية لهذه الأخيرة تبعا لطابعها الاستراتيجي؛ لاسيما و أن هذا النوع من المشاريع أيضا لا يخضع للتحقيق المسبق، و هو ما يؤدي حسب رأينا إلى تحصين المرسوم المصرح بمنفعتها العمومية من إمكانية إبطاله عبر الطعن فيه قضائيا؛ سواء فيما يتعلق بشروطه الشكلية أو فيما يخص فعالية تحقق المنفعة العامة المحققة بقوة القانون.

حيث نرى بأن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على هذه الإمكانية و تجاوزها عمدا لأنه بإلغائه للبيانات التي يفترض تضمينها في المرسوم التنفيذي الذي يصرح بالمنفعة العمومية يكون قد ألغى العناصر التي تمثل سبب و أساس الإلغاء القضائي لسند التصريح بالمنفعة العمومية؛ و التي كان منصوصا عليها قبل تعديل قانون نزع الملكية بموجب قانون المالية لسنة 2014، و ذلك بالرغم من أن المراسيم التنفيذية تعتبر قرارات إدارية يمكن مخاصمتها و إلغاؤها قضائيا طبقا للقواعد العامة؛ و لو ضمن نطاق ضيق.

بالإضافة إلى ذلك، نرى أنه في حال الطعن هذا النوع من المراسيم التنفيذية قضائيا؛ قد يتم رفضه على أساس أنها من أعمال السيادة؛ لاسيما و أنها تتعلق بمشاريع استراتيجية للدولة؛ خاصة في ظل محدودية الرقابة القضائية على المنفعة العمومية التي تخضع لمبدأ الملاءمة كأصل عام.

إذن، قانون المالية لسنة 2014 أوجد حالات خاصة بالنسبة للعمليات المتعلقة بالبنى التحتية ذات المنفعة العامة و البعد الوطني و الاستراتيجي؛ لا يشتمل معها المرسوم التنفيذي المصرح بمنفعتها العمومية على البيانات التي يجب توفرها في قرار التصريح بالمنفعة العامة؛ رغم أن الأمر يتعلق بنفس العمليات التي جاء بها قانون المالية لسنة 2005 من حيث طبيعتها الاستراتيجية و بعدها الوطني.

و هذا ما أفرز لبسا شديدا جعل الإدارة تتخبط في الالتزام بمضمون معين في المراسيم التنفيذية التي تصدرها بمناسبة التصريح بالمنفعة العامة لهذه العمليات؛ خاصة في ظل تغير هذا المضمون تبعا لنوع المشروع المراد إنجازه؛ و عدم وجود حدود لتطبيق معيار طبيعة المشروع بين ما هو منصوص عليه في قانون المالية لسنة 2014؛ و ما هو منصوص عليه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 248/05.

للإشارة، هذا اللبس نتج عنه فهم الإدارة لنطاق تطبيق المادة 37 من قانون المالية لسنة 2014؛ لاسيما في ظل تجاوز المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 248/05 و معها المنشور الوزاري المشترك رقم 07/43؛ للمادة 10 من القانون 11/91، و لهذا أفرز الواقع العملي العديد من التناقضات في هذا الصدد.

حيث عاينا مراسيما تنفيذية تصرح بالمنفعة العمومية بالنسبة لعمليات معينة بقانون المالية لسنة 2014؛ غير أنها متضمنة؛ و لو جزئياً؛ للبيانات المشترط توفرها بمناسبة العمليات التي تخرج من دائرة تطبيق المادة 37 من هذا القانون، وذلك على غرار المرسوم التنفيذي المتضمن التصريح بالمنفعة العامة للعمليات المتعلقة بإنجاز خط كهربائي ذي الضغط العالي و العالي جدا في ولاية بسكرة(52)؛ و التي تدخل ضمن نطاق المادة 37 من قانون المالية لسنة 2014 أو المادة 12 مكرر 3 من القانون 11/91.

و من دلالات تخطيط الإدارة عند إصدارها لهذا المرسوم أنه استند إلى المادة 12 مكرر 3 من القانون 11/91 التي جاء بها قانون المالية لسنة 2014 و المادة 10 من المرسوم التنفيذي 186/93 اللتين يختلف مضمونها فيما يتعلق بالبيانات التي يجب أن يتضمنها مرسوم التصريح بالمنفعة العامة؛ حيث لا يمكن الاستناد إلى المادتين معا فالأولى تلغي الثانية.

كما وقفنا على عمليات تتعلق في الأصل بتطبيق المادة 12 مكرر 3 فيما يخص التصريح بمنفعتها العامة كما جاءت به المادة 37 من قانون المالية لسنة 2014 التي يعفى بموجبها المرسوم الذي يصرح بالمنفعة العامة من البيانات المذكورة في المادة 10 من القانون رقم 11/91، إلا أنه تم الاستناد عند التصريح بمنفعتها العامة على المادة 12 مكرر المنصوص عليها في قانون لسنة 2005 التي لا تعني نفس النوع من العمليات و التي يشترط المرسوم التنفيذي 248/05 تضمينها البيانات المذكورة في المادة 02 منه، و ذلك على غرار ما تضمنه المرسوم التنفيذي رقم 173/16 المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية للعمليات المتعلقة بتدعيم التزويد بالمياه الصالحة للشرب لبلديات ولاية سطيف و ولاية برج بوعريش انطلاقا من ولاية بجاية(53).

للإشارة، تطرقنا هنا إلى الأساس القانوني للتصريح بالمنفعة العامة لانعكاسه المباشر على البيانات التي يجب توفرها في المرسوم التنفيذي أداة التصريح بهذه المنفعة؛ إذ أن مضمون المرسوم التنفيذي المصرح بالمنفعة العامة يتغير تبعا لطبيعة المشروع المراد إنجازه و الإطار القانوني الذي يخضع له هذا الأخير، فليست كل العمليات المتعلقة بالبنى التحتية ذات المنفعة العامة و البعد الوطني و الاستراتيجي تخضع لنفس الإطار القانوني، فمنها ما يخضع لقانون المالية لسنة 2005 و نصه التطبيقي المرسوم التنفيذي 248/05 و منها ما يخضع لقانون

و معلوم بأن البيانات الواجب توفرها في المرسوم التنفيذي المصرح بالمنفعة العامة تختلف تبعا للإطار القانوني المشمولة به العمليات التي يعنيها؛ حيث أن العمليات المشمولة بقانون المالية لسنة 2014 معفاة سندات التصريح بمنفعتها العمومية من كل البيانات الواجب توفرها في سندات التصريح بالمنفعة العمومية بالنسبة للعمليات المشمولة بقانون المالية لسنة(54) 2005 و المرسوم التنفيذي رقم 248/05 المذكور أعلاه(55).

و بغض النظر عن طبيعة البيانات التي يجب أن تتضمن في سند التصريح بالمنفعة العمومية و مدى التزام الإدارة بها؛ نجد أن المرسوم التنفيذي المصرح بالمنفعة العمومية يجب أن يصدر من قبل جهة مختصة نوضحها في العنصر الموالي.

ثانيا/ الجهة المختصة في إصدار المرسوم التنفيذي المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية:

كما قلنا أعلاه طبقا لما جاء به القانون رقم 21/04 المتضمن قانون المالية لسنة 2005؛ فإن التصريح بالمنفعة العمومية يتم بموجب مرسوم تنفيذي إذا تعلق الأمر بالبنى التحتية ذات المنفعة العامة و ذات البعد الوطني و الاستراتيجي(56)، و في هذه الحالة نجد أن التصريح بالمنفعة العمومية يكون صادرا عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة طبقا للقواعد العامة التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020 في تحديده لصلاحيات كل منهما المنصوص عليها في المادة 112 منه(57)؛ الأمر الذي سنوضحه فيما يلي:

1/ الوزير الأول: يكون إصدار المرسوم التنفيذي المتضمن التصريح بالمنفعة العامة من اختصاص الوزير الأول؛ إذا تم تعيينه بهذه الصفة، و ذلك يكون في حالة ما أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية رئاسية حسب ما ذهبت إليه المادة 105 من دستور 2020(58).

2/ رئيس الحكومة: يكون رئيس الحكومة هو المختص بإصدار المرسوم التنفيذي المتضمن التصريح بالمنفعة العامة إذا تم تعيينه بهذه الصفة؛ الأمر الذي يتجسد بقوة القانون في حالة ما أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية طبقا للمادة 110 من دستور 2020(59).

إذن من خلال كل ما سبق وجدنا أن كلا من التشريع و التنظيم الخاص بنزع الملكية قيد الإدارة عند إصدارها لقرار أو مرسوم التصريح بالمنفعة العمومية؛ معتمدا على معيارين أساسيين هما معيار إقليمية الأملاك و الحقوق العينية العقارية محل النزاع و معيار طبيعة المشروع، حيث يصرح بالمنفعة العامة بموجب قرار ولائي إذا كانت الأملاك و الحقوق المشمولة بالمشروع المراد إنجازها تدخل ضمن نطاق ولاية واحدة، و يصرح بهذه المنفعة بموجب قرار وزاري مشترك إذا تجاوزت هذه الأملاك و الحقوق حدود الولاية الواحدة، و في كلتا الحالتين لا يعتبر بطبيعة المشروع، في حين يصرح بالمنفعة العامة بموجب مرسوم تنفيذي إذا كانت العملية المراد القيام بها تتعلق بالبنى

التحتية ذات المنفعة العامة و البعد الوطني و الاستراتيجي بغض النظر عن النطاق الجغرافي للأماكن و الحقوق مشروع النزاع و بالتعبية موضوع التصريح بالمنفعة العامة.

غير أن كلا من التشريع و التنظيم لم يوضح حدود تطبيق كل معيار منهما؛ مما جعل السلطة التقديرية على إطلاقها للإدارة، و هو ما انعكس على ممارستها الميدانية في هذا الشأن؛ إذ نجد مشاريعا محلية؛ لا تتجاوز الأملاك و الحقوق العينية العقارية المراد نزاعها بمناسبة حدود الولاية الواحدة؛ مصرح بمنفعتها العامة بموجب مرسوم تنفيذي، و ذلك على غرار التصريح بالمنفعة العامة للعملية المتعلقة بتمديد أول خط لميطرو الجزائر شطر ساحة الشهداء- باب الوادي(60)، كما نجد عمليات تتجاوز الأملاك و الحقوق العينية العقارية المراد نزاعها بمناسبة حدود الولاية الواحدة و مصرح بمنفعتها العامة بموجب مرسوم تنفيذي؛ على غرار التصريح بالمنفعة العامة للعملية المتعلقة بالتزويد بالمياه الصالحة للشرب للبلديات الساحلية لتيزي وزو انطلاقا من ولاية بومرداس(61)، إذ يلاحظ من هذا المرسوم التنفيذي أنه استند إلى المادة 12 مكرر من القانون 11/91 التي جاء بها قانون المالية لسنة 2005 بدلا من المادة 12 مكرر 3 التي جاء بها قانون المالية لسنة 2014 و المعنية بالمشاريع الخاصة بنقل و توزيع المياه، و ذلك على غرار العديد من المراسيم المصرحة بالمنفعة العامة لعمليات تتعلق بالمياه؛ رغم أنها لاحقة لصدور قانون المالية لسنة 2014(62).

هذا، بالإضافة إلى عمليات أخرى تتجاوز الأملاك و الحقوق العينية العقارية المراد نزاعها بمناسبة حدود الولاية الواحدة و مصرح بمنفعتها بموجب قرار وزاري مشترك؛ على غرار القرار الوزاري المشترك المتضمن التصريح بالمنفعة العامة للعملية المتعلقة بإنجاز جسر على وادي محجر و طرق الربط بين ولايتي برج بوعريبيج و سطيف(63).

إذن، من خلال الأشكال التي أخذها سند التصريح بالمنفعة العمومية بالنسبة للعمليات المذكورة أعلاه؛ نجد أن اعتماد الإدارة على معيار إقليمية الأملاك و الحقوق العينية العقارية مشروع النزاع محدود جدا، و ذلك حسب رأينا لما لمعيار طبيعة المشروع من أثر على منحها سلطات أوسع إن لم نقل مطلقة في هذا الشأن؛ خاصة في ظل عدم وضع القانون لحدود واضحة لتطبيق معيار دون الآخر.

في الأخير، نقول أنه ليكون سند التصريح بالمنفعة العمومية ناجزا و نافذا؛ يجب توافر كل الشروط السالفة الذكر؛ سواء ما تعلق منها بالمضمون؛ أو بالاختصاص؛ أو بالقواعد الإجرائية التي يخضع لها، و ذلك سواء أخذ هذا السند أو الوثيقة شكل قرار أو مرسوم تنفيذي، وإلا أمكن الطعن فيه قضائيا؛ حيث يمكن الطعن في قرارات التصريح بالمنفعة العمومية من طرف كل ذي مصلحة على أن لا تقبل إلا إذا قدمت في أجل أقصاه شهر يحسب ابتداء من تاريخ التبليغ للقرار أو نشره، و هنا تثار إشكالية جوهرية تتعلق بالعملية المرجع لبدء احتساب ميعاد الطعن؛ هل هي التبليغ أم النشر؟ خاصة إذا لم يكن كلاهما متزامنا -الأمر الغالب الوقوع عمليا-؛ لاسيما في حال تعدد المخاطبين بقرار التصريح بالمنفعة العمومية، و لهذا كان على المشرع ضبط هذه العملية بما لا يدع مجالاً للفراغ القانوني؛ فذلك يضمن توفير ضمانات جديّة في هذا الشأن.

للإشارة، الطعن القضائي في قرار التصريح بالمنفعة العمومية يوقف تنفيذه إلى حين الفصل نهائيا في الموضوع(64)، و هذا يوافق ما جاء به قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الذي نص على أنه لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحاكم الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه ما لم ينص القانون على خلاف ذلك(65)، و في هذا الشأن يجب على الجهة القضائية المختصة بنظر هذه الطعون أن تفصل فيها في أجل شهر من تاريخ رفع الدعوى إليها؛ كما يجب على الجهة الاستئنافية أن تصدر حكمها خلال أجل شهرين على الأكثر من تاريخ الاستئناف(66)، و في كل الأحوال تعتبر الأحكام النهائية الصادرة بمناسبة الطعن في قرارات التصريح بالمنفعة العمومية حضورية بالنسبة لكل شخص سواء كان طرفا في الخصام أم لا حسب ما جاءت به المادة 15 من القانون 11/91، و هو ما يعني أنه لا يمكن الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية عن طريق المعارضة أو اعتراض الغير الخارج عن الخصومة(67)، هذا بالنسبة للطعن في قرارات التصريح بالمنفعة العمومية.

أما بالنسبة للطعون القضائية المقدمة ضد المراسيم التنفيذية التي تصرح بهذه المنفعة؛ فإنها حسب المنشور الوزاري المشترك رقم 43/07 المؤرخ في 2007/09/02 لا توقف الحيابة الفورية(68) التي تتم فور نشر المرسوم التنفيذي المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية حسب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 248/05(69)، و هو ما يعني أن إجراءات نزاع الملكية تستمر، أي أن الطعون القضائية لا توقف التنفيذ في حالة التصريح بالمنفعة العمومية بمرسوم تنفيذي.

و في هذا انعدام للمساواة بين أولئك المعنيين بقرار التصريح بالمنفعة العمومية؛ و الذين يستفيدون من ميزة توقيف تنفيذها، و بين أولئك المعنيين بالتصريح بالمنفعة العامة بموجب مرسوم تنفيذي.

الخاتمة:

من خلال هذه الدراسة نستخلص أن القانون الجزائري؛ وإن وفر للمنزوعة ملكيتهم بمناسبة التصريح بالمنفعة العمومية؛ ضمانات تشريعية هامة تضمنها القانون 11/91 قبل تتمته؛ إلا أنه قصر في توفير ضمانات كافية بمناسبة إقراره لآلية التصريح بهذه المنفعة بموجب مرسوم تنفيذي من خلال قوانين المالية لسنوات 2005، 2008 و 2014؛ التي تعتبر استثنائية عن الأصل الذي يصرح وفقه بالمنفعة العمومية لعملية ما؛ بموجب قرار ولائي أو وزاري مشترك. و من أهم مظاهر هذا القصور في الضمانات؛ نجد تلك المتعلقة بالسلطات الموسعة للإدارة في تحديد نوع السند الذي تتخذه للتصريح بالمنفعة العمومية بلوغا لمشروعية سلوكها مسلك النزاع دون عراقيل، إذ أنه تم في هذا الشأن (تحديد نوع السند الذي يجب أن يتخذ للتصريح بالمنفعة العامة) الاعتماد على معيارين هما: معيار طبيعة المشروع الذي يشكل الاستثناء؛ و يعتمد عليه للتصريح بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم تنفيذي، و معيار إقليمية الممتلكات و الحقوق العقارية المعنية بالنزع الذي يمثل الأصل؛ و يستند عليه للتصريح بهذه المنفعة بموجب قرار؛ ولأنها كان أو وزاريا مشتركا، و ذلك دون وضع حدود لتطبيق أحدهما دون الآخر؛ الأمر الذي أفرز اعتماد الإدارة بصورة أساسية على الآلية الاستثنائية المتمثلة في التصريح بالمنفعة العامة بموجب مرسوم تنفيذي؛ لما يوفره لها هذا الأمر من سلطات ممتازة؛ خاصة و أن هذه الأخيرة (آلية التصريح بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم تنفيذي) تعفيها من الإجراءات التقليدية السابقة للتصريح بالمنفعة العامة؛ على غرار محاولة الاقتناء بالتراضي للأحكام و الحقوق المشمولة بسند التصريح بالمنفعة العمومية و التحقيق المسبق، و التي تشكل قيودا جديدة على سلطتها في هذا الصدد، و هكذا الإدارة أضحت الجزائرية تتصرف في مادة التصريح بالمنفعة العمومية على أساس أن الاستثناء قاعدة و العكس صحيح.

و لهذا نرى بضرورة تعديل قانون نزع الملكية في هذا الشأن من خلال توحيد إجراءات التصريح بالمنفعة العمومية بالنسبة لكل العمليات؛ بغض النظر عن طبيعتها؛ تحقيقا لمبدأ العدل و المساواة المنصوص عليه دستوريا، و ذلك لما لهذا الأمر من انعكاس على الضمانات المقررة للمنزوعة ملكيتهم، و ذلك عن طريق إقرار آلية وحيدة للتصريح بالمنفعة العمومية أو على الأقل وضع حدود دقيقة و واضحة لتطبيق المعايير المعتمدة في التصريح بهذه المنفعة.

التهميش

- 1- أنظر، المادة 02، القانون 11/91، مؤرخ في 1991/04/27، متمم بقوانين المالية لسنوات 2005، 2008 و 2014، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، (ج.ر.ج.ع) 21.
- 2 - أنظر، المرجع نفسه.
- 3 - أنظر، المادة 02، المرسوم التنفيذي رقم 186/93، مؤرخ في 1993/07/27، يتعلق بكيفيات تطبيق القانون 11/91 المؤرخ في 1991/04/27 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، متمم، (ج.ر.ج.ع) 51.
- 4 - التعليم رقم 256، مؤرخة في 2013/01/10، تتعلق بمشروع توسيع منجم الكلس، صادرة عن (م.ع.أ.و).
- 5 - أنظر، المنشور الوزاري المشترك رقم 07، مؤرخ في 1994/05/11، يتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.
- 6 - أنظر، المنشور الوزاري المشترك رقم 57، مؤرخ في 1993/01/26، يتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية للمشاريع الكبرى للتجهيز.
- 7 - أنظر، المادة 04، القانون رقم 11/91، المرجع السابق.
- 8 - جيلالي حمدان، الإجراءات الإدارية لنزع الملكية للمنفعة العمومية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه-علوم- تخصص قانون، جامعة جيلالي اليابس بسيدي بلعباس، كلية الحقوق و العلوم السياسية 19/03/1962، 2017/2018، ص 32.
- 9 - أنظر المادة 06، المرسوم التنفيذي رقم 186/93، المرجع السابق.
- 10 - أنظر، المادة 44، المرجع نفسه.
- 11 - أنظر المادة 06، المرسوم التنفيذي رقم 186/93، المرجع السابق.
- 12 - راجع، الأمر رقم 03/06، مؤرخ في 2006/07/15، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، (ج.ر.ج.ع) 46.
- 13 - أنظر، المادة 04، القانون رقم 11/91، المرجع السابق.
- 14 - أنظر، المادة 04، النسخة الفرنسية، المرجع نفسه.
- 15 - أنظر، المادة 09، المرسوم التنفيذي رقم 186/93، المرجع السابق.
- 16 - أنظر، المادة 09، القانون رقم 11/91، المرجع السابق.
- 17 - أنظر، المادة 09، المرسوم التنفيذي رقم 186/93، المرجع السابق.
- 18 - أنظر، المادة 01/10، المرسوم التنفيذي رقم 186/93، المرجع السابق.
- 19 - أنظر، المادة 44، المرسوم التنفيذي رقم 186/93، المرجع السابق.
- 20 - أنظر، المادة 04/10، المرجع نفسه.
- 21 - أنظر، المادة 01/10، المرسوم التنفيذي رقم 186/93، المرجع السابق.
- 22 - أنظر، المادة 02/10، المرجع نفسه.
- 23 - أنظر، المادة 03/10، المرسوم التنفيذي رقم 186/93، المرجع السابق.

- 24 - أنظر، المادة 44، المرجع نفسه.
- 25 - أنظر، المادة 11، القانون رقم 11/91، المرجع السابق.
- 26 - أنظر، المادة 13، المرجع نفسه.
- 27- أنظر مثلا، القرار رقم 2325، مؤرخ في 2017/08/06، يتضمن التصريح بالمنفعة العمومية لمشروع إنجاز محطة تخفيض ضغط الغاز الطبيعي عزابة لطفي بلدية عين التين، صادر عن ولاية ميله.
- 28- أنظر، المادة 13، القانون رقم 11/91، المرجع السابق.
- 29- جمال سايس، الإجتهد الجزائري في القضاء العقاري، الطبعة الثانية، الجزء الثاني، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص 1054.
- 30- أنظر، المادة 12، القانون رقم 11/91، المرجع السابق.
- 31- أنظر، المادة 01/10، المرجع نفسه.
- 32 - أنظر، المادة 03/10، المرسوم التنفيذي رقم 186/93، المرجع السابق.
- 33 - أنظر، المادة 10، المرجع نفسه.
- 34 - اممر يحيوي، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة و الجماعات المحلية، دار هومة، عين مليلة، الجزائر، 2004، ص 82.
- 35 - أنظر، المنشور الوزاري المشترك رقم 43/07، مؤرخ في 2007/09/02، المرجع السابق.
- 36 - أنظر، المنشور الوزاري المشترك رقم 43/07، مؤرخ في 2007/09/02، المرجع السابق.
- 37 - أنظر، المادة 37، القانون رقم 08/13، مؤرخ في 2013/12/30، يتضمن (ق.م) لسنة 2014، (ج.ر.ج.ع) 68.
- 38 - أنظر، المادة 14، المرسوم التنفيذي رقم 148/09، مؤرخ في 2009/05/02، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 227/98 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، (ج.ر.ج.ع) 26، ص 27.
- 39 - أنظر، المرجع نفسه.
- 40 - أنظر، المادة 65، القانون رقم 21/04، مؤرخ في 204/12/29، يتضمن (ق.م) لسنة 2005، (ج.ر.ج.ع) 85.
- 41 - أنظر، المادة 02، المرسوم التنفيذي رقم 248/05، مؤرخ في 2005/07/10، يتم المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المؤرخ في 1993/07/27 الذي يحدد كفاءات تطبيق القانون رقم 11/91، المؤرخ في 1991/04/27، (ج.ر.ج.ع) 48.
- 42 - أنظر، المادة 59، القانون رقم 12/07، مؤرخ في 2007/12/30، يتضمن (ق.م) لسنة 2008.
- 43 - أنظر، المادة 35، (ق.م) لسنة 2014، المرجع السابق.
- 44 - أنظر، المنشور الوزاري المشترك رقم 43/07، مؤرخ في 2007/09/02، المرجع السابق.
- 45 - أنظر، المادة 03، المرسوم التنفيذي رقم 186/93، المرجع السابق.
- 46 - أنظر، المادة 02، من المرسوم التنفيذي رقم 248/05، المرجع السابق.
- 47 - أنظر مثلا، المادة 05، المرسوم التنفيذي رقم 438/21، مؤرخ في 2021/11/06، يتضمن التصريح بالمنفعة العمومية للعملية المتعلقة بإنجاز ازدواج الطريق الولائي رقم 111 بين الشراقة و عين البنيان، (ج.ر.ج.ع) 86.
- 48 - أنظر، المادة 02، المرسوم التنفيذي رقم 248/05، المرجع السابق.
- 49 - أنظر، المادة 10، القانون رقم 11/91، المرجع السابق.
- 50 - "العمليات المتعلقة بإنتاج و نقل و توزيع الكهرباء و الغاز و الماء".
- 51 - أنظر، المادة 37، (ق.م) لسنة 2014، المرجع السابق.
- 52 - أنظر، المرسوم التنفيذي رقم 53/16، مؤرخ في 2016/02/01، يتضمن التصريح بالمنفعة العمومية للعملية المتعلقة بإنجاز خط كهربائي ذي الضغط العالي و العالي جدا في ولاية بسكرة، (ج.ر.ج.ع) 07، ص 08.
- 53 - أنظر، المرسوم التنفيذي رقم 173/16، مؤرخ في 2016/06/14، يتضمن التصريح بالمنفعة العمومية للعملية المتعلقة بتدعيم التزويد بالمياه الصالحة للشرب بلديات ولاية سطيف و ولاية برج بوعريبيج انطلاقا من سد تيشي حاف (ولاية بجاية)، (ج.ر.ج.ع) 36.
- 54 - أنظر، المادة 37، (ق.م) لسنة 2014، المرجع السابق.
- 55 - أنظر، المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 248/05، المرجع السابق.
- 56 - أنظر، المادة 37، (ق.م) لسنة 2014، المرجع السابق.
- 57 - أنظر، المادة 112، المرسوم الرئاسي، رقم 422/20، مؤرخ في 2020/12/30، يتضمن (ت.د.ج) لسنة 2020، (ج.ر.ج.ع) 82.
- 58 - أنظر، المادة 105، المرجع نفسه.
- 59 - أنظر، المادة 110، (ت.د.ج) لسنة 2020، المرجع السابق.
- 60- أنظر، المرسوم التنفيذي رقم 189/19، مؤرخ في 2019/07/03، يتضمن التصريح بالمنفعة العمومية لعملية تمديد أول خط لمetro الجزائر، شطر ساحة الشهداء-باب الوادي، (ج.ر.ج.ع) 43.
- 61- أنظر، المرسوم التنفيذي رقم 172/16، مؤرخ في 2016/06/14، يتضمن التصريح بالمنفعة العمومية للعملية المتعلقة بالتزويد بالمياه الصالحة للشرب للبلديات الساحلية لتيزي وزو انطلاقا من محطة تحلية مياه البحر كاب جنات (ولاية بومرداس)، (ج.ر.ج.ع) 36.
- 62 - أنظر مثلا، المرسوم التنفيذي رقم 173/16، المرجع و الصفحة السابقين.
- 63 - أنظر، القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2019/02/13، يتضمن التصريح بالمنفعة العمومية للعملية المتعلقة بإنجاز جسر على وادي محجر و طرق الربط في ولايتي برج بوعريبيج و سطيف، (ج.ر.ج.ع) 49.
- 64 - أنظر، المادة 13، القانون رقم 11/91، المرجع السابق.
- 65 - أنظر، المادة 833، القانون رقم 09/08، مؤرخ في 2008/02/25، معدل و متمم، يتضمن (ق.إ.م.إ)، (ج.ر.ج.ع) 21.
- 66 - أنظر، المادة 14، القانون رقم 11/91، المرجع السابق.
- 67 - اممر يحيوي، المرجع و الصفحة السابقين.
- 68 - أنظر، المنشور الوزاري المشترك رقم 43/07، مؤرخ في 2007/09/02، المرجع السابق.
- 69 - أنظر، المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 248/05، المرجع السابق.

قائمة المراجع و المصادر:**أولا/ الكتب:**

- جمال سايس، الإجهاد الجزائري في القضاء العقاري، الطبعة الثانية، الجزء الثاني، منشورات كليك، الجزائر، 2013.

- اممر يحيوي، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة و الجماعات المحلية، دار هومة، عين مليلة، الجزائر، 2004.

ثانيا/ الرسائل العلمية:

جيلالي حمدان، الإجراءات الإدارية لنزع الملكية للمنفعة العمومية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه-علوم- تخصص قانون، جامعة - جيلالي اليابس بسيدي بلعباس، كلية الحقوق و العلوم السياسية 1962/03/19، 2018/2017.

ثالثا/ النصوص القانونية:

- المرسوم الرئاسي، رقم 422/20، مؤرخ في 2020/12/30، يتضمن (ت.د.ج) لسنة 2020، (ج.ر.ج.ع) 82.
- القانون 11/91، مؤرخ في 1991/04/27، متمم بقوانين المالية لسنوات 2005، 2008 و 2014، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، (ج.ر.ج.ع) 21.

- القانون رقم 21/04، مؤرخ في 204/12/29، يتضمن (ق.م) لسنة 2005، (ج.ر.ج.ع) 85.
- الأمر رقم 03/06، مؤرخ في 2006/07/15، يتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، (ج.ر.ج.ع) 46.
- القانون رقم 12/07، مؤرخ في 2007/12/30، يتضمن (ق.م) لسنة 2008.

- القانون رقم 09/08، مؤرخ في 2008/02/25، معدل و متمم، يتضمن (ق.م.إ.)، (ج.ر.ج.ع) 21.
- القانون رقم 08/13، مؤرخ في 2013/12/30، يتضمن (ق.م) لسنة 2014، (ج.ر.ج.ع) 68.

- المرسوم التنفيذي رقم 186/93، مؤرخ في 1993/07/27، يتعلق بكيفيات تطبيق القانون 11/ 91 المؤرخ في 1991/04/27 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، متمم، (ج.ر.ج.ع) 51.
- المرسوم التنفيذي رقم 248/05، مؤرخ في 2005/07/10، يتم المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المؤرخ في 1993/07/27 الذي يحدد كيفيات تطبيق القانون رقم 11/91، المؤرخ في 1991/04/27، (ج.ر.ج.ع) 48.

- المرسوم التنفيذي رقم 148/09، مؤرخ في 2009/05/02، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 227/98 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، (ج.ر.ج.ع) 26.

- المرسوم التنفيذي رقم 53/16، مؤرخ في 2016/02/01، يتضمن التصريح بالمنفعة العمومية للعملية المتعلقة بإنجاز خط كهربائي ذي الضغط العالي و العالي جدا في ولاية بسكرة، (ج.ر.ج.ع) 07.
- المرسوم التنفيذي رقم 172/16، مؤرخ في 2016/06/14، يتضمن التصريح بالمنفعة العمومية للعملية المتعلقة بالتزويد بالمياه الصالحة للشرب للبلديات الساحلية لتيزي وزو انطلاقا من محطة تحلية مياه البحر كاب جنات (ولاية بومرداس)، (ج.ر.ج.ع) 36.

- المرسوم التنفيذي رقم 173/16، مؤرخ في 2016/06/14، يتضمن التصريح بالمنفعة العمومية للعملية المتعلقة بتدعيم التزويد بالمياه الصالحة للشرب بلديات ولاية سطيف و ولاية برج بوعريبيج انطلاقا من سد تيشي حاف (ولاية بجاية)، (ج.ر.ج.ع) 36.

- المرسوم التنفيذي رقم 189/19، مؤرخ في 2019/07/03، يتضمن التصريح بالمنفعة العمومية لعملية تمديد أول خط لمترو الجزائر، شطر ساحة الشهداء- باب الوادي-، (ج.ر.ج.ع) 43.

- المرسوم التنفيذي رقم 438/21، مؤرخ في 2021/11/06، يتضمن التصريح بالمنفعة العمومية للعملية المتعلقة بإنجاز ازدواج الطريق الولائي رقم 111 بين الشارقة و عين النينان، (ج.ر.ج.ع) 86.

- المنشور الوزاري المشترك رقم 57، مؤرخ في 1993/01/26، يتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية للمشاريع الكبرى للتجهيز.

- المنشور الوزاري المشترك رقم 07، مؤرخ في 1994/05/11، يتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.
- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2019/02/13، يتضمن التصريح بالمنفعة العمومية للعملية المتعلقة بإنجاز جسر على وادي محجر و طرق الربط في ولايتي برج بوعريبيج و سطيف، (ج.ر.ج.ع) 49.

- التعليم رقم 256، مؤرخة في 2013/01/10، تتعلق بمشروع توسيع منجم الكلس، صادرة عن (م.ع.أ.و).
- القرار رقم 2325، مؤرخ في 2017/08/06، يتضمن التصريح بالمنفعة العمومية لمشروع إنجاز محطة تخفيض ضغط الغاز الطبيعي عزابة لطفي بلدية عين التين، صادر عن ولاية ميلة.

قائمة المختصرات:

ق.إ.م.إ: قانون الإجراءات المدنية و الإدارية	ص: صفحة
ج.ر.ج.ع: الجريدة الرسمية الجزائرية عدد	ت.د.ج: تعدل الدستور الجزائري.
م.ع.أ.و: المديرية العامة للأملاك الوطنية	ق.م: قانون المالية.