رقابة القاضي الإداري على قرار التصريح بالمنفعة العمومية في مجال نزع الملكية

د. إسماعيل بوقرة
أستاذ محاضر – أ–
كلية الحقوق و العلوم السياسية
جامعة عباس لغرور–خنشلة
smailbougerra3@gmail.com

علاء الدين قليل (طالب دكتوراه)
تخصص: قانون إداري و إدارة عامة
جامعة عباس لغرور– خنشلة–
alla1kellil@hotmail.com

ملخص:

إن حق الملكية الفردية هو حق دستوري كرسته مختلف الدساتير العالمية, و عملت على حمايته بحيث يجب على الإدارة إتباع مجموعة من القواعد و الإجراءات في حالة اللجوء إلى نزع الملكية الفردية من أجل المنفعة العامة , يعتبر قرار التصريح بالمنفعة العمومية أهم إجراء في عملية نزع الملكية,حيث تصرح السلطة الإدارية المختصة من خلاله بوجود منفعة عامة تستلزم نزع الملكية الفردية من صاحبها, نتناول في هذه الدراسة الدور الرقابي للقاضي الإداري على هذا القرار, كضمانة لحماية حقوق الأفراد, مع عرض تطبيقات من القضاء الإداري الجزائري.

الكلمات المفتاحية : المنفعة العمومية– القرار الإداري– القاضي الإداري

Abstract

The right to individual property is a constitutional right enshrined in the different constitutions of the world, The administration must follow a set of rules and legal procedures in case of individual expropriation for public benefit, the decision to declare a public benefit is the most important step in the process of expropriation, we will study in this article the administrative judge mission to control over the decision to declare a public benefit, In order to protect Individuals' right ,and finally we present some applications of the administrative jurisdiction in Algeria

Key Words: Public benefit- the administrative decision- administrative judge

مقدمة

تصنف معظم النظم القانونية الملكية الفردية ضمن الحريات الفردية الأساسية, التي تسعى كل التشريعات الحديثة إلى صيانتها وحمايتها , بحيث لا يتم نزع الملكية الفردية إلا في إطار القانون [1] , و استقر ذلك لدى الفقه و القضاء على أنه من امتيازات السلطة العامة للإدارة في مواجهة الأفراد [2], لكن مبدأ المشروعية يقضي خضوع أعمال الإدارة و تصرفاتها إلى رقابة القضاء المختص, في هذا الصدد يلعب القاضي الإداري دورا رقابيا هاما على القرارات المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة, نتطرق إلى ذلك انطلاقا من الإشكالية الرئيسة التالية:

– ما مدى نجاعة رقابة القاضي الإداري على قرار التصريح بالمنفعة العمومية في مجال نزع الملكية ؟

إجابة على ذلك, نتبع الخطة التالية:

المبحث الأول: مضمون قرار التصريح بالمنفعة العمومية في إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة

المبحث الثاني: هيئات القضاء الإداري بين الاختصاص و التطبيق

المبحث الأول: مضمون قرار التصريح بالمنفعة العامة في مجال نزع الملكية

إن نزع الملكية لأجل المنفعة العمومية هو مكنة و وسيلة قانونية,نص عليها الدستور و أطرها القانون, بحيث تمارسه الإدارة بموجب امتيازات السلطة العامة بصفة استثنائية, تلبية لمنفعة عمومية و سد احتياجات المرفق العام, نتطرق من خلال هذا المبحث إلى الإطار المفاهيمي لقرار التصريح بالمنفعة العمومية كما يلي:

لفرع الأول: قرار التصريح بالمنفعة العمومية في إجراءات نزع الملكية

يعتبر قرار التصريح بالمنفعة العمومية من أهم الإجراءات التي تمر بها عملية نزع الملكية, بحيث يتم إصداره وجوبا بعد القيام بإجراءات التحقيق المسبق حول المنفعة العمومية, في الحالات العادية[3], و المشرع الجزائري من خلال جميع القوانين المتعاقبة و المرتبطة بميدان نزع الملكية لم يشر أو يقدم تعريفا لقرار التصريح

[1]– المادة 22 من دستور 1996

[2]– محمد عاطف البنا, الوسيط في القانون الإداري, دار الكتاب الحديث, مصر, 1992, ص79.

[3]– في الحالات و الظروف الاستعجالية يمكن الاستغناء عن هذا التحقيق.

بالمنفعة العمومية و يذهب دوما إلى اعتباره إجراء وجوبي تمر به عملية نزع الملكية, و رجوعا إلى مختلف قرارات القضاء الإداري الجزائري نجد أنها تشير إلى أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية هو قرار إداري بامتياز, بغض النظر إذا ما كان فرديا أو تنظيميا, تعبر فيه الإدارة عن تقديرها بوجود مصلحة و منفعة عامة في العملية المراد انجازها على الملكية المراد نزعها من أصحابها, و قد حددت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 [1], الجهة المختصة بإصدار قرار التصريح المنفعة العمومية و التي تكون حسب حالتين:

1- إذا كانت الأملاك و الحقوق العينية و العقارية المراد نزع ملكيتها وقعة في تراب ولاية واحدة يقوم الوالي بإصدار قرار ولائي يصرح بموجبه المنفعة العمومية.

2- إذا كانت الممتلكات أو الحقوق العينية العقارية المراد نزع ملكيتها تقع في تراب ولايتين أو عدة ولايات فالتصريح بالمنفعة العمومية يتم بقرار مشترك أو قرارات مشتركة بين وزير الداخلية و الجماعات المحلية و وزير المالية, و بهذا فان قرار المنفعة العمومية هو قرار إداري بامتياز , نتصدى من خلال هذا الفرع إلى الشروط الشكلية و الموضوعية لقرار التصريح بالمنفعة العمومية, و التي تكون محل لرقابة القاضي الإداري.

الفرع الثاني: الشروط الشكلية و الموضوعية لقرار التصريح بالمنفعة العمومية

لا بد أن يستوفي قرار التصريح بالمنفعة العمومية تحت طائلة البطلان, حماية لحقوق و ممتلكات الأفراد مجموعة من الشروط الشكلية و الموضوعية حتى ينتج أثاره القانونية, و نوردها كما يلي:

أولا– الشروط الشكلية لقرار التصريح بالمنفعة العمومية

طبقا لنص المادة 11 من القانون رقم 91-11 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة, أنه يخضع قرار التصريح بالمنفعة العمومية –تحت طائلة البطلان– لما يلي

[1]– المرسوم التنفيذي رقم 93-186 المؤرخ في 27 يوليو 1993 يحدد كيفيات تطبيق القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27-04-1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة , ج ر عدد 51 لسنة 1993.

1- أن ينشر قرار التصريح بالمنفعة العمومية حسب الحالة, كما أوردنا سابقا الحلتين المرتبطتين بطبيعة القرار, بمعنى هل هو قرار مركزي أم قرار ولائي, و تبعا لذلك يكون النشر كالأتي:

- قرار مركزي (وزير الداخلية و وزير المالية) ينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

- قرار ولائي (والي الولاية) ينشر في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية.

2- أن يبلغ القرار إلى كل واحد من المعنيين, على أن لا يقبل الطعن في القرار إلا إذا قدم في أجل أقصاه شهر, ابتداء من تاريخ تبليغ القرار أو نشره.

3- أن يعلق قرار التصريح بالمنفعة العمومية في مقر البلدية التي يقع فيها الملك المطلوب نزع ملكيته في الأماكن المخصصة لذلك, كما يجب أن يبين القرار تحت طائلة البطلان, اظافة إلى إجراءات عمل اللجنة, تاريخ فتح التحقيق و تاريخ إنهائه و كذا بيانا توضيحيا يحدد الهدف من العملية و مخطط الوضعية لتحديد طبيعة و مكان الأشغال المراد انجازها, على أن يوضع ملف التحقيق تحت تصرف الجمهور.

نستنتج من مواد القانون 91-11 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة أن المشرع يبقى حريصا على الناحية الشكلية لعملية استصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية, باعتبار أن نظام نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية هو من أخطر القيود التي ترد على حق الملكية المقدس في جل المواثيق الدولية و العالمية[1]

ثانيا– الشروط الموضوعية لقرار التصريح بالمنفعة العامة

طبقا لنص المادة 10 من القانون 91-11 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة المعدل و المتمم [2], أنه يجب أن يتضمن– تحت طائلة البطلان– النقاط الآتية:

- أهداف نزع الملكية المزمع تنفيذه

[1]- عمار معاشو, دور القضاء في حماية حقوق الإنسان, مجلة المحاماة ,العدد 01, 2004, ص53.

[2]- مرسوم تنفيذي رقم 05-248 المؤرخ في 10 يوليو 2005, يتمم المرسوم التنفيذي رقم 93-186 المؤرخ في 27 يوليو 1993 الذي يحدد كيفيات تطبيق القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 ابريل 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية, ج ر عدد48

– مساحة العقارات و موقعها و مواصفتها

– مشتملات الإشغال المزعم القيام بها.

– تقدير النفقات التي تغطي عمليات نزع الملكية.

– بيان الأجل الأقصى المحدد لانجاز نزع الملكية, والذي لا يمكن أن يتجاوز مدة 4 سنوات .

و حسب ما جاء في تعديل نص المادة 10 في صيغتها المعدلة , هو اظافة بعض الشروط الخاصة بعمليات انجاز البنى التحتية, ذات المنفعة العامة و البعد الوطني و الاستراتيجي, بحيث تتم عملية التصريح بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم تنفيذي, على أن يبين هذا المرسوم النقاط الآتية:

– أهداف نزع الملكية المزمع القيام به

– مساحة الأملاك العقارية و/ أو الحقوق العينية العقارية محل نزع الملكية و موقعها.

– قوام الإشغال المراد الشروع فيها

– توفر الاعتمادات التي تغطي عملية نزع الملكية المزعم القيام بها, وإيداعها لدى الخزينة العمومية.

هذه هي إذن, تلك الشروط الشكلية و الموضوعية التي خصها المشرع الجزائري و الواجب إستيفائها في قرار التصريح بالمنفعة العمومية, والتي تكون محل رقابة القاضي الإداري, حماية لحقوق و مكتسبات الأفراد في مواجهة الإدارة, لكن ما مدى نجاعة هذه الرقابة؟

المبحث الثاني: هيئات القضاء الإداري بين الاختصاص و التطبيق

ينظر القاضي الإداري المختص بحسب الحالة, في قرارات المنفعة العمومية في مجال نزع الملكية, في تلك الأركان الداخلية و الخارجية لبحث مدى مشروعيتها, للتأكد من مدى نجاعة هذه الرقابة القضائية نتطرق إلى الجهة القضائية الإدارية المختصة(المطلب الأول) ثم ننتقل إلى صور و تطبيقات الرقابة القضائية في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الجهة القضائية الإدارية المختصة بالنظر في قرار التصريح بالمنفعة العمومية

بداية نشير إلى أن نطاق اختصاص القاضي الإداري يختلف في هذا الإطار حسب طبيعة القرار و الجهة المصدرة له, و من أجل تحديد القاضي الإداري المختص, طبقا لما ورد في المادة10 من المرسوم التنفيذي 93-186 و المادة 65 من القانون 04-21 [1] فان الاختصاص يتوزع كما يلي:

– إذا كانت الممتلكات أو الحقوق العينية العقارية واقعة في تراب ولاية واحدة , فيتم التصريح بالمنفعة العمومية بقرار من الوالي, و في هذه الحالة فان المحكمة الإدارية هي صاحبة الاختصاص العام [2]

– إذا كانت الممتلكات أو الحقوق العينية المعنية, واقعة و ممتدة على تراب ولايتين أو أكثر, فقرار التصريح بالمنفعة العمومية يتم بموجب, قرار وزاري مشترك بين الوزير المعني, و وزير الداخلية و الجماعات المحلية و وزير المالية, و باعتباره قرار مركزي فان الجهة القضائية المختصة هي مجلس الدولة.

– إذا كانت العملية متعلقة بانجاز بنى تحتية ذات منفعة عامة و بعد وطني استراتيجي, فالتصريح بالمنفعة العمومية يتم بموجب مرسوم تنفيذي , و تكون الجهة القضائية الإدارية المختصة هي مجلس الدولة طبقا لنص المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة[3], إذن يمكن القول انه إذا أتخذ قرار التصريح بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم فالاختصاص القضائي يؤول إلى مجلس الدولة, أما إذا أتخذ بموجب قرار فيعود الاختصاص إلى المحاكم الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها العقار محل النزاع [4]

المطلب الثاني: صور و تطبيقات الرقابة القضائية على قرار التصريح بالمنفعة العمومية

يباشر القاضي الإداري–حسب الحالة– باعتباره صاحب الاختصاص, رقابته على قرار التصريح بالمنفعة العمومية, و ذلك من خلال التأكد من مشروعية تلك الأركان الداخلية و الخارجية للقرار الإداري, و استيفاءه للشروط الشكلية و الموضوعية لقرار التصريح بالمنفعة العمومية.

[1]– القانون رقم 04-21 المؤرخ في 29-ديسمبر-2004 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية, ج ر عدد 85.

[2]– القانون العضوي 98-02 المؤرخ في 30-ماي-1998 , يتعلق باختصاصات المحاكم الإدارية, ج ر عدد 37.

[3]– القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30-ماي-1998, يتعلق باختصاص مجلس الدولة و تنظيمه و عمله, ج ر عدد 37.

[4]– ماجد راغب الحلو, القانون الإداري, دار الجامعة الجديدة للنشر, مصر, 2004, ص 462.

الفرع الأول: رقابة القاضي الإداري على الأركان الخارجية لقرار التصريح بالمنفعة العمومية

يتأكد القاضي الإداري في إطار تفحص مدى مشروعية الأركان الخارجية لقرار التصريح بالمنفعة العمومية من خلو ركن الاختصاص و ركن الشكل و الإجراءات من أية عيوب تجعل قرار التصريح بالمنفعة العمومية باطلا, ما ينجر عنه بطلان جميع الإجراءات السابقة لعملية نزع الملكية.

أولا– عيب الاختصاص

يعرفه الفقيه بونار بأنه " يكون القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص, إذا كان من الممكن اتخاذه, لكنه اتخذ من طرف عون آخر غير الذي كان من الممكن أن يتخذ من طرفه" [1], و تتمثل حالات عيب عدم الاختصاص في ثالث صور تمثل أسس قواعد الاختصاص, و هذه العناصر تشكل مجال رقابة القاضي الإداري حال فصله في دعوى الإلغاء يكون موضوعها قرار التصريح بالمنفعة العمومية , وهو ما سنفصله كما يلي:

1– عيب عدم الاختصاص الموضوعي

يقصد بعيب عدم الاختصاص الموضوعي تحديد أنواع معينة و محددة من الأعمال يلتزم المسؤول الإداري بمراعاتها عند إصداره للقرارات الإدارية [2] , و مؤدى ذلك أن الوالي مثلا هو صاحب الاختصاص الموضوعي بإصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية أو نزع الملكية, إذا كانت الأملاك و الحقوق العينية و العقارية المراد نزع ملكيتها وقعة في تراب ولايته, وكل تصرف يخالف ذلك فهو غير مشروع و يكون محل إبطال من القاضي الإداري المختص, كما جاء في **قرار مجلس الدولة بتاريخ 24–12–2001, قضية (ولاية عنابة ممثلة من طرف الوالي) ضد (ق. و من معه)**[3] و الذي جاء في حيثياته "..حيث انه

[1]– نقلا عن: لحسين بن الشيخ اث ملويا, دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية) , ط2, دار هومه للنشر و التوزيع, الجزائر, 2006,ص 68.

[2]– عمار بوضياف, دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية (دراسة تشريعية و قضائية و فقهية), ط1, دار الجسور للنشر و التوزيع, الجزائر, 2009, ص182.

[3]– لحسين بن الشيخ اث ملويا, المنتقى في قضاء مجلس الدولة, الجزء الثاني, طبعة 2004,دار هومه للنشر و التوزيع, الجزائر, ص 407.

من الثابت أن الوالي هو ممثل الدولة في ولايته, و بهذه الصفة فهو من يتخذ مقررات نزع الملكية المتعلقة بولايته.."

2– عيب عدم الاختصاص المكاني و الزماني

نكون أمام عيب عدم الاختصاص المكاني مثلا, إذا قام والي ولاية الجزائر بإصدار قرار بالتصريح بالمنفعة العمومية, بينما هو من اختصاص والي ولاية البليدة قانونا, و يكون بذلك والي ولاية الجزائر قد تعدى و تجاوز الاختصاص المكاني المسموح له على حساب والي ولاية البليدة, كما قد نكون أمام عيب عدم الاختصاص الزماني عندما تتصرف هيئة إدارية و تتخذ قرارات إدارية سابقة على تعينها أو أن يتخذ الوالي قرار بنزع الملكية بعد انتهاء وظيفته أو إقالته.

ثانيا– عيب الشكل و الإجراءات

القاعدة العامة أن القرارات الإدارية لا تقتضي إتباع إجراءات معينة أو اتخاذ أشكال محددة أو إفراغها في قوالب خاصة, ومع ذلك و من اجل حماية الحقوق و الحريات الجماعية و الفردية وضمان المصلحة العامة, فقد ينص القانون أو التنظيم على إجراءات و أشكال معينة, يؤدي عدم احترامها و خرقها إلى إصابة القرار الإداري بعيب الشكل أو الإجراءات, مما يسمح للقاضي الإداري باتخاذه سببا و حالة وجها للإلغاء[1], ومن قبيل الإجراءات الأساسية التي نصت عليها المادة 4 من القانون 94-11 و هي ضرورة إجراء تحقيق مسبق حول المنفعة العمومية, و هو يؤكده **قرار الغرفة الإدارية (المجلس الأعلى) رقم 35161 بتاريخ 26–05–1984, قضية(ز.ب) ضد (والي ولاية البليدة و من معه)**[2] حيث انه من المقرر قانونا, أن المجلس الشعبي الولائي مطالب بأداء رأيه قبل التصريح بالمنفعة العمومية, و من ثم فان قرار والي الولاية المصرح بالمنفعة العمومية الذي لم يشر فيه إلى طلب أو صدور هذا الرأي, يكون باطلا و

[1]– محمد الصغير بعلي, القضاء الإداري (دعوى الإلغاء), دار العلوم للنشر و التوزيع, الجزائر, 2012, ص278.

[2]–جمال سايس, الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري,الجزء الأول, ط1, منشورات كليك, الجزائر, 2013, ص 182.

لا اثر له.و قضى المجلس الأعلى باطل قرار الوالي لعدم استيفاءه للإجراءات اللازمة لصدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

و من بين أهم تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في هذا الإطار, نجد قرار مجلس الدولة رقم 031027 بتاريخ 11-04-2007, قضية (والي ولاية الجزائر)ضد (ح.ع.ق)[1] حيث جاء في إحدى حيثياته"..إن السيد والي ولاية الجزائر لم يحترم تدابير القانون, الخاصة بالتصريح بالمنفعة العامة, منها المواد 10 و 11 من القانون 91-11 المتضمن نزع الملكية لأجل المنفعة العامة, بحيث أن القرار لم يذكر مساحة و مكان وجود العقارات المعنية بنزع الملكية, و انه بالرجوع إلى قضية الحال فنجد أن المستأنف (ح.ع.ف) لم يبلغ له القرار رقم 1908 و بذلك يصبح هذا الأخير باطلا بقوة القانون".

إذن نلاحظ و إن القاضي الإداري قد سبب قراره على مخالفة شرط أساسي من بين الشروط الموضوعية و الواجب استيفائها في قرار التصريح بالمنتفعة العمومية و هو شرط تحديد مساحات العقارات و موقعها و مواصفاتها، هذا إلى جانب عيب آخر, وهو عيب في إجراءات التبليغ, و هو كذلك شرط شكلي يلزم أن يبلغ القرار لكل واحد من المعنيين و هو ما أغفله الوالي في قراره الذي استوجب إبطاله.

و يعتبر التسبيب كذلك من بين أهم الإجراءات الشكلية , وهو يختلف عن السبب , إذ يقصد به ذكر الاسباب في صلب القرار الإداري, خلافا للسبب الذي يعتبر ركن من أركان القرار الإداري, تطبيقا لذلك نستدل **بقرار الغرفة الإدارية (المحكمة العليا) رقم 62458 بتاريخ 10-03-1991, قضية (ح.م) ضد (والي ولاية تيزي وزو)**[2], حيث أنه من المقرر قانونا أن الوالي يحدد بموجب قرار نزع الملكية قائمة القطع أو الحقوق العينية العقارية المطلوبة نزع ملكيتها, إذا كانت هذه القائمة لا تنجم عن التصريح بالمنفعة العمومية– يطلق عليها المشرع مصطلح مشتملات الأشغال المزعم القيام بها– حيث ورد في تسبيب قرار الغرفة الإدارية " إن مقرر الوالي في قضية الحال لنزع الملكية من أجل حيازة الأراضي لانجاز طريق يربط بين قريتين دون أن يشير إلى تحقيق المنفعة العامة و لا إلى أي مقرر مصرح بالمنفعة العامة ما يعد مخالف

[1]– مجلة مجلس الدولة, العدد 09, الجزائر, 2009, ص 82.

[2]– جمال سايس, الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري,الجزء الأول ,المرجع السابق, ص 496

للمقتضيات القانونية المشار إليها أعلاه و متى كان ذلك استوجب إبطال المقرر المطعون فيه" , فلا بد من الإشارة إلى ذلك في قرار التصريح بالمنفعة العمومية, وإلا كان باطلا.

كما يعتبر التبليغ إجراء جوهري ومهم , وجب إتباعه في إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية, وإذا تخلف هذا الإجراء كان القرار باطلا, و هو إجراء جديد لازم القانون 91-11 خلافا لما كان معمولا به في ظل الأمر 76-48 [1] , و هذا ما **أكده قرار مجلس الدولة (غير منشور) رقم 12197 بتاريخ 17-02-2004, قضية (ز.م) ضد (والي ولاية ميلة و من معه)** و الذي جاء في حيثياته "..حيث انه و بالرجوع إلى أوراق الملف و بالأخص إلى قرار التصريح بالمنفعة العامة المؤرخ في 19-07-1995 الحامل لرقم 640 و الغير مبلغ للمستأنف حسب ما يظهر من أوراق الملف, فاه خالي من ذكر مدة انجاز المشروع الذي انطلقت عملية نزع ملكيته..." و بذلك قضى مجلس الدولة بإبطال قرار الوالي بناء على عدم تبليغ قرار التصريح بالمنفعة العمومية للمعنيين.

الفرع الثاني: رقابة القاضي الإداري على الأركان الموضوعية لقرار التصريح بالمنفعة العمومية

لا تقتصر رقابة القاضي الإداري لقرار التصريح بالمنفعة العمومية على المشروعية الخارجية أو الشكلية فقط, بل أنها تمتد إلى بحث مدى المشروعية الداخلية لقرار التصريح بالمنفعة العمومية, فقد يكون هذا الأخير مشوبا بعدم المشروعية الداخلية, بسبب عدم مشروعية محتواه وهنا نكون بصدد عيب مخالفة القانون أو خرق القانون كما يعبر عنه القضاء, أو عدم مشروعية أسبابه و هنا نكون بصدد عيب السبب أو أخيرا بسبب عدم مشروعية هدفه , ونكون أمام عيب الانحراف بالسلطة.

أولا– عيب مخالفة القانون

قد يصيب عيب مخالفة القانون قرار التصريح بالمنفعة العمومية, و يجعل محل القرار مخالف للقانون, و يشكل بذلك حالة من بين حالات الإلغاء , نشير إلى أن هذا العيب كانت تطلق عليه تسمية عيب

[1]– أمر رقم 76-48 المؤرخ في 25 ماي 1976 , يتعلق بقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية , ج ر عدد 44 (ملغى).

مخالفة الحقوق المكتسبة , ثم سمي بعيب مخالفة القانون و الحقوق المكتسبة, إلى أن استقرت تسميته بصفة نهائية بعيب مخالفة القانون[1]

هذا و قد ذهب **قرار الغرفة الإدارية (المجلس الأعلى) رقم 35161 بتاريخ 26–05–1984,قضية (ز) ضد (وزير الداخلية و من معه)** [2] أنه من المقرر قانون أن المجلس الشعبي الولائي , مطالب بإبداء رأيه قبل أن يقوم الوالي بإصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية, هذا الأخير الذي لم يشر في قراره إلى قيامه بهذا العمل, و على هذا فان قرار التصريح بالمنفعة العمومية يكون باطلا و لا أثر له لمخالفته القانون بصور مباشرة , كما ذهب قضاء **المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) في القرار رقم 65146 بتاريخ 15–07–1989 ,قضية (ف.ب) ضد (وزير الداخلية و من معه)**[3] أن قرار الوالي المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية , الصادر دون أخذ رأي المجلس الشعبي للولاية , و لا يتضمن المهلة التي ينجز خلالها نزع الملكية, ومن ثم فان قرار الوالي المتعلق بالتصريح بالمنفعة العامة يعد مشوبا بعيب خرق القانون, ما يستوجب إبطاله.

ثانيا– عيب الانحراف في استعمال السلطة

أن السلطة الممنوحة للوالي أو الوزير في مجال نزع الملكية هي لتحقيق هدف معين, ونكون بصدد انحراف بالسلطة , عندما تستعمل هيئة إدارية سلطاتها لتحقيق هدف مغاير عن الهدف الذي منحت له من أجله تلك السلطات[4], ألا وهي هدف تحقيق المنفعة العامة, و ما يميز هذا العيب أن القاضي الإداري يبحث عن نوايا الإدارة عند اتخاذهم للقرار, و تتمثل صور عيب الانحراف في استعمال السلطة في ثلاث صور هي:

[1]– عمار عوابدي, النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري, الجزء الثاني, د م ج, الجزائر, 2005, ص522.

[2]– جمال سايس, الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري,الجزء الأول, المرجع السابق, ص 182.

[3]–. جمال سايس, الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري,الجزء الأول, المرجع السابق. ص 342.

[4]– أحمد محيو, المنازعات الإدارية,ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد,ط6, ديوان المطبوعات الجامعية,الجزائر, 2003, ص191.

1– الانحراف عن تحقيق المصلحة العامة

في هذه الصورة قد يتمثل الانحراف في صورتين, بحسب ما إذا كان القرار أو التدبير قد اتخذ لمصلحة شخص أو عدة أشخاص, أو بالعكس ان يتخذ ضد شخص أو عدة أشخاص.

في هذا الإطار, ذهب قرار مجلس الدولة رقم 007282, قضية (م.ش.ب لبلدية تيزي وزو) ضد (ورثة ب.م)[1] إلى تأييد القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء تيزي وزو, على أساس أن المدعى عليها (بلدية تيزي وزو) تكون قد خالف قرار الوالي المتضمن نزع الملكية,لأنها منحت جزءا من الأراضي المحددة و المبينة في قرار التصريح بالمنفعة العمومية إلى الخواص.

2– الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف

يجب على رجل الإدارة في بعض الأحيان أن يسعى إلى تحقيق هدف معين حدده النص القانوني, و إلا كان منحرفا في استعمال السلطة, حتى و إن كان يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة[2] , و قد صدر في هذا الشأن **قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) رقم 157362 بتاريخ 23–02–1998, قضية (فريق ق) ضد (والي ولاية المسيلة)**[3] , و مفاده انه من المقرر قانونا أن نزع الملكية لا يكون ممكنا إلا إذا جاء تنفيذا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير و التهيئة العمرانية و التخطيط و تتعلق بانجاز تجهيزات جماعية و منشات و أعمال كبرى ذات منفعة عمومية, و هو الهدف المبين في قرار التصريح بالمنفعة العمومية, لكن يتبين من قضية الحال , أن القطعة الأرضية محل نزع الملكية و رغم أن الوالي قد اصدر قرار يصرح فيه بوجود منفعة عمومية, إلا أن الملكية المنزوعة التي منحت للبلدية قد جزئت للخواص و سمحت لهم ببناء مساكن فردية مخالفة لأحكام المادة 2 من القانون 91–11 .

[1]– قرار مجلس الدولة الغرفة الرابعة (غير منشور) رقم 007282 بتاريخ 07–01–2003 , قضية (المجلس الشعبي البلدي لبلدية تيزي وزو) ضد (ورثة ب.م)

[2]– محمد الصغير بعلي, القرارات الإدارية, دار العلوم للنشر و التوزيع, الجزائر, 2005, ص 85.

[3]– جمال سايس, الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري,الجزء الثاني, ط1, منشورات كليك, الجزائر, 2013, ص 788.

3– الانحراف بالإجراءات

قد تقع السلطة الإدارية المختصة بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة, في انحراف بالإجراءات القانونية , ما ينتج عنه مثلا القيام بفعل الاستيلاء على العقار المراد نزع ملكيته في ظروف عادية , بدل القيام بإتباع إجراءات نزع الملكية, و تطبقا لذلك نستدل **بقرار المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) رقم 57808 , قضية (م ومن معه) ضد (والي ولاية تيزي وزو و من معه)** [1], و الذي جاء فيه: "..من المستقر عليه قانونا أن الإدارة التي تستغل الأملاك المقرر نزعها من أجل المنفعة العامة لغير ما نزعت من أجلها هذه الأملاك يعد انحرافا في الإجراءات القانونية...تحريفا لهدفه الأصلي".

ثالثا– عيب السبب

يعتبر عيب السبب من بين عيوب عدم المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية,يصيب و يشوب ركن السبب فيها, و يجعله حالة و سببا من أسباب الحكم بإلغائها, وذلك إذا كانت الواقعة التي يقوم عليها القرار غير موجودة أو غير صحيحة في تكييفها القانوني[2], و تبعا لذلك نكون بصدد عدم مشروعية السبب إذا كنا أمام غلط في الوقائع, أو غلط في الوصف القانوني للوقائع, أو غلط في القانون.

بمناسبة وقوع السلطة الإدارية في غلط و خطأ في الوقائع, نستدل **بقرار المحكمة العليا(الغرفة الإدارية) رقم 71373 بتاريخ 13–01–1991 , قضية (ج.ع. ومن معه) ضد (والي ولاية تيزي وزو و من معه)**[3] , الذي قام بإلغاء قرار الوالي المؤرخ في 24-04-1985 لانعدام السبب, وذلك بسبب انعدام واقعة المصلحة العامة, حيث تتلخص وقائع القضية في قيام الولاية بنزع ملكية المدعين من أجل فتح طريق يصل إلى بلدية آث مليكش, غير أنه تبين أن الطريق المزعم فتحه لا يفيد إلا عائلة واحدة, و هذه العائلة تتوفر على طريق و ليست محصورة,و بالتالي فنحن بصدد خطأ في الوقائع.

[1]– جمال سايس, الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري,الجزء الأول, المرجع السابق, ص 555

[2]– مصطفى أبو زيد فهمي , ماجد راغب الحلو, الدعاوى الإدارية, دار الجامعة الجديدة, مصر, 2005, ص 265.

[3]– لحسين بن الشيخ اث ملويا. دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية), المرجع السابق, ص 409.

كما تجب الإشارة, إلى أن هناك ارتباط وثيق بين ركن السبب و إجراء نزع الملكية, إذ نجد أن المنفعة العمومية هي السبب الرئيس في صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية, ما ينجر عنه بد ذلك صدور قرار نزع الملكين, لذا نجد أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية وقرار نزع الملكية يشكلان وجهان لعملة واحدة, فإذا شاب قرار التصريح بالمنفعة العامة عيب, كان قرار نزع الملكية باطلا تطبيقا لقاعدة " ما بني على باطل فهو باطل"

كما قد تقع الجهة الإدارية المختصة بنزع الملكية في غلط في القانون, هو ما أشار إليه **قرار المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) رقم 37404 بتاريخ 29–12–1984, قضية (فريق.ع) ضد (والي ولاية تيزي وزو)** [1] و مفاده أن نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية يعود للأشخاص العامة المعنوية و مختلف الهيئات في إطار انجاز عمليات معينة طبقا لما هو محدد فيهما من أجل , ومن ثم فان هذه الطريقة في اكتساب العقارات أو الحقوق العينية لا تستخدم إلا لفائدة الكيانات القانونية الأنفة الذكر و ليس لصالح هيئات المداولة بها, و في قضية الحال فان فالوالي بتصريحه بوجود منفعة عمومية لصالح المجلس الشعبي البلدي هو المستفيد من إجراء نزع الملكية, فان هذا القرار قد اشتمل على خطأ قانوني

خاتمة

نخلص من خلال دراسة رقابة القاضي الإداري على قرار التصريح بالمنفعة العمومية, أن القاضي الإداري يمارس دورا مفصلي له أثر مباشر في حماية حق الملكية الفردية للمواطن , ذلك من خلال بسط رقابته على مدى شرعية أركان القرار و خلوه من أيه عيوب, خاصة في إطار عدم تحديد مصطلح المنفعة العمومية ما يترك مجالا واسعا –أبرزناه من خلال هذه الدراسة– أمام الإدارة قد تنجر عنه تجاوزات من شأنها المساس بأهم الحقوق الفردية للفرد, بذلك نخلص إلى القول بأن القاضي الإداري هو ضمانة أساسية في أيدي الأفراد يمكن اللجوء إليه لدرء كل تجاوز غير مشروع على الملكية الخاصة تحت غطاء المنفعة العمومية من طرف الإدارة.

[1] – جمال سايس, الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري, الجزء الأول, المرجع السابق, ص217.

قائمة المصادر و المراجع

أولا– الدساتير

1- دستور الجزائر لسنة 1996 , ج ر عدد 76 لسنة 1996, المعدل بموجب:

- القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002, ج ر عدد 25 لسنة 2002
- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008, ج ر عدد 63 لسنة 2008
- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 , ج ر عدد 14 لسنة 2016.

ثانيا– النصوص الرسمية

- أمر رقم 76-48 المؤرخ في 25 ماي 1976 , يتعلق بقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية , ج ر عدد 44 (ملغى).
- القانون العضوي 98-02 المؤرخ في 30-ماي-1998 , يتعلق باختصاصات المحاكم الإدارية, ج ر عدد 37.
- القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30-ماي-1998, يتعلق باختصاص مجلس الدولة و تنظيمه و عمله, ج ر عدد 37.
- القانون رقم 04-21 المؤرخ في 29-ديسمبر-2004 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية, ج ر عدد 85.
- المرسوم التنفيذي رقم 93-186 المؤرخ في 27 يوليو 1993 يحدد كيفيات تطبيق القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27-04-1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة , ج ر عدد 51 لسنة 1993.
- مرسوم تنفيذي رقم 05-248 المؤرخ في 10 يوليو 2005, يتمم المرسوم التنفيذي رقم 93-186 المؤرخ في 27 يوليو 1993 الذي يحدد كيفيات تطبيق القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 ابريل 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية, ج ر عدد48 .

ثالثا– الكتب و المؤلفات العامة

- أحمد, المنازعات الإدارية,ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد,ط6,الجزائر, ديوان المطبوعات الجامعية , 2003,ص191.
- جمال, الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري, الجزء الأول, ط1, الجزائر, منشورات كليك, 2013,ص182.
- جمال, الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري,الجزء الثاني, ط1, الجزائر, منشورات كليك, 2013,ص788.
- عمار, دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية,دراسة تشريعية و قضائية و فقهية, ط1, الجزائر دار الجسور للنشر و التوزيع, 2009,ص182.
- عمار, النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري, الجزء الثاني, الجزائر, د م ج, 2005,ص522.
- لحسين بن الشيخ, المنتقى في قضاء مجلس الدولة, الجزء الثاني, طبعة 2004, الجزائر,دار هومه للنشر و التوزيع,2004, ص407.
- محمد عاطف , الوسيط في القانون الإداري,مصر, دار الكتاب الحديث, 1992,ص79.
- ماجد راغب , القانون الإداري, مصر, دار الجامعة الجديدة للنشر, , 2004,ص462.
- لحسين بن الشيخ , دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية) , ط2, الجزائر, دار هومه للنشر و التوزيع, 2006,ص68.
- محمد الصغير, القضاء الإداري ,دعوى الإلغاء, الجزائر, دار العلوم للنشر و التوزيع, 2012, ص278.
- محمد الصغير, القرارات الإدارية,الجزائر, دار العلوم للنشر و التوزيع, 2005,ص85.
- مصطفى أبو زيد, ماجد راغب, الدعاوى الإدارية, مصر, دار الجامعة الجديدة, 2005,ص265.

رابعا– المجلات و الدوريات

- عمار معاشو, دور القضاء في حماية حقوق الإنسان, مجلة المحاماة ,العدد 01, الجزائر, 2004,ص53.