

الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية في إطار نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية - دراسة في التشريع الجزائري -

أ. غيتاوي عبد القادر

جامعة أدرار

ملخص:

يعتبر نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية إجراء استثنائيا وخطيرا على حق الملكية التي حمّتها المعاهدات الدولية والداستير الداخلية، ومن أجل إعطاء ضمانات للملاك المتضررين من هذا الإجراء، فقد عهّدت التشريعات الداخلية إلى وضع مجموعة من الضمانات التشريعية أو القضائية. فإذا كانت الضمانات التشريعية تتمثل في وضع نظام قانون يحدد إجراءات النزع، فإن الضمانات القضائية تتمثل في حق اللجوء إلى القضاء من أجل الطعن في مختلف الإجراءات. ويعد إجراء التصريح بالمنفعة العمومية أول إجراء تبدأ به العملية، لذلك أحاطه المشرع بعناية كبيرة، بأن نظم بعض أحكام الطعن فيه عن طريق تشريع خاص، وأحال إلى القواعد العامة فيما تبقى.

Résumé :

L'expropriation pour cause de l'utilité publique est l'action de priver un individu d'une propriété immobilière, cette procédure exceptionnelle doit se faire en respectant les règles qui sont regroupés dans les conventions internationales, et la législation interne (constitution- ordonnance- lois-décret).

Les garanties des expropriés sont en premier lieu la présence d'une législation adéquate, et en deuxième lieu la possession de droit de recours. Ces recours peuvent être attaqués n'importe quel procédure ou phase y compris la procédure de déclaration de l'utilité publique(DUP).

مقدمة

لقد استقرت أحكام القضاء على اعتبار القرار المقرر للمنفعة العامة قراراً إدارياً يجوز سحبه والطعن فيه بالإلغاء، لأنه لا يعتبر عملاً تحضيرياً. وهذا الأمر نصت عليه التشريعات الخاصة بأنظمة نزاع الملكية في التشريعات المقارنة، وإن كانت هذه الأنظمة قد نظمت بعض الإجراءات، إلا أنها أحالت إلى الرجوع إلى القواعد العامة المنظمة إلى إجراءات التقاضي كقانون الإجراءات المدنية والإدارية في الجزائر وقانون المرافعات في مصر.

إن التعرض إلى الطعن في إجراءات التصريح بالمنفعة العمومية يقتضي التعرض إلى الشروط العامة للطعن في إجراءات التصريح بالمنفعة العمومية (المبحث الأول)، وإلى القضاء المختص بدعوى إلغاء قرارات التصريح بالمنفعة العمومية (المبحث الثاني) وإلى ميعاد رفع دعوى إلغاء قرارات التصريح بالمنفعة العمومية (المبحث الثالث).

المبحث الأول: الشروط العامة لقبول الطعن في إجراءات التصريح بالمنفعة

العمومية

إن الشروط العامة للطعن في إجراءات التصريح بالمنفعة العمومية، هي نفسها الشروط المرتبطة بتقديم أي طعن أمام القضاء سواء أمام الإداري أو العادي والمتعلقة أساساً بالطاعن. ولقد نظم المشرع الجزائري المسألة بموجب المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والشروط العامة هي الأهلية والصفة والمصلحة. كما أن القانون المنظم لإجراءات نزاع الملكية أشار إلى بعض الشروط في نص المادة 13 منه على أنه " يحق لكل ذي مصلحة أن يطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية لدى المحكمة المختصة حسب

الأشكال المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية " وعليه يتوجب التركيز أكثر على شرط المصلحة.

المطلب الأول: الأهلية

الأهلية (La capacité) هي تلك الصفة المعترف بها للأشخاص الطبيعيين والمعنويين والتي تمنحهم إمكانية التقاضي أمام الجهات القضائية من أجل الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم الخاصة. فبالنسبة للشخص الطبيعي وطبقا لنص المادة 40 من القانون المدني الجزائري فإنه لا يكون أهلا لمباشرة حقوقه المدنية إلا من بلغ 19 سنة كاملة وهو سن الرشد (La majorité). وفي حالة فقدان الأهلية أو نقصها تطبق أحكام القانون المدني وخاصة المواد من 42 إلى 44، وقانون الأسرة المواد من 81 إلى 125. ومن ثم يجب أن يتولى الخصومة في حالات نقص أو فقدان الأهلية الولي أو الوصي (بالنسبة للقاصر)، أو القيم (بالنسبة للمحجور عليه).¹

أما بالنسبة للأشخاص المعنوية فهي نوعان: وتشمل الشركات الخاصة والمقاولات والجمعيات والدواوين والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وتمثل كل هذه الجهات أمام القضاء عن طريق نائبيها القانوني. أما الأشخاص المعنوية العامة وهي الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية فقد بين قانون الإجراءات المدنية والإدارية من له صفة تمثيلها أمام القضاء حيث نصت المادة 828 على أن "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية، أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة

¹ - محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2010، ص 125.

الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية.¹

وتجدر الإشارة إلى أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية في الجزائر نظم شروط قبول الدعوى بموجب نص المادة 13 منه وعلى خلاف القانون الملغى في مادته 459 لم يشر إلى شرط الأهلية واقتصر على شرطي المصلحة والصفة، غير أنه بالرجوع إلى المادة 64 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فقد ورد فيها ذكر حالات بطلان الإجراءات أشير فيها بوضوح لحالة انعدام أهلية الخصوم وانعدام التفويض بالنسبة لممثل الشخص الطبيعي أو المعنوي.¹

ويرى جانب من الفقه الجزائري أن المشرع قد أصاب حينما استبعد الأهلية من دائرة شروط قبول الدعوى لأسباب عدة نذكر منها أن الأهلية وضع غير مستقر، وقد يتوفر وقت قيد الدعوى وقد تغيب أو تنقطع أثناء سير الخصومة.²

كما أنه قد يرجع عدم النص على الأهلية في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى أن المشرع اشترط التمثيل بمحام أمام جهات القضاء الإداري، وفي هذا تنص المادة على أن " تمثيل الخصوم بمحام وجوبي أمام المحكمة الإدارية، تحت طائلة عدم قبول العريضة".

¹ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 84.

² - بريارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ط2، منشورات بغداددي، الجزائر، 2009، ص 39.

المطلب الثاني: الصفة

الصفة "La qualité" هي القدرة القانونية على رفع الخصومة إلى القضاء أو المثل أمامه لتلقيها. ومن المسلم أن الدعوى القضائية لا يمكن أن يباشرها إلا ذو صفة، وهو إما صاحب الحق أو المصلحة نفسه أو النائب عنه نيابة قانونية أو اتفاقية، ومن عدا هؤلاء فليس بذي صفة في مباشرة الدعوى.¹ وبالرجوع إلى دعوى الإلغاء الموجهة ضد قرار التصريح بالمنفعة العمومية يلاحظ أن المشرع من خلال المادة 13 من قانون 91-11، اشترط المصلحة فقط دون الصفة لقبول دعوى الإلغاء هذه، مما يجعل أن الصفة هنا هي وصف من أوصاف المصلحة المشترطة، فيتحقق القاضي من وجود علاقة مباشرة بين القرار المطعون فيه والطاعن.²

ومن تطبيقات القضاء الجزائري أشار مجلس الدولة في إحدى قراراته إلى ضرورة توافر الصفة والمصلحة في المتقاضي، بمعنى أنه بسط رقابته على الشروط الواجب توافرها في الطاعن. فقد جاء في قراره أنه " حيث كذلك المتدخلة في الخصام التي أثبت صفتها ومصلحتها في التدخل بموجب العقد الرسمي المؤرخ في 19/06/1992 المتضمن ملكيتها لقطعة رقم 5 ذات مساحة 2170 متر مربع إثر عقد قسمة، في الشيوخ مع السيد... أكدت على أن والي ولاية الجزائر لم يبلغها بالقرار محل الطعن رقم 1908 الصادر في 29/12/2003.³

¹ - سامي جمال الدين، دعاوى الإدارية - دعوى إلغاء القرارات الإدارية، دعاوى التسوية -، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 78.

² - بعوني خالد، منازعات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، رسالة دكتوراه في القانون فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2011، ص 107.

³ - مجلس الدولة، القرار رقم 031027، بتاريخ 11 أبريل 2007، مجلة مجلس الدولة، العدد 9، 2009، ص 84.

المطلب الثالث: المصلحة

المصلحة (L'intérêt) هي المنفعة التي يحققها صاحب المطالبة القضائية من التجائه إلى القضاء، فهذه المنفعة هي الدافع لرفع الدعوى، وهي الهدف من تحريكها. ويقال عادة "لا دعوى بغير مصلحة" " Pas d'intérêt pas d'action".

وفي دعاوى الإلغاء تتميز المصلحة بأن معناها أكثر اتساعا بكثير من فكرة المصلحة التي تشترط في الدعاوى العادية أمام القضاء العادي. فبالنسبة للقضاء العادي المصلحة تعني بالضرورة وحتما أن يكون لرافع الدعوى حقا ذاتيا قد اعتدي عليه سواء كان هذا الحق عينيا كحق ملكية (حالة نزاع الملكية)، أو حقا شخصيا كحق الدائنية وحق المستأجر (في التشريع الفرنسي يعتبر المستأجر من ذوي الحقوق في حالات نزاع الملكية ويستحق التعويض).¹

كما أنه في دعاوى الإلغاء يعطي القضاء الإداري للمصلحة مدلولاً أكثر اتساعاً وشمولاً، فهو لا يشترط لتحقيق المصلحة في رافع الدعوى أن يكون هناك حقاً قد مسه القرار المطعون فيه، بل يكفي "أن يكون الطاعن في مركز خاص أو في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها أن تجعل القرار مؤثراً في مصلحة ذاتية للمطالب تأثيراً مباشراً".² وحكمة التوسع في مفهوم شرط المصلحة في دعوى الإلغاء هي أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية تخاصم القرار الإداري غير المشروع، والهدف الحقيقي منها هو كفالة وضمان

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 33.

² - حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 18 نوفمبر 1956، مجموعة المبادئ، بند 19، ص 27. أشار إلى ذلك: - محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، نفس المرجع، ص 34.

احترام مبدأ سيادة القانون حتى لا تعبت به السلطة الإدارية، فيما تصدره من قرارات. فإذا كانت دعوى الإلغاء تحمي مصلحة الفرد الطاعن، إلا أنها قبل ذلك، وفوق ذلك تستهدف سيادة أحكام القانون والرقابة على أعمال الإدارة. تلك الحكمة لا تتحقق في الدعاوى الشخصية المرفوعة أمام القضاء العادي التي تهدف فقط لحماية حقوق الأفراد، ولهذا تأخذ المصلحة مفهوماً ضيقاً يستلزم وجود حق ذاتي لرافع الدعوى.¹

فقد نص المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية على الشروط العامة لقبول الدعوى أمام الجهات القضائية سواء العادية أو الإدارية، حيث نصت المادة 13 منه على أن " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

- يثير القاضي تلقائياً انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه.

- كما يثير انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون."

ومقارنة لهذا النص بنص المادة 459 من القانون الملغى، نجد إنه (نص المادة 13 من القانون 08-09) أضاف عبارة جديدة تشير إلى ضرورة توفر المصلحة سواء كانت قائمة أو محتملة يقرها القانون. وفي ذلك توسع في شرط المصلحة واتساع في قبول الدعاوى وتشجيع للمتقاضين على اللجوء إلى القضاء.

وفي التشريع المتعلق بنزع الملكية القانون 91-11 اشترط المشرع ضرورة توفر المصلحة لقبول الطعون في قرار التصريح بالمنفعة العمومية لكن دون أن يشير إلى أي تفاصيل أو شروط أخرى حيث نص على أنه " يحق لكل ذي

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، نفس المرجع، ص 34.

مصلحة أن يطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية لدى المحكمة المختصة حسب الأشكال المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية.¹

وبدوره نص التشريع الفرنسي على ضرورة توفر شرط المصلحة الشخصية في المدعي يوم افتتاح الدعوى.² فلكل شخص صاحب مصلحة حق الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية، بمعنى أن حق الطعن لا يقتصر فقط على الملاك المتضررين من عملية النزاع. فيثبت هذا الحق مثلا للجمعيات والمنظمات التي تدافع عن المصالح المشروعة لبعض الفئات، كالجمعيات التي تشكل للدفاع عن حقوق الملاك بمناسبة مشروع معين.³

ويقع عبء الدفاع في حالة إجراءات الطعن في العملية على الدولة، ويمكن للجماعات الإقليمية المستفيدة من العملية إخطار القاضي باستنتاجات ويمكن أن تدعى لتقديم ملاحظاتها. كما أن الطعن باعتراض الغير خارج عن الخصومة المقدم من بلدية مستفيدة من النزاع يعد مقبولا ضد قرار مجلس الدولة القاضي بإلغاء قرار التصريح.

أما في التشريع المصري فيشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة أن يكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية في رفعها وإلا حكم القاضي الإداري بعدم

¹ - المادة 13 من القانون 91-11، مرجع سابق.

² - « Tout requérant doit justifié d'un intérêt personnel à la solution du litige dont il saisit le conseil d'état. Cet intérêt s'apprécie au jour de l'introduction de recours. Le vieil adage « pas d'intérêt, pas d'action » exprime une règle de bon sens qui s'applique devant toutes les juridictions administratives. - Raymond ODENT, Contentieux administratif, Tome II, Fascicules 4à6, Dalloz, Paris, 2007, p.808.

³ - أحمد أحمد الموافي، فكرة المنفعة العامة في نزاع الملكية الخاصة (نظرية الموازنة) دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1992. ص 176.

قبولها. وفي هذا الإطار نص قانون مجلس الدولة المصري لسنة 1972 في مادته رقم 12 على أنه "لا تقبل الطلبات التالية:

(أ) - الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية...".¹

ومن هذا النص يتضح أنه يجب توافر شرط المصلحة حتى يقبل الطعن أمام القضاء ومن المقرر في قضاء مجلس الدولة أن "لا يلزم لقبول دعوى الإلغاء أن يكون المدعى ذا حق مسه القرار المطعون فيه، بل يكفي أن تكون له مصلحة شخصية مباشرة مادية أو أدبية في طلب الإلغاء، بأن يكون في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار من شأنه أن تجعله يؤثر فيه تأثيراً مباشراً".²

كما أوضحت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها المقصود بالمصلحة قائلة " أن المصلحة في رفع دعوى الإلغاء تتوافر عندما يكون رافعها في حالة قانونية يؤثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً حيث تكون له مصلحة شخصية مباشرة في طلب إلغاء القرار".³

المبحث الثاني: القضاء المختص بدعوى إلغاء قرارات التصريح بالمنفعة العمومية

يجب التذكير في البداية أن إجراءات نزع الملكية من بدايتها إلى نهايتها تشرف عليها الإدارة العامة، ووسيلتها القانونية في إدارة عملية نزع الملكية هي القرارات الإدارية. لذلك بات من الضروري أن كل الطعون المقدمة ضد هذه

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، نفس المرجع، ص 33.

² - وليد رمضان عبد التواب، ضوابط نزع الملكية للمنفعة العامة والتعويض العادل، الطبعة الأولى، دار الحقانية، القاهرة، 2011، ص 130.

³ - وليد رمضان عبد التواب، نفس المرجع، ص 130.

القرارات والرامية إلى إبطالها (دعوى الإلغاء) يختص بها القضاء الإداري. ولما كان قرار التصريح بالمنفعة العمومية يصدر من جهة الإدارة حسب الحالات المنصوص عليها في قانون نزاع الملكية، فإن القضاء الإداري هو من يختص بالنظر في الطعون المقدمة ضده.

فإذا كانت جهة القضاء الإداري المختصة بالنظر والفصل في دعوى الإلغاء الموجهة ضد قرارات التصريح بالمنفعة العمومية أمراً محسوماً، فإنه يتبقى أمر لا يقل أهمية ألا وهو توزيع الاختصاص داخل جهة القضاء الإداري نفسه. وعلة هذا الأمر هو أن قرار التصريح بالمنفعة العمومية يصدر من طرف أكثر من جهة في الجزائر أو في فرنسا. وعليه بات من الضروري معرفة اختصاص كل جهة من جهات القضاء الإداري بالطعون التي تختص بها، وهو الأمر الذي ستوضحه قادم الدراسة.

المطلب الأول: اختصاص المحاكم الإدارية بإلغاء قرارات التصريح بالمنفعة العمومية.

إن دستور 28 نوفمبر 1996 لم ينص صراحة على وجود المحاكم الإدارية، بل أنه استعمل لفظاً عاماً وهو الجهات القضائية. ولم تأخذ هذه الجهات التسمية الحالية إلا بموجب القانون 98-02 الذي جاء لينص على المحاكم الإدارية ويحدد تنظيمها وعملها. لقد صدر التشريع المتعلق للمحاكم الإدارية بموجب قانون (Loi)، إعمالاً للفقرة 6 من المادة 122 من الدستور التي تخول للبرلمان أن يشرع في مجال " القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية". وهذا في الوقت الذي يرى البعض من الفقه في الجزائر مثل الأستاذ خلوفي رشيد على ضرورة تنظيم المحاكم الإدارية بموجب قانون عضوي (Loi)

(organique)، وهذا إعمالا للفقرة 5 من المادة 123 التي تخول للبرلمان التشريع بقانون عضوي بالنسبة للقانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي".

لقد نص قانون نزع الملكية على إمكانية الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية، لكن دون أن يحدد بدقة الجهة المختصة، وأحال تحديد ذلك إلى ق.إ.م سابقا أي ق.إ.م.إ. حاليا. وفي ذلك ينص القانون على أن "يحق لكل ذي مصلحة أن يطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية لدى المحكمة المختصة حسب الأشكال المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية. ¹ وبالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد أن المادة 800 منه جعلت الاختصاص بالفصل في المنازعات القضائية التي تكون الإدارة طرفا للمحاكم الإدارية، معتبرة إياها صاحبة الولاية العامة. ² أما المادة 801 من نفس القانون السابق فجاءت لتحدد نوع الدعاوى التي تختص بها المحاكم الإدارية، وذلك بقولها " تختص المحاكم الإدارية كذلك في الفصل في:

- 1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:
- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.
- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.
- 2- دعاوى القضاء الكامل.

¹ - المادة 13 من القانون 91-11، سالف الذكر.

² - تنص المادة 801 من ق.إ.م.إ. على أن "المحاكم الإدارية هي جهة الولاية العامة في المنازعات الإدارية". تختص في الفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو أحد المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

وبالرجوع إلى قانون نزع الملكية نجد أن المرسوم التنفيذي 93-186 ومن خلال الفقرة الثانية من المادة 10 حددت الأشخاص الذين يمكنهم إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية والذين تختص المحاكم الإدارية بالنظر في الطعون المقدمة ضد قراراتهم " يصرح بالمنفعة العمومية حسب الآتي:

- بقرار من الوالي إذا كانت الممتلكات أو الحقوق العينية العقارية المذكورة واقعة في تراب ولاية واحدة.

ومما سبق بيانه من مختلف النصوص ذات الصلة بالموضوع، يظهر جلياً إن المحاكم الإدارية تختص نوعياً في حالة وحيدة بالنظر في الطعون المقدمة ضد قرارات التصريح بالمنفعة العمومية، وهي القرارات التي يصدرها الولاية، ويتم ذلك إذا كانت الممتلكات أو الحقوق العينية العقارية المذكورة واقعة في تراب ولاية واحدة.

أما فيما يتعلق بالاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية (La compétence territoriale des T.A) بالنظر في الطعون بالإلغاء المقدمة ضد القرارات الإدارية عموماً والتي يمكن أن تكون قرارات التصريح بالمنفعة العمومية الصادرة عن الولاية فقد نصت المادة 803 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه " يتحدد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية طبقاً للمادتين 37 و38 من هذا القانون".

ومن خلال المادة 37 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يتضح أن الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية بالفصل في الطعون بالإلغاء ضد القرارات الإدارية يحدد على أساس موطن المدعى عليه، وإن لم يكن له موطن

معروف، فيعود الاختصاص للجهة القضائية التي يقع فيها آخر موطن، يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع فيها الموطن المختار، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. أما المادة 38 من القانون السابق فتتصدى لحالة تعدد محال إقامة المدعى عليهم، وعندها يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم.

واسقاطا لهذه الأحكام - وخاصة المادة 37 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية - على حالة الطعون بالإلغاء ضد قرارات التصريح بالمنفعة العمومية، ولما كانت المحاكم الإدارية تختص نوعياً فقط بالقرارات التي يصدرها الولاية عندما يقع العقار على إقليم ولاية واحدة، فإنه إقليمياً لا يطرح أي إشكال، فالاختصاص الإقليمي يؤول للمحكمة التي يقع في دائرتها مقر الولاية المعنية.

أما نص المادة 38 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فهو مستبعد التطبيق، إذ أنه لا يمكن تعدد المدعى عليهم في التشريع الجزائري الخاص بنزع الملكية، فحتى في حالة وقوع العقار على تراب أكثر من ولاية فإن الاختصاص بإصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية لا يكون من الولاية بل بقرار وزاري مشترك.¹ وفي هذه الحالة لا تختص المحاكم الإدارية بالفصل في النزاع فهو يخرج عن اختصاصها النوعي.

وعلى العموم فإن قواعد الاختصاص الإقليمي لا تطرح أي إشكال على المستوى القانوني، إذ يعود للتنظيم مهمة رسم المعالم الجغرافية والإقليمية لكل

¹ - تنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 93-186: يصرح بالمنفعة العمومية حسب الآتي:

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

محكمة إدارية، وهو أمر تضمنه المرسوم التنفيذي 98-356 في الملحق المتعلق بالاختصاص الإقليمي" تنشأ عبر كامل التراب الوطني إحدى وثلاثون (31) محكمة إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية".¹

المطلب الثاني: اختصاص مجلس الدولة بإلغاء قرار التصريح بالمنفعة العمومية.

يقع مجلس الدولة في قمة الهرم بالنسبة للقضاء الإداري، مقابلاً بذلك المحكمة العليا في قمة هرم القضاء العادي، وهذا بعدما اعتنق المشرع الجزائري نظام الازدواج القضائي بموجب دستور 28 نوفمبر 1996. ولقد أنشأ مجلس الدولة بموجب المادة 152 من الدستور الحالي "يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية. تَضْمَنُ المحكمة العليا ومجلس الدولة الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد".

ولقد عرفت المادة 2 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، مجلس الدولة على أنه "هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية يضمن توحيد الاجتهاد القضائي ويسهر على احترام القانون يتمتع مجلس الدولة، حين ممارسة اختصاصاته القضائية، بالاستقلالية".

ومن خلال النصوص السالفة الذكر يتبين أن مجلس الدولة الجزائري يمتاز ببعض الخصائص نجلها في أنه جهاز تابع للسلطة القضائية، وهذا على خلاف مجلس الدولة الفرنسي الذي يتبع للسلطة التنفيذية لأسباب تتعلق بهذه

¹ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998، المنضمين كيفية تطبيق القانون 98-02، ج.ر: رقم 85 لسنة 1998.

الدولة. كما أن مجلس الدولة يتمتع بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية وإن كان يختص بالفصل في منازعاتها.

وحول الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة، وإضافة إلى ما جاء في الدستور الحالي على أنه هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، فقد بينت المواد من 9 إلى 11 من القانون العضوي 98-01 باقي الاختصاصات، وهي أنه يفصل ابتدائيا ونهائيا في الطعون المرفوعة ضد قرارات الجهات المركزية، كما يختص بالفصل في طلبات الاستئناف والنقض في القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية. ولقد تأكدت هذه الاختصاصات بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية وخاصة المواد 901، 902 و903.

وعليه فإن مجلس الدولة يختص في الفصل في الطعون المرفوعة ضد القرارات المتعلقة بالتصريح بالمنفعة العمومية الصادرة عن السلطات المركزية بصفة ابتدائية ونهائية. كما يفصل في الطعون بالاستئناف والنقض في الطعون المرفوعة ضد قرارات المحاكم الإدارية الفاصلة في دعاوى الإلغاء ضد قرارات التصريح بالمنفعة العمومية الصادرة عن الولاية. ومن خلال ما يأتي سندرس كل اختصاص بالتفصيل.

الفرع الأول: مجلس الدولة كأول وآخر درجة في دعوى إلغاء قرارات التصريح بالمنفعة العمومية.

إن قرارات التصريح بالمنفعة العمومية يمكن أن تصدر من طرف الهيئات المركزية في حالتين، فحسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي 93-186 يمكن أن تصدر بقرار مشترك أو قرارات مشتركة بين الوزير المعني ووزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية. كما أنه وحسب المادة 2 من المرسوم التنفيذي

248-05 يمكن أن تصدر بموجب مرسوم تنفيذي " أما بالنسبة لعمليات انجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة والبعد الوطني الاستراتيجي يصرح بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم تنفيذي".¹

ولما كانت قرارات التصريح بالمنفعة العمومية ومهما كان مصدرها تقبل الطعن بدعوى الإلغاء حسب المادة 13 من قانون 91-11 المتعلق بنزع الملكية في الجزائر. وحسب قواعد الاختصاص النوعي للقضاء الإداري فإن الاختصاص بالنظر في هذه الطعون يكون لمجلس الدولة. حيث أن المادة 9 من القانون العضوي 98-01 السالف الذكر تنص على أن " يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

أ- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

ب- الطعون الخاصة بتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة".

كما أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية أكد على الاختصاص الابتدائي والنهائي لمجلس الدولة بالنسبة للقرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية. وفي هذا الإطار تنص المادة 901 منه على أن " يختص مجلس الدولة كدرجة

¹ - المرسوم التنفيذي 248-05 المؤرخ في 10-07-2005، المكمل للمرسوم التنفيذي 93-186 المؤرخ في 27-07-1993 المحدد لكيفية تطبيق القانون 91-11 المؤرخ في 27-04-1991 المحدد لقواعد نزع الملكية من اجل المنفعة العمومية. ج ر: رقم 48.

أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.¹

وبمقاربة النصوص القانونية السالفة الذكر نجد أنه في الحالتين التي يصدر فيهما قرار التصريح بالمنفعة العمومية سواء بقرار وزاري مشترك، أو عن طريق مرسوم تنفيذي، فإن الاختصاص بالنظر في الطعون بالإلغاء المقدمة ضد هذه القرارات الإدارية، والتي تعتبر صادرة من جهات مركزية، يختص بها مجلس الدولة بصفة ابتدائية ونهائية، حسب المادة 9 من القانون العضوي 98-01 ونص المادة 901 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية.

الفرع الثاني: مجلس الدولة كقاضي استئناف في دعوى إلغاء قرارات التصريح بالمنفعة العمومية.

طبقا لنص المادة 10 من القانون العضوي 98-01 المنظم لمجلس الدولة والذي ينص على أن "يفصل مجلس الدولة استئنافا في القرارات الصادرة ابتدائيا عن المحاكم الإدارية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك". كما أن الفقرة الثانية من المادة 2 من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية أكدت هذا الأمر بنصها على أن "أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك". كما أن اختصاص مجلس الدولة بالنظر بالاستئناف في قرارات المحاكم الإدارية أكدته المادة 902 من القانون

¹ - الملاحظ أن هناك اختلاف بين نص المادة 9 من القانون العضوي 98-01 ونص المادة 901 من ق.إ.م.إ. حيث أن هذا النص الأخير حصر اختصاص مجلس الدولة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، في حين أن القانون العضوي وسع الاختصاص إلى الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية "يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية".

ما يشد الانتباه عند إجراء مقارنة بعد قراءة متأنية في نص المواد 10 من القانون العضوي 98-01 والمادة 2 من القانون 98-02 والمادة 902 من القانون 08-09 وبالرغم من أنها تعالج مسألة اختصاص مجلس الدولة بالاستئناف في ما يصدر عن المحاكم الإدارية، إلا أنها استعملت مصطلحات متباينة. ففي الحين نجد أن القانون العضوي 98-01 أستعمل مصطلح "القرارات"، نجد أن القانون 98-02 استعمل مصطلح "أحكام المحاكم الإدارية"، أما القانون 08-09 فقد استعمل مصطلح "الأحكام والأوامر". وفي الحقيقة لا ندري إذا كان الأمر مقصودا أم أنه عدم إعطاء أهمية لتوحيد المصطلحات، ومهما يكن فإن هذا يؤكد ضعف الصناعة القانونية عندنا في الجزائر. وحول هذه المسألة يرى جانب من الفقه في الجزائر أنه كان من الأفضل لو وحد المشرع المصطلح حتى لا يفتح المجال لتأويلات كثيرة خاصة أمام حداثة التشريع المنظم للمنازعات الإدارية.¹

وبالنظر إلى مضمون النصوص القانونية السالفة الذكر يمكن أن نستخلص أن كل ما يصدر عن المحاكم الإدارية من قرارات، وأحكام وأوامر يمكن الطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة. إلا ما استثنى بنص خاص. وعليه فإن الطعون بالاستئناف في القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية فصلاً في الدعاوى بالإلغاء في قرارات التصريح بالمنفعة العمومية الصادرة عن الولاية تكون من اختصاص مجلس الدولة في الجزائر.

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 160.

مع العلم أن القرارات الصادرة عنه فصلاً في دعوى الطعون ضد القرارات الوزارية المشتركة أو المراسيم التنفيذية بصفته قاضي اختصاص لا يمكن له أن ينظر فيها كقاضي استئناف.

الفرع الثالث: مجلس الدولة كقاضي نقض في دعوى إلغاء قرارات التصريح بالمنفعة العمومية.

نصت المادة 11 من القانون العضوي 98-01 على أن "يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائياً وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة".

كما أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية نص على اختصاص مجلس الدولة في النظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية في آخر درجة، وذلك بقوله "يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية". يختص مجلس الدولة كذلك، في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة¹.

ولما كان ثابت من خلال النصين السابقين اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعن بالنقض ضد القرارات الصادرة عن الهيئات القضائية الإدارية في آخر درجة، وكذا في قرارات مجلس المحاسبة، والطعون بالنقض المخولة له بنصوص خاصة. فهل القرارات القضائية الفاصلة في دعاوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية الخاصة بالتصريح بالمنفعة العمومية تقبل الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة؟

¹ - المادة 1/901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

إن البحث عن الإجابة عن هذا الإشكال مرده إلى الغموض التشريعي السائد حول الاختصاص بالنقض لقضاء مجلس الدولة من جهة، ومن جهة أخرى تحديد طبيعة القرارات القضائية الصادرة فصلاً في الطعون بالإلغاء سواء من المحاكم الإدارية ومن مجلس الدولة في حالتها الاستئناف وباعتباره قاضي أول وآخر درجة.

فنص المادتين 11 من القانون العضوي 98-01 و 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية جاءا ينصان على أن القرارات القابلة للطعن بالنقض هي تلك الصادرة في آخر درجة أي نهائياً، أو الصادرة عن مجلس المحاسبة. وإن كانت القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة لا تطرح إشكال كبير ما دام النص واضحاً، فإن القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية في آخر درجة يطرح جملة من التساؤلات. وعلى العموم فإن الهيئات الإدارية المختصة لا تخرج عن اثنتين، فإما المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة.

فبالنسبة للمحاكم الإدارية فإنها تصدر قرارات قابلة للطعن بالاستئناف ما لم ينص القانون على خلاف ذلك حسب المادة 1/2 من القانون 98-02. كما أن ذات الأمر تؤكد من خلال المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.² والتي تنص على أن المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة تختص بالفصل

¹ - إن القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية لم يشير إلى إمكانية الطعن بالنقض في القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية.

² - المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية. تختص في الفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها.

في أول درجة بحكم قابل للاستئناف وفي جميع القضايا التي تكون الدولة أو أحد الأشخاص العامة طرفاً فيها.

ومما سبق بيانه يمكن القول كأصل عام أن القرارات التي تصدرها المحاكم الإدارية فصلاً في دعاوى الإلغاء ليست نهائية، وهي تقبل الطعن بالاستئناف. وعليه فإنها لا تقبل الطعن بالنقض، إلا ما استثنى بنص خاص. كما يستبعد الطعن بالنقض في أحكام المحاكم الإدارية التي تصبح نهائية بحكم فوات ميعاد الاستئناف.

وفي الأخير نخلص إلى أن القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية الفاصلة في الطعون بالإلغاء ضد قرارات التصريح بالمنفعة العمومية الصادرة عن الولاية ليست نهائية ولم تستثنى بنص خاص، وعليه فإنها تقبل الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة كما سبق وأن رأينا، إلا أنها لا تقبل الطعن بالنقض أمام ذات المجلس.

أما القرارات التي يصدرها مجلس الدولة فصلاً في دعاوى الإلغاء، فإنها تكون بمناسبة استئناف قرار صادر عن محكمة إدارية، أو باعتباره صاحب اختصاص أول وآخر درجة، وهي غير قابلة للطعن بالنقض أمامه. وتؤكد هذا الأمر بموجب اجتهاد لمجلس الدولة الجزائري في قرار رقم 07304 بتاريخ 23-09-2002 "لا يمكن لمجلس الدولة الفصل بطريقة الطعن بالنقض في قرار صادر عنه عملاً بأحكام القانون 98-01...". وهكذا يكون مجلس الدولة حرم المتقاضين من ممارسة طريقة من طرق الطعن (الطعن بالنقض) المعترف بها قانوناً.

وبالتالي فإن القرارات الصادرة عن مجلس الدولة استئنافاً في القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية فصلاً في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد قرارات

التصريح بالمنفعة العمومية، أو الصادرة عن المجلس كأول وآخر درجة فصلا في الطعون بالإلغاء ضد قرارات التصريح بالمنفعة العمومية الصادرة عن طريق قرارات وزارية أو بواسطة مرسوم تنفيذي لا تقبل الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، وهذا الأمر فيه مساس بحقوق المتضررين من نزع الملكية.

أما في القانون الفرنسي وحتى تقبل الدعوى فإن العريضة يجب أن تقدم أمام جهة القضاء المختصة (Juridiction compétente)، وفي كل الأحوال فإن الاختصاص يؤول إلى القاضي الإداري. فإذا تعلق الأمر بمرسوم (Un décret) فمجلس الدولة هو من يختص أول وآخر درجة، أما عندما يصدر قرار التصريح بالمنفعة العمومية عن طريق قرار وزاري أو من المحافظ (Un arrêté ministériel ou préfectoral) فإن القضية ترفع أول مرة أمام المحكمة الإدارية المختصة والتي يتبع لها العقار المنزوع، والاستئناف يكون أمام المحكمة الإدارية للاستئناف. والقرار الذي تصدره محكمة الاستئناف الإدارية يقبل الطعن فيه بالنقض أمام مجلس الدولة.¹

أما في القانون المصري فوفقاً لنص المادة 13 من قانون مجلس الدولة المصري، ينعقد الاختصاص بنظر الطعن بالإلغاء في القرار المقرر للمنفعة العامة لمحكمة القضاء الإداري وذلك باعتبار أن هذه المنازعة من منازعات الأفراد حيث تنص المادة المشار إليها على أن تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة 10 عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية كما تختص بالفصل في الطعون التي ترفع إليها عن

¹ - Jacques FERBOS et Antoine BERNARD, Expropriation des biens (Procédures, principe d'indemnisation, compatibilité avec la convention européenne des droits de l'homme, fiscalité de l'expropriation), LE MONITEUR, Paris, 2002, p.89.

الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية ويكون الطعن من ذوي الشأن أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة وذلك خلال 60 يوما من تاريخ صدور الحكم.¹

هذا عن الاختصاص النوعي أما عن الاختصاص المحلي أو الإقليمي فينعتد لمحكمة القضاء الإداري التي يقع في دائرتها مقر الجهة التي تقوم بإجراءات نزع الملكية، وذلك باعتبارها الجهة التي تتصل بالنزاع موضوعا.

وبمقارنة القانون الجزائري بنظيره الفرنسي، فيمكن القول بأن هذا الأخير يوفر ضمانا إضافيا مقارنة بما هو عليه الحال في الجزائر، خاصة فيما يتعلق بمبدأ التقاضي على درجتين بوجود ثلاثة جهات قضائية وهي المحاكم الإدارية² (Tribunaux administratifs)، المحاكم الاستئنافية (Cours administratives d'appel) ومجلس الدولة.³

المبحث الثالث: ميعاد رفع دعوى إلغاء قرارات التصريح بالمنفعة العمومية

إن تقديم طعن في الأعمال القانونية للإدارة (عقود أو قرارات) بدعوى الإلغاء أمام جهات القضاء الإداري، يخضع لمواعيد محددة سلفا. والهدف من تحديد هذه الآجال وجعلها قصيرة نسبيا هو إعطاء استقرار لعمل الإدارة. مع العلم أن

¹ - وليد رمضان عبد التواب، مرجع سابق، ص 134.

² - أصبحت منذ مرسوم 1953 هي المحاكم ذات الاختصاص العام في القضاء الإداري الفرنسي على مستوى الدرجة الأولى في التقاضي، بمعنى أنها صارت تختص بكل المنازعات الإدارية كأصل عام فيما عدا تلك المنازعات المحدودة التي منحتها بعض النصوص الخاصة لهيئة قضائية أو محكمة أخرى. أشار إلى ذلك: محمد رفعت عبد الوهاب، المحاكم الإدارية الاستئنافية في فرنسا، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص 113.

³ - نشأت هذه الجهة القضائية بموجب قانون صادر في 1987/12/31، والتي بدأت العمل في يناير 1989 وعددها خمسة، وتختص بالفصل في الطعون الاستئنافية المرفوعة ضد أحكام المحاكم الإدارية، باستثناء طعون تقدير المشروعية والطعون الخاصة بانتخاب البلديات والمقاطعات وكذلك باستثناء الطعون لتجاوز السلطة ضد القرارات اللائحية. أشار إلى ذلك: محمد رفعت عبد الوهاب، نفس المرجع، ص 47.

دعوى القضاء الكامل لا تخضع من حيث المبدأ في رفعها لميعاد معين وإنما تتقادم بتقادم الحق المدعى عليه.

المطلب الأول: ميعاد دعوى الإلغاء في القواعد العامة.

لقد نظم قانون الإجراءات المدنية والإدارية آجال رفع دعوى الإلغاء من خلال نص المادة 829 "يحدد آجال الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي". ويتبين من خلال النص السابق إن آجال الطعن بدعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية هو أربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار الفردي أو نشر القرار الجماعي أو التنظيمي. وهي نفس الآجال المعمول بها أمام مجلس الدولة، ويتبين هذا من نص المادة 907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. "عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832 أعلاه".

الفرع الأول: بدء الميعاد.

ففي القانون الجزائري ومن خلال نص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يتضح أن آجال الأربعة أشهر لرفع دعوى الإلغاء سواء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة يبدأ من تاريخ تبليغ (La notification) القرار الفردي، أو نشر (La publication) القرار الجماعي أو التنظيمي.

ويعد التبليغ أو الإعلان القناة الطبيعية التي يتم من خلالها إيصال هذه القرارات بعلم أصحاب الشأن. والإعلان أقوى وأفضل السبل لتوفير العلم. أما النشر فيفرض على الشخص متابعة الوسائل المعدة لنشر قرارات الإدارة.

وبالنسبة لإجراءات الإعلان فإن الإدارة لا تلتزم بإتباع شكليات معينة للقيام بالإعلان. إلا أن ذلك لا ينفي ضرورة استيفاء هذا الإجراء مقومات كل إعلان، كاسم الجهة المصدرة، والتي يجب أن تكون مختصة، وأن يوجه إلى صاحب المصلحة شخصيا أو من ينوب عنه...الخ. أما من حيث البيانات فينبغي أن يكون الإعلان كاملا حتى يستطيع الفرد أن يرى بوضوح انعكاسات القرار على مركزه القانوني، فالإعلان الذي يقتصر على بعض أجزاء القرار، أو يغفل واقعة جوهرية أو يشتمل على ملخص مبتور لا يبدأ به ميعاد الطعن بالإلغاء. وإثبات الإعلان يقع على عاتق الإدارة ويقبل بشأنه كل وسائل الإثبات.¹

الفرع الثاني: امتداد الميعاد.

إن الآجال المحددة لتقديم الطعن بدعوى الإلغاء في القرارات الإدارية أمام جهات القضاء الإداري في الجزائر سواء المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة أو في التشريعات المقارنة، قد يعترضها عارض، فيؤدي إلى انقطاع هذا الميعاد أو وقفه، وبالتالي تمديد مدة الطعن المنصوص عليها في التشريع.

-أولا: انقطاع الميعاد.

وحالات الانقطاع تصدى لها المشرع الجزائري على سبيل الحصر في قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهي:²

- الطعن أمام جهات قضائية إدارية غير مختصة؛
- طلب المساعدة القضائية؛
- وفاة المدعي أو تعبير أهليته؛

¹ - فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء طبقا لأحكام القضاء، دار الكتب المصرية، القاهرة، 2005، ص 171-172.

² - المادة 832 من ق.إ.م.إ.

- القوة القاهرة أو الحادث المفاجئ؛

والمقصود بقطع الميعاد أن تحدث واقعة محددة عند بدء سريان الميعاد أو أثناء سريانه، تؤدي إلى إسقاط المدة التي جرت قبل تلك الواقعة، وزوال آثارها. ويبدأ ميعاد جديد كامل بعد انتهاء هذه الواقعة.¹

وحالات انقطاع ميعاد دعوى الإلغاء في القانون المصري هي:

- التظلم الإداري.

- طلب المعافاة من الرسوم القضائية.

- الطعن القضائي إلى جهة غير مختصة.

- ثانياً: وقف الميعاد.

وما يميز القانون المصري أنه يأخذ إلى جانب انقطاع الميعاد في دعوى الإلغاء بوقف الميعاد. والمقصود بوقف ميعاد دعوى الإلغاء أنه عند بداية سريان الميعاد أو أثناء سريانه تحدث قوة القاهرة يستحيل معها اتخاذ إجراءات رفع الدعوى فيقف الميعاد حتى تنتهي القوة القاهرة.

فإذا حدثت القوة القاهرة وقت بدء الميعاد فهو لا يبدأ بالسريان إلا بعد انتهائها. أما إذا حدثت القوة القاهرة أثناء سريان الميعاد فهي تؤدي إلى وقفه، بمعنى أن المدة التي جرت فعلاً قبل القوة القاهرة لا تسقط وإنما تدخل في حساب الميعاد ثم يستكمل ما بقي من الميعاد بعد انتهاء القوة القاهرة.²

¹ - محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص 97.

² - محمد أنور حمادة، نفس المرجع، ص 96.

ويرجع وقف الميعاد في هذا الفرض حسب المحكمة الإدارية في مصر " إلى أصل عام مقرر هو عدم سريان المواعيد في حق من يستحيل عليه - لأسباب خارجة عن إرادته - اتخاذ الإجراءات للمحافظة على حقه".¹

والاستحالة الناتجة عن القوة القاهرة" من وسائل الواقع التي تخضع لتقدير القاضي ويختلف هذا التقدير بحسب ظروف الحال وملابساته إذ العبرة ليست بوقوع القوة القاهرة، وإنما بالأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث إمكان قيام ذي الشأن بالإجراء أو استحالة ذلك".²

وتطبيقا لما سلف بيانه قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن اشتراك صاحب الشأن بصفته طبيبا في الخدمات الملحقة بالوحدات العسكرية المحاربة في حرب أكتوبر 1973، لا يعد قوة القاهرة، إذ ليس من شأن ذلك منعه من الحصول على إجازة لمباشرة مصالحه الشخصية، كما لم يثبت أن النظم العسكرية حظرت تلك الإجازة، أو أنه تقدم بطلبها ورفض طلبه.³

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن " المرض العقلي يعتبر من الأعذار التي ترقى إلى مرتبة القوة القاهرة في مجال منعه (المدعي) من مباشرة

¹ - المحكمة الإدارية العليا - 1981/01/24 - الموسوعة الإدارية. ج(15) قاعدة (149) ص 185.

أشار إلى ذلك: فتحي فكري، مرجع سابق، ص188.

² - المحكمة الإدارية العليا - 1981/01/24 - الموسوعة الإدارية. ج(15) قاعدة (149) ص 185.

أشار إلى ذلك: فتحي فكري، المرجع السابق، ص188.

³ - المحكمة الإدارية العليا - 1981/01/24 - الموسوعة الإدارية. ج(15) قاعدة (149) ص 185.

أشار إلى ذلك: فتحي فكري، نفس المرجع، ص188.

دعوى الإلغاء في ميعادها القانوني الأمر الذي يجعل مثل هذا الميعاد موقفا بالنسبة إليه".¹

والملاحظ أن المشرع الجزائري لم يأخذ بحالة وقف ميعاد دعوى الإلغاء واعتبر ظرف القوة القاهرة أو الحادث الفجائي (Force majeure ou cas fortuit) من حالات الانقطاع التي نظمها بموجب المادة 832 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية، وهذا عكس ما فعله المشرع المصري، الفرنسي واللبناني. ومع هذا التباين في تكييف القوة القاهرة في التشريع الجزائري، فإنه يمكن القول أن ما جاء به المشرع في صالح المتقاضين للإدارة ما دام أن الانقطاع يسمح لهم بالحصول على مدة الأربعة أشهر كاملة.

وعليه يختلف قطع الميعاد عن وقف الميعاد لكون الوقف لا يؤدي إلى إسقاط المدة السابقة على حدوث القوة القاهرة التي توقف الميعاد وإنما تحتسب تلك المدة التي جرت فعلا ثم يستكمل الميعاد بعد انتهاء الوقف بانتهاء القوة القاهرة بيد أن قطع الميعاد يُسقط المدة التي جرت من ميعاد الطعن قبل حدوث الواقعة القاطعة للميعاد ويبدأ بعد انتهاء أثر القطع ميعاد كاملا من جديد.²

المطلب الثاني: ميعاد دعوى الإلغاء في تشريع نزع الملكية.

بالنسبة للطعون في قرارات التصريح بالمنفعة العمومية بدعوى الإلغاء فقد أحال المشرع الجزائري في التشريع الخاص بنزع الملكية القانون 91-11 في المادة 1/13 إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية فيما يخص الشكليات، إلا

¹ - المحكمة الإدارية العليا - 1981/12/30 - مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاما (1965-1980) ص1227.

أشار إلى ذلك: فتحي فكري، نفس المرجع، ص189.

² - محمد أنور حمادة، مرجع سابق، ص97.

أنه جاء بنص خاص فيما يتعلق بميعاد تقديم الطعن بدعوى الإلغاء، حيث نص على أن هذه الطعون لا تُقبل إلا إذا قُدمت في أجل أقصاه شهر يبدأ من تاريخ تبليغ القرار أو نشره (المادة 2/13).¹ وعليه فإن هذا الميعاد المنصوص عليه بموجب هذا النص الخاص (شهر واحد) يخالف ذلك الميعاد الذي نص عليه المشرع في المادة 829 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية وهي أربعة أشهر من تاريخ التبليغ أو النشر. وعليه فإن ذلك يعتبر خروجاً على القاعدة العامة. ونتيجة لهذه الآجال القصيرة فإن التظلم المسبق أمام الجهات القضائية في قرارات التصريح بالمنفعة العمومية غير ممكن.²

أما في القانون الفرنسي فإن آجال الطعن (Le délai de recours) هو تلك الآجال المقررة في القانون العام، أي شهران من تاريخ شهر القرار الخاص بالتصريح بالمنفعة العمومية. وإجراء الشهر يتم عن طريق الجريدة الرسمية إذا كان التصريح بموجب مرسوم. أما إذا كان بواسطة قرار فيتم عن طريق التعليق، وهذا التعليق كاف لبداية حساب آجال الطعن. وهذا بغض النظر عن إجراء الشهر اللاحق الذي يتم في مجمع النصوص القانونية الخاص بالمقاطعة، وهذا الشهر الأخير غير إجباري.

أما عندما يتم تبليغ القرار إلى أحد الأشخاص المعنيين (Un particulier) فإن مهلة الشهرين تبدأ من تاريخ هذا التبليغ إذا كان هذا التبليغ سابقاً على شهر القرار، أما إذا كان التبليغ لاحقاً على الشهر فإن مدة الشهرين لا تمتد.³

¹ - "... ولا يقبل الطعن إلا إذا قُدم في أجل أقصاه شهراً ابتداء من تاريخ تبليغ القرار أو نشره."

² - ليلى زروقي، دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العمومية، مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد 3، مطبعة الديوان، الجزائر، 2003، ص 19.

³ - Jacques FERBOS et Antoine BERNARD, op.cit, p.89.

والملاحظ أنه في حالة عدم قبول الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية لفوات الآجل، فإن المنزوع الملكية يحتفظ بحقه بالطعن إعمالاً بنظرية العمليات المركبة في صحة القرار السابق (La théorie des opérations complexes)، إذا كان قرار التصريح بالمنفعة العمومية متضمناً في نفس الوقت قرار القابلية للتنازل¹ (CE., 2 juin 1980, Dr, adm, 1980, n° 261) .

أما في القانون المصري فإن القواعد العامة (المادة 1/24 من قانون مجلس الدولة المصري) تقضي بأن ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة² فيما يتعلق بطلبات الإلغاء هو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تعتمدها المصالح أو إعلان صاحب الشأن به. وما تجب الإشارة إليه هو أن القانون المصري لم يشترط التظلم في القرارات الإدارية المقررة للمنفعة العامة، ومن ثم يجوز رفع دعوى الإلغاء دون التظلم من القرار.³ ومما لاشك فيه أن الميعاد متعلق بالنظام العام، ومن ثم فيعرض على المحكمة لفحصه من تلقاء نفسها ولو لم يدفع به أمامها. ويسري ميعاد الستين يوماً من تاريخ نشر القرارات التنظيمية، أو من تاريخ العلم بالنسبة للقرارات الفردية سواء أكان هذا العلم عن طريق النشرات التي تعتمدها المصالح أو عن طريق إعلان صاحب الشأن به، وإذا حدد المشرع المصري طريقة معينة للنشر

¹ - Jacques FERBOS et Antoine BERNARD, op.cit, op.cit, p.89.

² - ويقصد بعبارة " أمام المحكمة " الواردة بنص المادة هي محكمة القضاء الإداري.

³ - وليد رمضان عبد التواب، مرجع سابق، ص125.

فلا يسري ميعاد الطعن في القرار إلا بإتباع هذه الإجراءات الشكلية التي نص عليها القانون.¹

وفي هذا الشأن قضت المحكمة الادارية العليا بأن "يجب التمييز بين قرارات الإدارة التنظيمية وقراراتها الفردية، بحيث متى كانت الأولى بحكم عموميتها وتجريدها لا يتصور حصر الأشخاص الذين تحكمهم، مما لا يكون معه محل للالتزام بوسيلة الإعلان بالنسبة لها، فإن الثانية إذ تتجه إلى أشخاص معينين بذواتهم ومعلومين سلفا لدى الإدارة، فإنه لا يكون ثمة محل بالنسبة إليها الاكتفاء بوسيلة النشر بل يكون الإعلان أمراً محتتماً."²

ومن المقرر قضاءً أن "عَلِمَ صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه يقوم مقام النشر أو الإعلان وفي هذه الحالة يجب أن يكون علماً يقينياً لا ظنياً أو افتراضياً..." (الطعن رقم 879 لسنة 36 ق جلسة 1993/7/20)³

كما يجب أن يتضمن النشر بيانات وافية عن القرار المقرر للمنفعة العامة بمعنى أن لا يكون هذا القرار مجهلاً، ولذلك تَطَلَّبَ قانون نزع الملكية الحالي وجوب نشر القرار مع مذكرة ببيان المشروع المطلوب تنفيذه في المادة الثالثة منه.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بأن "إذا كانت الوزارة قد أعلنت عن مشروع توسيع ترعة بالنشر في الجريدة الرسمية في 11 سبتمبر 1948

¹ - عزت صديق طنبوس، نزع الملكية للمنفعة العامة - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1977، مرجع سابق، ص 304-305.

² - المحكمة الإدارية المصرية، جلسة 1977/04/24 مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في 15 عام، ص 120. أشار إلى ذلك: وليد رمضان عبد التواب، مرجع سابق، ص 126-127.

³ - أشار إلى ذلك: وليد رمضان عبد التواب، المرجع السابق، ص 127.

إلا أن هذا الإعلان قد ورد ذكره فيها بعبارة مجملة خالية من أي بيان مما يتسنى معه للمدعين العلم بتفاصيل المشروع ومحتوياته وتقدير وجه اتصاله بهما ومساسه بمصالحهما فلا يكون النشر والحالة هذه مجديا ومحققا لحكمة الشارع في اعتباره مجريا للميعاد بل الذي يلزم الاعتداد به في حساب ميعاد رفع الدعوى هو التاريخ الذي استقين فيه المدعيان وجهة نظر المشرع تجاههما وتأثير في مركزهما.¹

ويقع عبء إثبات النشر أو الإعلان على الإدارة، فقد بينت ذلك المحكمة الإدارية العليا بقولها " ومن المسلمات في المجال الإداري في مصر وفرنسا أن عبء إثبات النشر أو الإعلان الذي تبدأ به المدة يقع على عاتق جهة الإدارة. ولئن كان من اليسير عليها إثبات النشر لأن له طرقا معينة، فإنه من العسير عليها نسبياً إثبات الإعلان لعدم تطلب شكلية معينة في إجراءاته. والقضاء الإداري في مصر وفرنسا يقبل في هذه الخصوصية كل وسيلة تؤدي إلى إثبات حصول الإعلان، فقد يكون ذلك مستمداً من توقيع صاحب المصلحة على أصل القرار أو صورته وأحياناً يكتفي بمحضر التبليغ الذي يحرره الموظف المنوط به إجراء التبليغ، ويجوز قبول أيضاً البريد كقرينة يمكن إثبات عكس إذا ما أرسل التبليغ بكتاب عن طريق البريد.²

وما يمكن استخلاصه من مقارنة التشريعات الثلاثة بخصوص ميعاد رفع دعوى الإلغاء في قرارات التصريح بالمنفعة العمومية إن المشرع الجزائري ضيق على المنزوعي الملكية عندما خرج عن القواعد العامة وجعل آجال الطعن شهراً

¹ - المحكمة الإدارية، الدعوى رقم 194 لسنة 2 ق، جلسة 1948/12/07، مجموعة السنة الثالثة، ص 137. أشار إلى ذلك: وليد رمضان عبد التواب، نفس المرجع، ص 129.

² - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الدار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص 309-310.

واحدا، في الوقت الذي ترك المشرعان المصري والفرنسي المسألة للشرعية العامة حيث أجال الطعن هي شهران، وفي ذلك مساس بالضمانات القانونية للمعنيين بنزع الملكية.

خاتمة

ما يمكن استنتاجه مما سبقت دراسته أن المشرع حاول أن ينظم الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية بموجب نصوص خاصة، تتلاءم مع طبيعة القرار و كذا مع الإجراء برمته. إن هذا التنظيم فيه خروج في أكثر من موضع عن الشريعة العامة المتمثلة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مما يطرح في أكثر من مناسبة إشكالا بالنسبة للمتقاضين الذين قد يجهلون هذه الإجراءات الخاصة. و على العموم فإن أحكام الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية المنظمة بموجب النصوص الخاصة (قانون نزع الملكية)، لا تختلف كثيرا عن الإجراءات بالطعن - في أي قرار إداري- المنظمة بموجب الشريعة العامة للتقاضي، من جهة الاختصاص بالنظر في الدعوى إجراءات الطعن، أما الاختلاف فيظهر في تقصير المدة، وجعل الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية يوقف تنفيذ القرار الإداري.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

1- الكتب باللغة العربية

- بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الثانية، منشورات بغدادية، الجزائر، 2009.
- وليد رمضان عبد التواب، ضوابط نزع الملكية للمنفعة العامة والتعويض العادل، الطبعة الأولى، دار الحقانية، القاهرة، 2011.
- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الدار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010.
- محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
- محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2010.
- محمد سمير محمد جمعة، إلغاء القرارات الإدارية القابلة للانفصال، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013.
- محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000.
- محمد رفعت عبد الوهاب، المحاكم الإدارية الاستئنافية في فرنسا، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.
- سامي جمال الدين، دعاوى الإدارية - دعوى إلغاء القرارات الإدارية، دعاوى التسوية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية)، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء، دار الكتب المصرية، القاهرة، 2005.

2- الكتب باللغة الفرنسية:

- Jacques FERBOS et Antoine BERNARD, Expropriation des biens (Procédures, principe d'indemnisation, compatibilité avec la convention européenne des droits de l'homme, fiscalité de l'expropriation), LE MONITEUR, Paris, 2002.
- Raymond ODENT, Contentieux administratif, Tome II, Fascicules 4à6, Dalloz, Paris, 2007.

- ثانياً: الرسائل والأطروحات

- أحمد أحمد الموفي، فكرة المنفعة العامة في نزع الملكية الخاصة (نظرية الموازنة) دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1992.

- بعوني خالد، منازعات نزاع الملكية من أجل المنفعة العمومية، رسالة دكتوراه في القانون فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2011.
- عزت صديق طنبوس، نزاع الملكية للمنفعة العامة- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1977.
- ثالثا: النصوص القانونية.
- الدستور الجزائري الصادر في 28 نوفمبر 1996.
- القانون العضوي رقم 98-01 الصادر في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله. ج.ر.ج.ج: رقم 37، لسنة 1998.
- الأمر رقم 08-09 المؤرخ في 08 فبري 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج: رقم 21.
- القانون رقم 85-07 المؤرخ في 06/08/1985 يتعلق بإنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها وبالتوزيع العمومي للغاز، ج.ر.ج.ج: رقم 33.
- القانون رقم 91-11 الصادر في 27/04/1991 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج: رقم 21، لسنة 1991.
- القانون رقم 98-02 الصادر في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر.ج.ج: رقم 37، لسنة 1998.
- المرسوم التنفيذي رقم 93-186 المؤرخ في 27/07/1993 يحدد كيفية تطبيق القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27/04/1991، الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج.ر.ج.ج: رقم 51.
- المرسوم التنفيذي 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998، المتضمن كيفية تطبيق القانون 98-02، ج.ر.ج.ج: رقم 85 لسنة 1998.
- المرسوم التنفيذي 05-248 المؤرخ في 10-07-2005، المكمل للمرسوم التنفيذي 93-186 المؤرخ في 27-07-1993 المحدد لكيفية تطبيق القانون 91-11 المؤرخ في 27-04-1991 المحدد لقواعد نزاع الملكية من أجل المنفعة العمومية. ج.ر.ج.ج: رقم 48.