

طرق تكوين المال العام

من إعداد

الدكتور (ة) حشود نسيمة

أستاذة محاضر قسم (أ)

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة لونيبي علي-البليدة2

طرق تكوين المال العام

من إعداد الدكتور (ة) حشود نسيمة

أستاذة محاضرة قسم (أ)

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة لونيبي علي- البليدة2

ملخص:

حددت الدولة في إطار القانون رقم 90-30 المتضمن الأملاك الوطنية المعدل والمتمم، طرقاً لاكتساب الأموال العامة، حيث تقوم السلطة الإدارية في ذات الشأن بممارسة مهامها المنوطة وصلاحياتها المضبوطة بوجود أموال عامة تكفل السير الحسن لنشاطها الإداري، مما يتطلب حصولها على أموال مخصصة لميزانيتها، وتكون عبارة عن عقارات أو منقولات تحقق الذمة المالية للدولة، وتتصف بكونها أموالاً عامة وجهت خدمة للصالح العام، وتخضع بذلك لنظام قانوني متميز وتتمتع بحماية قانونية خاصة. وعليه مما سبق فإن هناك طرق أو مصادر للأملاك الوطنية العمومية منها ما يتم بالطرق الطبيعية وأخرى تكون بالطرق القانونية العادية، وتتملكه السلطة الإدارية بإحدى الأساليب القانونية: كأيلولة الأملاك الشاغرة للدولة أو عن طريق الاقتناء وهذا كطريق ودي، أو عن طريق جبري إستثنائي كالتأميم والإستيلاء المؤقت ونزع الملكية للمنفعة العمومية.

الكلمات المفتاحية: المال العام، كسب المال العام، الاستيلاء المؤقت، التأميم، نزع الملكية للمنفعة العامة.

Summary:

The state has been identified in the framework of Law No. 90-30 which includes the amended and supplemented national property, the state has defined ways to acquire public funds, where by the administrative authority in this regard exercises its assigned duties and its controlled powers with the presence of public funds that ensure the proper functioning of its administrative activity, which requires it to obtain funds allocated to its budget. It is real estate or movable property that achieves the financial responsibility of the state, and is characterized as being public funds directed at the public interest, and thus subject to a distinct legal system and enjoy special legal protection.

Based on the foregoing, there are ways or sources of public national property, some of which are done by natural methods and others are by regular legal methods, and the administrative authority is owned by one of the legal methods: such as devolving vacant property to the state or through acquisition, and this is as an amicable way, or through exceptional compulsory such as nationalization, temporary seizure, and dispossession Ownership for the public benefit.

Key words: public money, public money acquisition, temporary appropriation, nationalization, expropriation for the public benefit.

مقدمة:

إن حق الملكية مضمون ومكرس دستوريا بحيث أنه حصنها من جميع الأشكال الاعتداء الصادرة من الأفراد والإدارة بموجب الحماية القانونية والقضائية التي تخول للمالك الحق في رد الاعتداء. وأمام ظهور فكرة المصلحة العامة التي تمنح حق التملك للإدارة ظهر بما يسمى بحقوق الارتفاق الإدارية، والتي تطورت بتطور الدولة ووصلت إلى فرض القيود القانونية على الملكية وبموجب الامتيازات الممنوحة للإدارة وفي إطار الالتزامات التي تقع على عاتقها لتحقيق النفع العام، نجد أن المشرع خصها بسلطات استثنائية من أجل تمكينها من تحقيق ذلك عن طريق استعمال وسائل وآليات تمثلت في نوعين: الأولى:

باستعمال الطرق الطبيعية والقانونية لاكتساب الملكية العقارية، والثانية: باستعمال الطرق الاستثنائية، في حالة تعذر الإدارة في الحصول على الأموال اللازمة بالطرق الودية.

تتميز هذه الوسائل الإستثنائية بأنها تتم بإجراء انفرادي من الإدارة دون موافقة مالكي الأموال المراد ضمها إلى الأملاك الوطنية وهي التأميم والاستيلاء ونزع الملكية للمنفعة العمومية، مع الملاحظ أن استعمال هذه الوسائل من طرف الإدارة يجب أن يتم وفق إجراءات وشروط تنقيد بها عند مباشرتها وهذا فيه حماية الملكية الخاصة للأفراد.

وتظهر أهمية هذه الوسائل في أنها أساليب قانونية ويمكن للإدارة أن تمارسها خاصة تلك الاستثنائية في وقت مستعجل للحصول على الأملاك العقارية حتى لا تتعطل غايتها الأساسية وهي ضمان سير المرافق العمومية وتحقيق المنفعة العامة بسبب عدم امتلاكها للملكيات اللازمة أو رفض الأفراد تمكينها برضاها من ممتلكاتهم.

وعليه فقد ارتأينا طرح الإشكال التالي و هو فيما تتمثل طرق اكتساب الأملاك العامة؟ وكيفية تكوينها؟

للإجابة على ذلك قسمنا موضوعنا إلى:

المبحث الأول: الطرق الطبيعية والقانونية لاكتساب الملكية العمومية.

المبحث الثاني: الطرق الاستثنائية لاكتساب الملكية العمومية.

المبحث الأول: الطرق الطبيعية والقانونية لاكتساب المال العام

تحصل الدولة على ما تحتاج إليه من أموال بطرق متعددة، منها ما هو مصدره الطبيعة ومنها ما مصدره القانون أي الطرق القانونية لاكتساب الأموال العامة، وهذا ما سيأتي بيانه كالتالي:

المطلب الأول: الطرق الطبيعية لتكوين المال العام

وهو ما تم تكوينه بفعل الطبيعة، دون جهد أو عمل بشري، كمجاري الأنهار، والوديان أو تلك التي كشف عنها البحر أو الثروات أو الموارد الطبيعية السطحية أو الجوفية المتمثلة في الموارد المائية بمختلف أنواعها، والمحروقات السائلة منها أو الغازية والثروات المعدنية الطاقوية والحديدية والمعادن الأخرى أو المنتجات المستخرجة من المناجم والمحاجر والثروات البحرية، وكذلك الثروات الغابية الواقعة في كامل المجالات (علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى، الطبعة 2012، الجزائر، ص 255).⁽¹⁾ وقد ورد تفصيل ذلك في القانون 30/90 المتعلق بالأملاك الوطنية المعدل والمتمم (القانون رقم 30/30 المؤرخ في 1990/12/01 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 1990/12/02، المعدل والمتمم بالقانون رقم 14/08 المؤرخ في 2008/07/20، الجريدة الرسمية العدد 44 المؤرخة في 2008/08/03).⁽²⁾

الفرع الأول: الشواطئ:

يعتبر الشاطئ من الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية أي الأموال العامة الطبيعية وهذا ما جاء في القانون رقم 30/90 المتضمن الأملاك الوطنية المعدل والمتمم حيث نص على مايلي: "تشتمل الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية خصوصا على مايتأتى: - شواطئ البحر..." (المادة 15 الفقرة 01 من القانون 30/90).⁽³⁾

كما عرض المشرع الجزائري في القانون 02/03 المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ (القانون رقم 02/03 الذي يحدد القواعد العامة لاستعمال واستغلال السياحيين للشواطئ المؤرخ في 2003/02/17، الجريدة الرسمية العدد 11 المؤرخة في 2003/02/19).⁽⁴⁾ في المادة 03 منه على أنه: «شريط إقليمي للساحل الطبيعي، يضم المنطقة المغطاة بأموال البحر في أعلى مستواها خلال السنة

وفي الظروف الجوية العادية والملحقات المتاخمة بها والتي تضبط حدودها بحكم موقعها وقابليتها للسياحة لاستقبال بغض التهيئات، بغرض استغلالها السياحي».

كما عرفة المشرع بموجب المرسوم التنفيذي رقم 427/12 المحدد لشروط إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة: «بأنه جزء من الساحل الذي تغطيه أعلى مياه البحر تارة ويكشفه أخفضتها تارة أخرى» (المادة 11 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 127/12 المؤرخ في 2012/12/16 المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، الجريدة الرسمية العدد 69 المؤرخة في 2012/12/19)⁽⁵⁾.

ومن الطبيعي اعتبار شواطئ البحر من الأموال العامة لأهميتها في الملاحة والصيد والاستحمام وتحديد الأرض الذي تعتبر جزءا من الشاطئ.

الفرع الثاني: قعر البحر الإقليمي وباطنه

فالبحر الإقليمي من الأموال العامة الطبيعية، ويقصد به ذلك الجزء من البحر الذي يجاور إقليم كل دولة، ويخضع لسيادتها، أصبح بصعد صدور الأمر المؤرخ في ديسمبر 1965 (الأمر رقم 301/65 المؤرخ في 1965/12/02 المتعلق بالأملاك العمومية البحرية، الجريدة الرسمية لسنة 1965 ص 1160)⁽⁶⁾ مصنفا ضمن ملحقات الملك العام البحري، تطور تقنيات استغلال ثروات قاع البحر دفعت بالمشروع إلى توسعه الملكية الوطنية العامة لقرع وقاع البحر الإقليمي، البحر الإقليمي يمتد في حدود 12 ميل بحري انطلاقا من الحدود المتحدة لتحديد المياه الإقليمية رغم أن هذا المدى كان سابقا محدد بـ 03 أميال تطبيقا لقاعدة في القانون الدولي العرفي.

الفرع الثالث: المياه البحرية الداخلية

وهي تشمل المياه الداخلية التي هي الأجزاء من البحر التي تتغلغل في إقليم الدولة وتتداخل فيه، وهما البحار والبحيرات والأنهار والخلجان، والقنوات والموانئ داخل إقليم الدولة.

الفرع الرابع: طرح البحر ومحاصره

طرح البحر هو تلك المستودعات المشكلة بالبحر (رمال، وحل، حصى...) إما خارج الشواطئ أو على طولها البحري وغير المغطاة بأعالي البحر العائمة بمعنى آخر هي الفضاءات التي تراجعت عنها البحار بصفة نهائية والتي لم تعد تغطي الجزء الأكبر العائم والمحاصر هي الأراضي المقطعة بفعل عمل البحر بتراجعه ولم تعد مغطاة بالمياه.

قبل ديسمبر 1965 طرح البحر ومحاصره كانت تابعة للأملاك الخاصة للدولة لكن المشرع أدخلها ضمن الأملاك العامة للدولة بمقتضى الأمر رقم 301/65 المؤرخ في 1965/12/06 المتضمن الملك العمومي البحري المعدل والمتم بالقانون 98/05 المؤرخ في 1998/06/25 ويمكن إدماجها بقرار وزاري مشترك لوزارات الأشغال العمومية، المالية والنقل.

الفرع الخامس: مجاري المياه ورقاق المجاري الجافة والجزر والبحيرات والمساحات المائية

الأخرى.

الفرع السادس: المجال الجوي الإقليمي: الذي يحدد حسب قواعد القانون الدولي العام.

الفرع السابع: الثروات الغابية.

الفرع الثامن: الثروات والموارد الطبيعية السطحية والجوفية.

الفرع التاسع: الجرف القاري، وهو الطبقات الأرضية الممتدة بانحدار تدريجي أسفل المياه في اتجاه

أعالي البحار، والتي تعتبر امتداد طبيعي لإقليم الدولة الأرضي.

الفرع العاشر: المناطق البحرية الخاضعة للسيادة الجزائرية أو لسلطتها القضائية بما أن هذه الثروات

تمثل أساس التقدم الحضاري والاقتصادي في معظم دول العالم، لذلك سارع المشرع الجزائري إلى اعتبارها

ملكية عمومية وطنية طبيعية(عبد السلام زايدي، النظام القانوني للمال العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2011، ص 254).⁽⁷⁾

والملاحظ أن الأملاك الطبيعية توجد بفضل الطبيعة وتكتسبها الإدارة بفعل الواقع وليس بتصرف قانوني، فيتم الإدماج بصورة آلية ويقتصر قرار الإدارة على كشف الحدود الطبيعية للمال كالشواطئ والامتداد القاري والأنهار وكل الأملاك المنصوص عليها في المادة 17 من الدستور، وتلتزم الإدارة بإجراء تحقيق يتم بحضور الملاك المجاورين لتمكينهم من إبداء ملاحظاتهم وإن اقتضى الأمر الطعن في نتائج التحقيق طبقا للمادة 29 من القانون رقم 30/90 المشار إليه أعلاه.

للإدارة آليتين لاكتساب الملكية العامة الطبيعية وهي كالتالي(تنص المادة 27 الفقرة 01 من قانون الأملاك الوطنية المعدل على: "يمكن ان يتفرغ تكوين الأملاك الوطنية العمومية عن إجراءين متميزين مع مراعاة أحكام المواد من 35 و إلى 37 أدناه.

والإجراءان هما :

- إما تعيين الحدود

- وإما التصنيف ...):

الآلية الأولى: آلية تعيين الحدود: لإدارة تقرر وحدها تعيين حدود ملكيتها العمومية بإرادتها المنفردة، ولا يمكن للأفراد إجبارها على ذلك، ويتم تعيين الأملاك الطبيعية بإصدار قرار إداري وهو قرار تصريحي وليس منشئ للحق، ويكون بموجب تحقيق لضمان حماية الملاك المجاورين الذين يمكنهم الطعن في قرار الوالي أمام القضاء المختص.

الآلية الثانية: آلية التصنيف: يتعلق هذا الإجراء بوضع حدود الطريق ويختص الوالي بالطرق الولائية والوزير بالطرق الوطنية وفي حالة توسيع الطريق تدمج الأملاك المجاورة عن طريق نزاع الملاكية إذا كانت تابعة للأفراد، وفي حالة إلغاء التصنيف يمكن للملاك المجاورين استعمال حق الشفعة لاسترجاع المساحات المستغنى عنها.

المطلب الثاني: الطرق القانونية لتكوين المال العام

حتى يصبح المال عاما لا بد للدولة أو أشخاصها الاعتبارية تملكه، بإحدى الأساليب القانونية، فقد تؤدي الوضعية الموجودة بها المال إلى أيلولته للذمة المالية للدولة أو أشخاصه الاعتبارية، كما قد يتم اكتسابه بموجب عقود رضائية بينها وبين المالك لهذا المال(علاء الدين عيش، مدخل للقانون الإداري)⁽⁸⁾.

الفرع الأول: أيلولة الأملاك الشاغرة للدولة:

بحسب المادة 773 من القانون المدني يكون الملك شاغرا وبدون صاحب الملك الذي يكون في ذمة شخص معروف توفي أو افتقد بدون ترك ممثل عنه أو وريث وذلك بقولها وعليه فالدولة هي الوحيدة المخول لها الحصول على التركات المهمة والأملاك الشاغرة والتي لا مال لك لها، الحطام والكنوز مجانا.

تجدر الإشارة إلى أن مفهوم الشجر على حسب المرسوم 88/63 المؤرخ في 1963/03/18 المتضمن تشريع الأملاك الشاغرة والذي من خلاله تم التصريح بشغور أملاك (مزارع، أملاك عقارية... الخ) غداة الاستقلال بهدف حماية الاقتصادي الوطني، على إثر الذهاب المكثف والسريع للأوروبيين أين آلت الملكية للدولة بوجب الأمر رقم 102/66 المؤرخ في 1966/05/06 المتضمن أيلولة الأملاك الشاغرة للدولة والذي لا نجد له تطبيقا في الوقت الحالي.

يجب الإشارة إلى أن الأملاك الشاغرة والتي لا صاحب لها تختلف عن الأملاك المهمة بمحض إرادة ملاكها بنية تركها لأول شاغل، والحطام الذي هو ملك مملوك لكن صاحب غير معروف.

المشرع بإشارته إلى الأملاك التي لا تعرف أصحابها تعالج حالة أكثر انتشار من حالة الأملاك التي تتوقف ملكيتها لشخص ما بدون أن تنتقل إلى آخر، وعليه فالأملاك الشاغرة تشمل أيضا الأملاك التي يجهل مالكوها.

الملاحظ أن الأملاك الشاغرة والتي لا صاحب لها لا تؤول مباشرة إلى الدولة إلا بعد إجراء مسبق لأخذ الأملاك، هذا الإجراء تطبعه شروط إدارية وأخرى قضائية منصوص عليها في المواد 48 إلى 51 من قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم.

الفرع الثاني: الاقتناء

وتضمن هذه الطريقة اكتساب الإدارة للمادة عن طريق إحدى العقود الرضائية التي تتمثل في إبرام تصرفات قانونية، كالبيع والشراء، التبرع، التبادل، وعن طريق الحيازة التي تعتبر واقعة مادية تملك بموجبها الأموال التي مضى عليها أمد التقادم المكسب (علاء الدين عشي، ص 256)⁽⁹⁾.

المبحث الثاني: الطرق الاستثنائية لتكوين المال العام

قد يتعذر على الدولة الحصول على الأموال اللازمة بالطرق الودية كأن يرفض الخواص نقل الملكية للدولة أو الأشخاص الاعتبارية التابعة لها، مما يؤدي إلى تعطيل المرافق العامة عن أداء مهامها لهذا عملت معظم التشريعات على إعطاء الحق في الحصول على الأموال العمومية بوسائل قانونية استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، تتميز هذه الوسائل بأنها تتم بإجراء انفرادي من الإدارة دون موافقة مالكي الأموال المراد ضمها إلى الأملاك الوطنية وهي: التأميم، الاستيلاء ونزع الملكية للمنفعة العمومية.

المطلب الأول: التأميم

التأميم فكرة قديمة وإن لم يقدر لها الانتشار إلا عقب الحرب العالمية الثانية، فقد نادى بها الإشتراكيون كوسيلة مسالمة لنقل ملكية المشروعات الفردية الهامة للدولة، لكنها طبقت على نطاق واسع عقب الحرب العالمية في جميع الدول التي خضعت للنفوذ السوفياتي كبولندا وتشيكوسلوفاكيا ويوغسلافيا... الخ، وسيأتي توضيح المقصود به وأهم أسبابه وكيفية إدارة المشروعات المؤممة.

الفرع الأول: تعريفه

يقصد به تحويل مشروع خاص من ملكية الأفراد إلى ملكية الدولة، وتنظيم إدارته وفقا لوسائل خاصة تجعل المنفعة خاصة للأمة (طارق مخلوف، الحماية القانونية للأملاك الوطنية، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي سوق أهراس، 2008، ص 111)⁽¹⁰⁾، وفي تعريف آخر نجد أنه: «إجراء يقصد به تحويل المشروعات الخاصة من ملكية الأفراد إلى ملكية الأمة، مع تحريرها من الأساليب والوسائل الرسمية وتنظيم إدارتها واستغلالها وفقا لطرق وأساليب خاصة تجعل منفعتها خالصة للأمة» (سيمر يحيوي، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر 2004، ص 77)⁽¹¹⁾.

وعموما مما سبق فإنه يمكن أن نعطي تعريفا للتأميم بأنه: «إجراء تقوم الدولة بتحويل مشروع خاص إلى مشروع عام للمصلحة العامة» ومن الناحية القانونية نجد أن التأميم يعتبر عملا من أعمال السيادة فلا يجوز الطعن بالإلغاء في القرار الصادر بشأنه ولا يمكن اللجوء إليه إلا بمقتضى قوانين صادرة من السلطة التشريعية وهذا ما نصت عليه المادة 678 من القانون المدني بقولها: «لا يجوز إصدار حكم التأميم إلا بنص قانوني» غير أن شروط إجراءات نقل الملكية والكيفية التي يتم بها التعويض يحددها القانون.

الفرع الثاني: أسباب التأميم:

إن للتأميم عدة أسباب نذكر منها الآتي (سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، بدون طبعة، مصر 1975 ص 389-390)⁽¹²⁾:

أولا - الأسباب الاقتصادية:

قد تلجأ الدولة إلى التأمين لإبعاد الصناعات الهامة والمشروعات الحيوية عن نفوذ الرأسمالية، فقد أصبح من غير المستساغ اليوم أن يقوم فرد أو هيئة خاصة هدفها الرئيسي تحقيق الربح بإدارة مشروع ما لاسيما بعد أن صارت الدولة تتحمل وحدها المخاطر أمام التزاماتها باستمرار سير المرافق العامة ووفقا لنظرية الظروف الطارئة.

ثانيا - الأسباب السياسية:

تلعب الاعتبارات السياسية دورا كبيرا في الأخذ بالتأمين أم لا خاصة كل ما يتعلق بالصناعات التي لها علاقة وطيدة بالجانب العسكري، لذا تلجأ الدولة إلى تأمين هذه الصناعات حتى تهيئها لمختلف الاحتمالات، والولايات المتحدة الأمريكية تعتبر من الدول الرأسمالية التي أخذت بمثل هذه السياسة حيث تركت شركات الأسلحة في يد الشركات الخاصة.

كما تلجأ الدول في غالب الأحيان إلى التأمين عندما يكون المشرع مستغلا عن طريق رؤوس الأموال الأجنبية وهذا تقاديا لسيطرة هذه الأموال على نظام الحكم وتدخلها في الشؤون الداخلية للدولة وخاصة إذا كان أصحاب رؤوس الأموال من الدول الكبرى، لذا فإن إقدام الدول إلى التأمين من عدمه يعتمد على درجة استقلالها وقوتها السياسية.

ثالثا - الأسباب الاجتماعية:

والتي تعود في غالب الأحيان أن العمال في علاقاتهم بالدولة يفضلون العلاقة المباشرة ولا تكون بينهم وبين أصحاب رؤوس الأموال وقد كان السبب الرئيسي هو حدوث حركان التأمين التي تمت في دول أوروبا.

رابعا - الأسباب العقابية:

وذلك مثلما حدث في التأمين الذي صدر بشأن مصانع رينو الفرنسية حيث أخذ التأمين في بدء عهده شكل مصادرة حيث تتم المصادرة لأسباب سياسية في الدول الرأسمالية وأسباب اقتصادية في الدول الاشتراكية.

والمصادرة تتم من قبل السلطة القضائية غير أنها تمت آنذاك في نص القانون دون أي تدخل من جانب هذه السلطة وكان سبب ذلك أن لويس رونو تعاون مع الألمان بعد احتلالهم لفرنسا 1940.

الفرع الثالث: طرق إدارة المشروعات المؤممة

لا يعتبر التأمين طريقة من طرق إدارة المرافق العامة وإنما هو تصرف تقوم به الدولة بحيث يتم تحويل نقل ملكية المشروع من الأفراد أو الهيئات الخاصة إليها لتحقيق أغراض سياسية اشتراكية حديثة. والمشرع لم يخضع في الدول الرأسمالية أو الاشتراكية لنظاما موحدا لإدارة واستغلال المشروعات والمرافق المؤممة ولكن بالرغم من ذلك فإنه أمكن استخلاص بعض الإجراءات والقواعد الموحدة من مجموع التشريعات التي صدرت في فرنسا وهي كالتالي:

أ- التأمين يتم في كل الأحوال بمقتضى القانون.

ب- التأمين يتم في معظم الأحوال في صورة منزع ملكية مشروع أو مجموعة من المشروعات المملوكة للأفراد أو الهيئات الخاصة إلى الدولة مع تعويض أصحاب هذه المشروعات تعويضا يختلف باختلاف الظروف وباختلاف الدول.

ج- تكون الهيئة التي تتولى إدارة المشروعات المؤممة ممثلة في ثلاث عناصر هي: السلطة العامة للعامل والمنتفعون.

فالتأمين غرضه الأساسي هو نزع وسائل الإنتاج من الملكية الخاصة وجعلها في يد الدولة لإدارتها على النحو الذي يحقق المصلحة العامة، ويختلف التأمين عن نزع الملكية ويتعلق عادة بعقارات، أما التأمين فيشمل جميع العناصر من عقارات ومنقولات وحقوق مادية ومعنوية.

كما يختلف في الإجراءات المطبقة، ذلك أن قوانين نزع الملكية تمنح طرق للمعارضة في هذه الإجراءات، كما أن كثير منها عبارة عن إجراءات إدارية بينما يتم التأمين بناء على نص قانوني في نطاق أعمال السيادة وهو لا يحول عادة أي طرق للمعارضة (مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث، نظرية الاختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة 2005، ص 392، 393).⁽¹³⁾

كما يختلف التأمين عن المصادرة لأنها تتم دون تعويض بينما التأمين فلا بد له التعويض، لأنه إجراء عام ولا يهدف إلا للمصلحة العامة، ويختلف التأمين عن الاستيلاء الذي تلجأ إليه السلطات في بعض الظروف الاستثنائية، إذ تظل ملكية الأموال المستولى عليها كما هي دون مساس أو تغيير بينما تنقل الملكية في التأمين من الأفراد إلى الدولة ولقد أخذ المشرع الجزائري بالتأمين في فترة الاشتراكية بعد صدور دستور سنة 1976.

المطلب الثاني: الاستيلاء

يعتبر الاستيلاء المؤقت أحد الطرق الاستثنائية التي تلجأ إليها الإدارة عند احتياجها للأموال لضمان سير المرافق العمومية في ظل ظروف استعجالية طارئة، تمارس من قبل الإدارة في إطار القانون ويجب الإشارة أن مصطلح الاستيلاء المؤقت المنصوص عليه في القانون هو نفسه التسخير المنصوص عليه في قوانين أخرى كقانون الولاية أو البلدية.

ولما كان الاستيلاء المؤقت وسيلة من وسائل ممارسة السلطة يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة فإن المشرع خصص لهذا الأخير نظاما خاصا، بحيث لا يتم اللجوء إليه إلا في ظل ظروف استثنائية باعتباره إجراء استثنائيا جبريا يقيد الملكية الخاصة، مما يتعين تحديد مفهومه والإجراءات والشروط التي يمكن اتباعها لإصدار قرار الاستيلاء والجهة المختصة بإصداره ومختلف الآثار المترتبة عنه

الفرع الأول: مفهومه

الاستيلاء هو إجراء مؤقت تتخذه السلطة الإدارية قصد الحصول على خدمات أو أموال عقارية أو منقولة لضمان استمرارية المرافق العامة وذلك في حالات تقتضيها الظروف الاستثنائية أو للاستعجال (بوضياف مصطفى، القرار الإداري، ميسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007، ص 185).⁽¹⁴⁾

لقد اختلف الفقهاء في تعريف الاستيلاء إلا أنه من بين أشمال التعاريف التي يمكن الاعتماد عليها لتعريفه، نجد الاستيلاء المؤقت هو إجراء استثنائي تلجأ إليه الإدارة للوصول إلى الأموال والخدمات من الأفراد في حالة الضرورة والاستعجال، وذلك عندما لا تسمح طرق القانون المألوفة بتحقيق الأهداف المرجوة هو أكثر الإجراءات خطورة لأنه لا يتضمن ضمانات لصالح الأفراد مقارنة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية (القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/04/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية رقم 21 لسنة 2008).⁽¹⁵⁾

لقد عرف المشرع الاستيلاء في المادة 679 من القانون المدني المعدل والمتمم بأنه: « يتم الحصول على الأموال والخدمات لضمان سير المرافق العمومية باتفاق رضائي وفق الحالات والشروط المنصوص عليها في القانون.

إلا أنه يمكن في الحالات الاستثنائية والاستعجالية وضمانا لاستمرارية المرفق العمومي، الحصول على الأموال والخدمات عن طريق الاستيلاء ولا يجوز الاستيلاء بأي حال على المحلات المخصصة فعلا للسكن».

حيث أن الاستيلاء حسب نص هذه المادة هو إجراء استثنائي لا يمكن اللجوء إليه إلا في الحالات الاستثنائية والاستعجالية للحصول على الأموال والخدمات في حالة عدم وجود طريق رضائي وذلك لضمان سير واستمرارية المرفق العمومية.

الفرع الثاني: شروط الاستيلاء

يشترط مجموعة من الشروط وهي كالتالي (أنظر في ذلك من المواد 679 الى 681 من القانون المدني المعدل و المتمم)⁽¹⁶⁾:

أولاً- وجود نص قانوني يجيزه:

يجب أن ينص المشرع على حق السلطة الإدارية في الاستيلاء على الأموال الخاصة وأن ينظم إجراءات الاستيلاء مما يكفل الضمانات والحقوق للأفراد الذين تستولي الإدارة على أموالهم ومن ثم فإن هذا الإجراء لا يجب أن يترك للإدارة ممارسته دون وجود نص في القانون لأنه يعتبر من أخطر الإجراءات على الملكيات الخاصة

ثانيا - حالة الضرورة:

لكي تستطيع الإدارة اللجوء إلى إجراء الاستيلاء لابد أن تكون هناك حالة ضرورة وتقوم هذه الأخيرة إذا امتنع الأفراد الامتثال إلى أوامر السلطة ولم يكن أمامها إلا السير في هذا الاستيلاء للحصول على ما يلزمها من المال وأيضا في حالة ما إذا كانت ثمة اضرار بليغة تتجم بسبب عدم التنفيذ.

ثالثا- التعويض:

وجب على إدارة أن تعوض الفرد المستولي على أمواله نتيجة للضرر الذي لحق به ويحدد مبلغ التعويض بالاتفاق وفي حالة عجم الاتفاق تحدد بمعرفة القاضي طبقا للمادة 681 من القانون المدني.

رابعا - تحقيق الصالح العام:

يجب أن يكون الهدف من الاستيلاء تحقيق النفع العام وهذا النفع إما تجده إدارية أو مؤسسات خاصة ذات نفع عام وحظرت المادة 679 من القانون المدني الاستيلاء على المحلات المخصصة فعلا للسكن حتى ولو كان هذا الاستيلاء محققا للصالح العام.

الفرع الثالث: إجراءات الاستيلاء المؤقت

بالرجوع إلى نص المواد 680 إلى 381 من القانون المدني نجد أن المشرع الجزائري قد حدد إجراءات معينة يجب على السلطة العامة اتباعها عند اتخاذ قرار الاستيلاء، بحيث ينتج على عدم احترامها التعدي على الملاكية الخاصة أين يصبح هذا القرار مشوبا باللامشروعية ويمكن إلغائه أمام القضاء.

أولاً - صدور قرار الاستيلاء عن سلطة إدارية مؤهلة قانونا:

إن قرار الاستيلاء يعبر عمل قانوني لا يصدر إلا من طرف سلطة إدارية مختصة، ولا يتم اتخاذه إلا من أحد أشخاص القانون العام والمتمثلة في الوالي أو أية سلطة أخرى مؤهلة لذلك قانونا، كما أن الاستيلاء يصدر في شكل قرار إداري من طرف الإدارة بإرادتها المتفردة.

ثانيا- صدور الإستيلاء بموجب قرار مكتوب:

يمضي عليه الوالي أو أية سلطة مخوله بذلك وهذا طبقا للمادة 680 من القانون المدني بقولها: « يتم الاستيلاء بصفة فردية أو جماعية ويكون كتابيا يوقع الأمر من طرف الوالي أو كل سلطة مؤهلة قانونا...».

ثالثا - تحديد العقار:

من خلال مساحة ومشتملاته وموقعه واسم وصفة مالكة سواء كان مالكا بموجب عقد الملكية أو حائز.

رابعا- تبليغ قرار الاستيلاء للمعني بالأمر:

بالكيفية التي حددها القانون أو بالكيفية المعتمدة داخل الدولة (أنور طلبية، نزع الملكية للمنفعة العامة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر 2006، ص 46)⁽¹⁷⁾، ويعتبر قررا إداريا نافذا في حق

الإدارة منذ تاريخ إصداره غير أنه لا يحتج به في مواجهة أصحاب الشأن إلا من تاريخ العلم به بإحدى الوسائل المقررة ويتم التبليغ أو الإعلان بأي وسيلة كانت.

وبالرجوع إلى المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية (حمدي باشا عمر، حماية الملكية العقارية الخاصة، دار هومة، الجزائر، الطبعة التاسعة 2013، ص 119)،⁽¹⁸⁾ فإنها تشترط لقبول دعوى الإلغاء المرفوعة أمام المحكمة الإدارية يجب أن تتم خلال 04 أشهر من تاريخ التبليغ أو النشر.

خامسا - إعداد جرد:

سابق ولاحق للعقار المستولي عليه لتبين جميع مشتملاته خاصة إذا كانت عبارة عن أرض عليها بناء طبقا لمادة 681 مكرر 1 من القانون المدني.

الفرع الرابع:

الآثار المترتبة على إجراء الاستيلاء المؤقت: قد تضطر الإدارة إلى أخذ وتسخير الأملاك العقارية التابعة للخواص برضاها أو جبرا عنهم من أجل تحقيق المنفعة العمومية في ظل ظروف استثنائية واستعجالية، مما يرتب إرجاع العقار أو الحق العيني لصاحبه بمجرد زوال هذه الظروف، ومنحه تعويضا منصفاً عن حرمانه من الانتفاع بملكه.

المطلب الثالث: نزع الملكية للمنفعة العمومية

نجد الإدارة في سبيل تأدية مهامها تستعين بالأموال سواء كان عقارية أو منقولة، وقد تختار في سبيل حصولها عليها أحد الطريقتين:

إما القانون الخاص أو القانون العام، فقد تتعاقد مع الأشخاص وتكون على قدم المساواة معهم وذلك بمقتضى عقد من عقود القانون الخاص أو تتعاقد مع الأفراد بموجب عقد من عقود القانون العام. إلا أنها في بعض الحالات تسلك سبيلا آخر غير الأسلوب الاتفاقي لتحصل على الأموال جبرا وهذا لحاجاتها الماسة كأسلوب نزع الملكية للمنفعة العامة وهذا الطريق يعتبر استثنائي لا يمكن تقريره إلا بالنص، وفي حدوده وذلك حماية لملكية الخاصة، وسوف يأتي التفصيل في هذا الإجراء كمايلي:

الفرع الأول: مفهوم نزع الملكية للمنفعة العامة

هي من النظم الاستثنائية التي تعطي للإدارة إمكانية الحصول على الأموال العقارية والحقوق العينية العقارية دون رضا مالكيها لاستعمالها في تحقيق المصلحة العامة مع توفير أكبر قدر من الضمانات للأشخاص المنزوعة ملكيتهم والمتمثلة في ضرورة تحقيق مقتضيات النفع العام واستنفاد كل الطرق الودية والتعويض القبلي العادل.

وقد نظم المشرع الجزائري إجراءاته بموجب القانون رقم 91/11 المؤرخ في 27/04/1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية والمرسوم التنفيذي رقم 186/93 المؤرخ في 27/07/1993 المتعلق بكيفيات تطبيق القانون المذكور أعلاه.

فالقاعدة أن حق الملكية يعد من المبادئ المقدسة لذا لا يمكن حرمان أي شخص من ملكه كما نصت على ذلك المادة 677 من القانون المدني بقولها: « لا يجوز حرمان أحد من ملكيته إلا في الأحوال والشروط المنصوص عليها في القانون، غير أن للإدارة الحق في نزع الملكية العقارية أو بعضها أو نزع الحقوق العينية العقارية للمنفعة العامة مقابل تعوي منصف وعادل»، في مقابل ذلك أقر الدستور جواز نزعها من قبل الإدارة العمومية بهدف تحقيق المنفعة العامة.

وكخلاصة يمكن القول أن نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية هو إجراء من شأنه حرمان شخص من ملكيته العقارية جبرا عنه لتخصيصه للمنفعة العامة مقابل تعويض عن ما لحقه من ضرر.

الفرع الثاني: خصائص نزع الملكية للمنفعة العامة

يتميز هذا الإجراء بمجموعة من الخصائص وهي كالتالي:

أولا- نزع الملكية للمنفعة العمومية لا يراد إلا على العقارات التي يملكها الأفراد:

وبذلك فلا يمكن نزع ملكية المنقولات لأغراض المنفعة العامة كما يجب أن يكون العقار مملوكا للأفراد أو الهيئات الخاصة حيث لا يجوز نزع ملكية الأموال العامة بل يمكن تغيير أوجه تخصيصها من جهة إدارية إلى جهة إدارية أخرى دون أن تكون هناك نزع للملكية⁽¹⁹⁾.

ثانيا- إنه إجراء استثنائي وجبري:

تتجلى الطبيعة الاستثنائية في كون الإدارة لا تلجأ إلى هذا الإجراء إلا بعد استنفاد الطرق الرضائية مع الملاك المعنيين (حمدي باشا عمر، ص 120).⁽²⁰⁾ فهذا الشرط يعد من النظام العام لا يجوز للإدارة تجاوزه ويمكن للقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه، طبقا للمادة الثانية (18) في فقرتها الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المحدد لكيفيات تطبيق القانون رقم 11/91 والمشار إليه أعلاه.

كما أنه إجراء جبري لأنه يعتمد على امتيازات السلطة العامة الممنوحة للإدارة ونتيجتها المساس الشرعي بالملكية الخاصة (قرار المحكمة العليا رقم 157362 المؤرخ في 1998/02/23 قضية خريف ع ق ب ع صدر والي ولاية المسيلة، المجلة القضائية، العدد الأول، الجزائر 1998، ص 190).⁽²¹⁾

ثالثا- غايته تحقيق المنفعة العامة:

يمنع على الإدارة اللجوء إلى إجراء نزع الملكية إذا كانت تهدف إلى تحقيق النفع لصالح الأفراد أو لفائدتها الخاصة على حساب المصلحة العامة⁽²²⁾. وهو ما ذهبت إليه المحكمة العليا في القرار رقم 157362 المؤرخ في 1998/02/23 (علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 257).⁽²³⁾

رابعا- إلزامية التعويض المسبق والمنصف:

تطبيقا للمادة 20 من دستور 1996 أوجب المشرع دفع تعويض قبلي وعادل ومنصف بحيث يغطي كل ما لحق المالك من ضرر وما فاتته من كسب بسبب نزع الملكية. وهذا التعويض يكون إما في شكل نقدي أو في شكل عيني إذا أمكن ذلك وبحيث يكون عقارا مماثل للملكية المنزوعة (أمال حمادي، نزع الملاكية للمنفعة العمومية، ماجستير قانون عقاري وزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2007، ص 30).⁽²⁴⁾ وهو ما نصت عليه المادة 21 من القانون رقم 11/91 المتضمن القواعد المتعلقة بنزع الملاكية من أجل المنفعة العمومية، المعدل والمتمم بالقانون رقم 186/93 بقولها: «يجب أن يكون مبلغ التعويض عن نزع الملكية عادلا ومنصفا بحيث يغطي كل ما لحقه من ضرر ومافاته من كسب بسبب نزع الملكية».

ويحدد هذا المبلغ حسب القيمة الحقيقية للأموال تبعاً لما ينتج ذلك عن تقييم طبيعتها أو مشتقاتها أو عن استعمالها الفعلي من قبل مالكيها وأصحاب الحقوق العينية الآخرين أو من قبل التجار والصناع والحرفيين».

وفي حالة اختلاف الإدارة مع المالكين حول المبلغ المستحق، يتم اللجوء للقضاء الإداري للقول في القيمة الفعلية للتعويض (أمر يحيوي، ص 71).⁽²⁵⁾

الفرع الثالث: مجال تطبيق نزع الملكية:

إن نزع الملكية للمنفعة العمومية ينصب على مجموعة من الأموال يجب تحديدها ومرتبطة بأطراف معينة للقيام بهذه العملية.

تطبيقا لنص المادة 02 من القانون 11/91 المتعلق بنزع الملكية بقولها: «يعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية طريقة استثنائية لاكتساب أملاك أو حقوق عقارية».

نجد أن نزع الملكية للمنفعة العمومية ينصب على العقارات والحقوق، ويقصد بهذه الأخيرة الحقوق العينية الأصلية التي ينظمها القانون المدني وهي على وجه الخصوص: حق الانتفاع، حق السكن، حق الارتفاق، كما يمكن للدولة أن تنشئ حق ارتفاق على عقار ما دون نزعه، كمثلاً: شق القنوات من أجل تمرير

قنوات الغاز(المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المؤرخ في 1993/07/27 الذي يحدد كليات تطبيق القانون رقم 11/91 المؤرخ في 1991/07/27، الجريدة الرسمية العدد 51، الصادر في 1993/03/08).⁽²⁶⁾
تتناول فيمايلي الأموال موضوع نزاع الملكية للمنفعة العمومية بالتفصل.

أولاً- العقارات:

إن أسلوب نزاع الملكية كطريقة جبرية للحصول على الحقوق العينية العقارية يمس فقط العقارات المملوكة ملكية خاصة لأشخاص القانون الخاص.

أما إذا أريد إقامة مشروع ذي منفعة عامة على عقار مملوك ملكية خاصة لشخص عام، فيجب سلك أسلوب تخصيص الذي تناولت من المادة 81 إلى 88 من قانون الأملاك الوطنية.

ثانياً- الحقوق العينية العقارية:

نظم القانون رقم 11/91 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العمومية عملية نزاع الملكية في الجزائر إلى الحقوق العقارية وذلك في المادة الثانية منه خاصة الحقوق العينية الأصلية التي نظمها القانون المدني.

أما الحقوق العينية العقارية التابعة للأشخاص العامة يمكن أن تكون موضوع نزاع الملكية باستثناء تلك المدرجة في الملكية العامة، بمعنى أن الأموال المملوكة لهذه الأشخاص ملكية خاصة غير مستبعدة من إجراء نزاع الملكية للمنفعة العامة (اسماعيل شامة، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دار هومة، طبعة 2002، ص 230).⁽²⁷⁾

لكن برجعنا للقانون رقم 11/91 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة والقانون رقم 06/84 المؤرخ في 1984/01/07 المتعلق بالنشاطات المنجمية المعدل والمتمم تجعلنا نستنتج أن أشخاص القانون الخاص هم وحدهم المخاطبون دون سواهم بإجراء نزاع الملكية للمنفعة العمومية وذلك للأسباب التالية:

1- نزاع الملكية أسلوب جبري للحصول على الحقوق العينية العقارية، ولا يعقل أن يمارس الشخص العام الجبر على نفسه، وعلى غيره من الأشخاص العامة.

2- يقتضي نزاع الملكية إعداد قرار إداري يخضع لإجراءات الشهر العقاري لكي تنقل الملكية إلى الشخص العام المستفيد من إجراء نزاع الملكية.

3- في إطار النشاطات المنجمية، يستفيد صاحب المشروع من الأراضي بطريقتين إما بالتصرف أو التنازل عند ما تكون هذه الأراضي تابعة للدولة أو جماعة محلية أما فيما يخص العقارات التابعة للخواص فيمكن أن تكون موضوع نزاع الملكية لفائدة صاحب المشروع طبقاً للمادة 37 من القانون المتعلق بالنشاطات المنجمية.

الفرع الرابع: إجراءات نزاع الملكية للمنفعة العمومية

على الجهة المختصة بنزع الملكية للمنفعة العامة أن تتبع إجراءات محددة قانوناً وفق مراحل وإجراءات عادية مع اشتراط منح مقابل لمنزوعي الملكية وقد تسير العملية بشكل عادي وقد يتسبب المالك أو الإدارة في إنشاء وضعيات طارئة لإجراءات نزاع الملكية مما يولد ضرورة إتباع إجراءات خاصة تضمن حق الملاك، وسوف يأتي تفصيل كلا الحالتين كمايلي:

أولاً- نزاع الملكية في الحالات العادية:

لقد بين القانون رقم 11/91 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العمومية إجراءات يتعين على الإدارة اتباعها لإتمام عملية نزاع الملكية والأشخاص المكلفين والمستفيدين من ذلك ليلي المرسوم التنفيذي رقم 186/93 الذي وضع بدقة هذه الإجراءات (عمور حكيم، الضمانات القانونية للملكية في إطار نزاعها للمنفعة العمومية، ماجستير علوم قانونية تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009، ص 4).⁽²⁸⁾

ثم صدر المرسوم التنفيذي رقم 248/05⁽²⁹⁾ المتمم للمرسوم التنفيذي المشار إليه أعلاه، الذي جاء بإجراءات استثنائية مخالفة للإجراءات المرسومة بموجب القانون رقم 11/91 المشار إليه أعلاه. والملاحظ أن أهم ما يميز هذه الإجراءات أنها ذات طبيعة إدارية محضة بحيث الإدارة هي التي تبادر بالعملية وتقوم بتسييرها إلى غاية النزاع النهائي للملكية فعندما تتم العملية بشكل عادي يقع على عاتق الإدارة التزام يتمثل في إتباع الإجراءات الإدارية المنصوص عليها قانونا والتي تشكل في مجموعها ضمانات للملكية العقارية، لكن قد تبرز حالات خاصة تفرض اتباع إجراءات مستعجلة تتطلبها ظروف الحالة موضوع النزاع نتناولها وفق مايلي:

أولا- إجراءات نزاع الملكية في الحالات العادية:

وفقا للمادتين 03 و29 من القانون رقم 11/91 المتعلق بنزع الملكية نجد خمس مراحل تعكس الضمان المقدم إلى المالك من وراء تقريرها والتي تثبت أحقية الإدارة في نزع ملكيته.

المرحلة الأولى: التصريح بالمنفعة العمومية: تتضمن هذه المرحلة إجرائيين هما:

الإجراء الأول: اثبات المنفعة العمومية: لا يجوز في التشريع الجزائري تقرير المنفعة العمومية إلا بإجراء تحقيق إداري مسبق، تقوم به لجنة تحقيق معينة من طرف الالي المختص يرمي إلى ثبوت هذه المنفعة (عمر يحيوي، ص 81).⁽³⁰⁾

تطبيقا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المشار إليه أعلاه فإنه على المستفيد أن يقدم للإدارة ملف يشمل تقررا يبرز فيه محاولته لاقتناء العقار بالتراضي لم تكللك بالنجاح، كما يقدم أيضا تصريحاً يوضح فيه الهدف من العملية التي يجب أن لا تخرج عن إطار الهيئة والتعمير أو التخطيط المرتبط بذلك ومخطط للوضعية يحدد طبيعة الأشغال ومدى أهميتها وأخيرا بيان للعملية وإطار تمويلها.

ثم يتم إرسال الملف إلى الوالي المختص إقليميا أو الوزير المعني حسب المشروع المزمع القيام به الذي يعين مباشرة لجنة تحقيق مكونة من ثلاثة محققين، كما صدر الوالي بدوره قرار فتح التحقيق المسبق لعملية إشهار واسعة تتم البلدية المعنية وفي جريدتين وطنيتين يوميتين وكذا مجوع القرارات الإدارية للولاية (أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 183/93 المؤرخ في 1993/07/27 المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 248/05 المؤرخ في 2005/07/10، المرجع السابق).⁽³¹⁾

ويجب أن يتضمن قرار فتح التحقيق المسبق تحت طائلة البطلان إجراءات عمل اللجنة وتاريخي البدء والانتهاء من التحقيق، وبيانا توضيحيا يحدد الهدف من العملية ومكان إقامة المشروع، وبعد انتهاء اللجنة من أشغالها بتعين عليها إيداع التقرير لدى الالي في أجل 15 يوما من نهاية التحقيق (عمورة حكيمة، ص 41).⁽³²⁾

الإجراء الثاني: قرار الإعلان عن المنفعة العمومية: فبعد تأكد اللجنة من ثبوت المنفعة يصدر الإعلان عنها على النحو التالي:

1- بمرسوم تنفيذي بالنسبة لعمليات إنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العمومية والبعد الوطني والاستراتيجي (بن زكري راضية، الآليات القانونية لحماية الملكية العقارية الخاصة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق، جاع الحاج لخضر، باتنة، 2010).⁽³³⁾

2- بقرار وزاري مشترك بين الوزير المعني ووزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية إذا كانت الأملاك موضوع نزاع الملكية تقع في أكثر من ولايتين.

3- بقرار ولائي عندما تكون الأملاك المراد نزعها واقعة في إقليم ولاية واحدة ويجب أن يحدد العملية التي لا يمكن أن تتجاوز أربع سنوات مع إمكانية تحديدها مرة واحدة، حصيلة الأشغال التي سيشرع فيها وتقدير النفقات المترتبة على نزع الملكية، ويتم نشره بحسب الحالة في الجريدة الرسمية، وتعلق نسخة منه بمقر البلدية المعنية مع تبليغ فحواه إلى كل المعنيين (عمر يحيوي، ص 82).⁽³⁴⁾

المرحلة الثانية: تحديد قائمة الحقوق العقارية المعنية: يعين الالي خلال 15 يوما الموالية القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية، محافظ محقق توكل له مهمة:

- 1- القيام بالتحقيق حول الأملاك المراد نزعها.
- 2- فحص المستندات القانونية المثبتة للملكية للملاك وكل ذي حق عليها.
- 3- حقوق الملكية في العقارات التي ليست لهما سندات تثبت ملكيتها وذلك من خلال تلقي تصريحات المستغلين للعقارات وحائزها مع وجوب تقديمهم أوراق تثبت حالتهم المدنية وشهادات كتابية مرفقة بتوقيع شخصين تبين مدى الحيازة لمدة 15 سنة والتي تكسب الملكية بالنقادم المكسب بالحيازة العلنية المستمرة في المدة القانونية الكاملة (سماعين شامة، ص 233 إلى 234).⁽³⁵⁾
- 4- يعد انتهاء التحقيق الجزئي يحرر المحافظ المحقق محضر مؤقتا، يقوم بشهره لمدة 15 يوما في أماكن مرئية للجمهور قصد الاطلاع عليه، كما يشهر في جميع المصالح المختصة.
- 5- يحرر بعدها المحافظ المحقق محضرا نهائيا يسجل فيه مل استنتاجاته النهائية⁽³⁶⁾ والتي على أساسها تعد قائمة العقارات المنصوص عليها في المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93.
- 6- يتلقى الوالي من المحافظ المحقق ملفا كاملا مشتملا على المخطط الجزئي قائمة العقارات الداخلة في إطار نزع الملكية، المحضر النهائي مرفقا بجميع المستندات التي اعتمدت في التحقيق.

المرحلة الثالثة: تقرير تقييم العقارات: يقوم الوالي بدوره بإرسال ملف التحقيق المسلم له من قبل المحافظ المحقق مرفقا بقرار التصريح بالمنفعة العمومية إلى إدارة أملاك الدولة من أجل تكفلها بتقييم الملكات المعنية بإجراء نزع الملكية، وكذا الحقوق العقارية الأخرى الممارسة عليها بصفة قانونية وفق لقيمتها التجارية وفي حالة استحالة يجب أن يكون التعويض عادلا ومنصفا وقبلها بحيث يغطي كل ما لحق المعنيين من ضرر مادي وما فاتهم من كسب (أعمر يحيوي، ص 99).⁽³⁷⁾

المرحلة الرابعة: قرار قابلية التنازل للأملاك والحقوق موضوع نزع الملكية: بناء على تقرير التقويم الذي تعده إدارة أملاك الدولة، يصدر الوالي المختص إقليميا قرار التنازل الذي يتضمن لرزمنا البيانات التالية، وإلا حق الطعن فيه بالإلغاء:

- 1- قائمة العقارات والحقوق العينية المراد نزع ملكيتها.
 - 2- هوية الملاك أو أصحاب الحقوق.
 - 3- مقدار التعويض وطريقة حسابة.
- يبلغ القرار لكل مخاطب بنزع الملكية مع دعوته لأخذ المبلغ المودع في خزانة الولاية سكناه، وعند عدم اقتناعه سواء بنزع الملكية أو بمقدار التعويض له مدة شهر لتقديم طعه أمام القضاء الإداري (أنظر المادة 65 من القانون رقم 21/04 المؤرخ في 2004/12/29، المتضمن قانون المالية لسنة 2005، الجريدة الرسمية العدد 85 المؤرخة في 2004/12/30).⁽³⁸⁾

المرحلة الخامسة: القرار النهائي لنزع الملكية: إن قرار نزع الملكية للمنفعة العمومية ينبغي إخضاعه لإجراءات الشهر العقاري لكي ينشأ للإدارة حق الملكية وذلك في أجل شهر من تبليغه إلى المنزوع ملكيته، سواء كان ذلك بناء على تراضي بين صاحب العقار والإدارة حول قبول مبلغ التعويض والتنازل عن الحق العيني لفائدة المستفيد من هذا الإجراء، أو حالة عدم قبول مبلغ التعويض من قبل المالك أو امتناعه عن رفع دعوى في الأجل المحددة قانونا الذي يعتبر قبولاً ضمناً بفوات مدة شهر من تبليغ قرار قابلية التنازل عن الأملاك، وإما بناء على صدور قرار قضائي نهائي لمصلحة الإدارة التي تقوم بتبليغ المعنيين بذلك.

كما أن المعنيين بنزع ملكياتهم ملزمون بإخلاء الأماكن وإلا استعملت ضدهم القوة العمومية لتنفيذ القرار⁽³⁹⁾.

ثانيا - إجراءات نزع الملكية في الحالات الاستعجالية:

لقد نص المشرع الجزائري في القانون 11/91 على حالتين فقط من حالات الاستعجال، ليتم إضافة حالة ثالثة بمقتضى القانون رقم 21/04 المتضمن قانون المالية لسنة 2005 وذلك بموجب المادة 65 و هي كالتالي :

الحالة الأولى: حالة العمليات السرية الخاصة بالدفاع الوطني: نصت المادة 12 من القانون 11/91 المشار إليه أعلاه أنه في حالة العمليات السرية الخاصة بالدفاع الوطني يمكن نزع الملكية والإعلان عن المنفعة العمومية مباشرة بدون إجراء التحقيق المسبق الذي يرمي إلى ثبوت هذه المنفعة والذي يسبق ودجوبا اتخاذ قرارا التصريح بالمنفعة العمومية.

كما أن هذا القرار لا يخضع للنشر كإجراء شكلي مشروط بموجب المادة 11 من القانون رقم 11/91 تحت طائلة البطلان، ماعدا تبليغه لكل من يحتمل نزع ملكيته.

حيث أن الإدارة ملزمة بمتابعة إجراءات نزع الملكية خلال مدة شهر من الحيازة المؤقتة، كما يحق للمالك الحصول على التعويض لقاء عدم انتفاعه من ملكه من يوم بدء الحيازة المؤقتة إلى حين دفع مبلغ التعويض المستحق عن نزع الملكية.

الحالة الثانية: حالة الضرورة: ألزمت المادة 28 من القانون 11/91 المذكور أعلاه الإدارة في اللجوء إلى القضاء للسماح بوضع اليد على الأملاك المراد نزعها قبل إتمام الإجراءات القانونية المطلوبة وذلك باستصدار قرار قضائي استعجالي بوضع عقار ما مملوك ملكية خاصة بيدها لأجل المنفعة العمومية والتي تلزم الإدارة بإثبات حالة الضرورة أمام القاضي الاستعجالي بحيث تبين الصعوبات والعراقيل المادية التي تحول دون مواصلة الإجراءات العادية.

الحالة الثالثة: حالة الحيازة الفروية: إن المشرع منح للإدارة بموجب المرسوم رقم 248/05 المذكور أعلاه مصلحة استثنائية تمثل مساسا بحق الملكية العقارية واعتداءات عليها إذا كان الهدف من عملية نزع الملكية إنجاز بنى تحتية ذات منفعة عامة وبعد استراتيجي.

وأعطى المشرع هنا صورتين للحياة الفروية وهي كالتالي:

1- تصرح الإدارة بالمنفعة العمومية بمرسوم تنفيذي دون أن تبين نزع الملكية العقارية والتي في الحالات العادية لا يجوز أ، تفوق 04 سنوات مع إمكانية تحديدها مرة واحدة مما يقدر يؤدي ذلك إلى تضرر المالك في الفترة المتردفة ما بين التصريح بالمنفعة العمومية ونزع ملكيته لأنه سيؤدي حتما إلى انقاص قيمة العقار.

2- الصورة الثانية من الحيازة الفردية نصت عليها المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 248/05 المذكور أعلاه بحيث أعطى المشرع الحق للإدارة نازعة الملكية الحيازة الفورية للعقار بالنسبة لعمليات إنجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة والبعد الوطني والاستراتيجي وهذا بمجرد نشر المرسوم التنفيذي المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية مع وجوب إيداع مبلغ التعويض الممنوح للمعنيين سواء كانوا أشخاصا طبيعيين أو معنويين دون إتباع الإجراءات القانونية المرسومة؟

كما أن ملكية العقارات المنزوعة فوراً للمستفيد من نزاعها دون القيام بإجراءات الشهر العقاري.

الخاتمة:

في نهاية المداخلة توصلنا إلى النتائج التالية:

1- لا بد للإدارة أن تحصل على الأموال لمباشرة نشاطاتها وتحقيق أهدافها المتعلقة بالمصلحة العامة سواء كانت الأموال منقولة أو عقارية.

والأموال قد تكون خاصة تخضع لنظام القانون الخاص الذي يخضع له الأفراد في إطار القانون الخاص، وقد تكون أموالاً عامة تخضع لنظام القانون العم الذي تترس فيه الإدارة امتيازات السلطة العامة بالإضافة إلى الحماية القانونية الخاصة بالأموال العامة.

2- تحصل الإدارة على الأموال إما بطرق طبيعية أو بطرق مشابهة لتلك التي يحصل عليها الأفراد للأموال الخاصة أي عن طريق البيع والهبة والوصية، وقد تلجأ الإدارة إلى أساليب القانون العام في الحصول على الأموال العامة باعتبارها سلطة عامة فتتزع الملاكية العقارية للأفراد جبرا عنهم أو عن طريق التأميم والاستيلاء المؤقت وهذا بغية تحقيق المنفعة العامة، وهي تتشابه في النقاط وتختلف في أخرى.

3- أن الطرق الاستثنائية التي تستعملها الإدارة للحصول على الأملاك العمومية هي إجراءات استثنائية وجبرية لا تكون إلا بنص قانوني، كما أن الهدف منها تحقيق المصلحة العامة لأنها تتضمن حرمان الأفراد من أملاكهم الخاصة مقابل تعويض عادل، كما أنها تتم وفق إجراءات وشروط قانونية كفل المشرع تنظيمها في ظل أحكام القانون المدني أو قانون الأملاك الوطنية وكذا قوانين أخرى لقانون نزع الملكية للمنفعة العامة والمراسيم التنفيذية التي تلتها.

4- كما منح المشرع للأفراد الحق في الطعن في اقرارات الصادرة بشأن هذه الإجراءات الاستثنائية ماعدا التأميم ولكن وفقا لقواعد قانونية وأمام جهات قضائية مختصة.

الهوامش:

- 1- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى، الطبعة 2012، الجزائر، ص 255.
- 2- القانون رقم 30/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 1990/12/02، المعدل والمتمم بالقانون رقم 14/08 المؤرخ في 2008/07/20، الجريدة الرسمية العدد 44 المؤرخة في 2008/08/03.
- 3- أنظر المادة 15 الفقرة 01 من القانون 30/90، المرجع نفسه.
- 4- القانون رقم 02/03 الذي يحدد القواعد العامة لاستعمال واستغلال السياحيين للشواطئ المؤرخ في 2003/02/17، الجريدة الرسمية العدد 11 المؤرخة في 2003/02/19.
- 5- المادة 11 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 1/27/12 المؤرخ في 2012/12/16 المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، الجريدة الرسمية العدد 69 المؤرخة في 2012/12/19.
- 6- الأمر رقم 301/65 المؤرخ في 1965/12/02 المتعلق بالأملاك العمومية البحرية، الجريدة الرسمية لسنة 1965 ص 1160.
- 7- عبد السلام زايدي، النظام القانوني للمال العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2011، ص 254.
- 8- علاء الدين عيش، مدخل للقانون الإداري، المرجع السابق، ص 116.
- 9- راجع في ذلك علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 256.
- 10- طارق مخلوف، الحماية القانونية للأملاك الوطنية، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي سوق أهراس، 2008، ص 111.
- 11- سيمر يحيوي، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر 2004، ص 77.
- 12- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، بدون طبعة، مصر 1975 ص 389-390.
- 13- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث، نظرية الاختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة 2005، ص 392، 393.
- 14- بوضياف مصطفى، القرار الإداري، ميسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007، ص 185.
- 15- القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/04/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية رقم 21 لسنة 2008.
- 16- أنظر في ذلك من المواد 679 إلى 681 من القانون المدني المعدل و المتمم.
- 17- أنور طلبة، نزع الملكية للمنفعة العامة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر 2006، ص 46.
- 18- حمدي باشا عمر، حماية الملكية العقارية الخاصة، دار هومة، الجزائر، الطبعة التاسعة 2013، ص 119.
- 19- نزع الملكية يخص الملاكية الخاصة للأفراد دون سواها، لأن نقل الملكية التابعة للأشخاص الإدارية يتم عن طريق التخصيص أو عن طريق التنازل.
- 20- حمدي باشا عمر، المرجع السابق، ص 120.

- 2121- قرار المحكمة العليا رقم 157362 المؤرخ في 1998/02/23 قضية خريف ع ق ب ع صدر والي ولاية المسيلة، المجلة القضائية، العدد الأول، الجزائر 1998، ص 190.
- 22- ليلى طلبة، الملكية العقارية الخاصة وفقا لأحكام التشريع الجزائري، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثانية 2011، ص 105.
- 23- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 257.
- 24- آمال حمادي، نزاع الملاكية للنفعة العمومية، ماجستير قانون عقاري وزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2007، ص 30.
- 25- أعمر يحيوي، المرجع السابق، ص 71.
- 26- المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المؤرخ في 1993/07/27 الذي يحدد كيفية تطبيق القانون رقم 11/91 المؤرخ في 1991/07/27، الجريدة الرسمية العدد 51، الصادر في 1993/03/08.
- 27- إسماعين شامة، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دار هومة، طبعة 2002، ص 230.
- 28- عمور حكيم، الضمانات القانونية للملكية في إطار نزاعها للنفعة العمومية، ماجستير علوم قانونية تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009، ص 4.
- 29- سماعين شامة، المرجع السابق، ص 232.
- 30- عمر يحيوي، المرجع السابق، ص 81.
- 31- أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 183/93 المؤرخ في 1993/07/27 المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 248/05 المؤرخ في 2005/07/10، المرجع السابق.
- 32- عمورة حكيم، المرجع السابق، ص 41.
- 33- بن زكري راضية، الآليات القانونية لحماية الملكية العقارية الخاصة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق، جاع الحاج لخضر، باتنة، 2010.
- 34- أعمر يحيوي، المرجع السابق، ص 82.
- 35- سماعين شامة، المرجع السابق، ص 233 إلى 234.
- 36- تنص المادة 26 من القانون رقم 11/91 المؤرخ في 1991/04/27 على مايلي: "يرفع الطرف المطالب الدعوى أمام الجهة القضائية المختصة في غضون شهر من تاريخ التبليغ إلا إذا حصل اتفاق بالتراضي".
- 37- أعمر يحيوي، المرجع السابق، ص 99.
- 38- أنظر المادة 65 من القانون رقم 21/04 المؤرخ في 2004/12/29، المتضمن قانون المالية لسنة 2005، الجريدة الرسمية العدد 85 المؤرخة في 2004/12/30.
- 39- بومزير باديس، النظام القانوني للأموال العامة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قسنطينة 2012، ص 55.

قائمة المراجع:

المؤلفات:

- 1- سماعين شامة، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دار هومة، الجزائر، طبعة 2002.
 - 2- أعمر يحيوي، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدول والجماعات المحلية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر 2004.
 - 3- مسعود لشهب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث، نظرية الاختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة 2005.
 - 4- أنور طلبة، نزاع الملاكية للنفعة العامة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر 2006.
 - 5- بوضياف مصطفى، القرار الإداري، جسور لنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى 2007.
 - 6- ليلى طلبة، الملكية العقارية الخاصة وفقا لأحكام التشريع الجزائري، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثانية 2011.
 - 7- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الطبعة 2012، الجزائر 2012.
 - 8- حمدي باشا عمر، حماية الملكية العقارية الخاصة، دار هومة، الجزائر، الطبعة التاسعة 2013.
- الرسائل والأطروحات:
- 1- عبد السلام زايدي، النظام القانوني للمال العم في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2011.

- 2- آمال حمادي، نزع الملكية للمنفعة العمومية، ماجستير قانون عقاري وزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة 2007.
 - 3- طارق مخلوف، الحماية القانونية للأموال الوطنية، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي، سوق أهراس 2008.
 - 4- عمورة حكيمة، الضمانات القانونية للملكية في إطار نزاعها للمنفعة العمومية، ماجستير علوم قانونية، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق بجامعة الحاج لخضر، باتنة 2009.
 - 5- بن زكري راضية، الآليات القانونية لحماية الملكية العقارية الخاصة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2010.
 - 6- بومزير باديس، النظام القانوني للأموال العامة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قسنطينة، 2012، ص 55.
- النصوص القانونية:**
- 1- الأمر رقم 301/65 المؤرخ في 1965/12/02 المتعلق بالأموال العمومية البحرية، الجريدة الرسمية لسنة 1965، صفحة 1160.
 - 2- القانون رقم 30/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 1990/12/02 المعدل والمتمم بالقانون 14/08 المؤرخ في 2008/07/20، الجريدة الرسمية العدد 44 المؤرخة في 2008/08/03.
 - 3- القانون رقم 11/91 المؤرخ في 1991/04/27 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 21 الصادرة في 1991/03/08 المعدل والمتمم بموجب قانون المالية لسنة 2005، الجريدة الرسمية العدد 865 الصادرة في 2004/12/30.
 - 4- القانون رقم 02/03 المؤرخ في 2003/02/17 الذي يحدد القواعد العامة لاستعمال واستغلال السياحيين للشواطئ، الجريدة الرسمية العدد 11 المؤرخة في 2003/02/19.
 - 5- القانون رقم 21/04 المؤرخ في 2007/12/29 المتضمن قانون المالية لسنة 2005، الجريدة الرسمية العدد 85 المؤرخة في 2004/12/30.
 - 6- القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/04/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية رقم 21 لسنة 2008.
 - 7- المرسوم التنفيذي 186/93 المؤرخ في 1993/07/27 الذي يحدد كيفية تطبيق القانون رقم 11/91 المؤرخ في 1991/04/27، الجريدة الرسمية العدد 51 الصادرة في 1993/03/08.
 - 8- المرسوم التنفيذي رقم 427/12 المؤرخ في 2012/12/16 المحدد لشروط وكيفية إدارة وتسبير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، الجريدة الرسمية العدد 39 المؤرخة في 2012/12/19.
- المجلات القانونية:**
- 1- المجلة القضائية، العدد الأول، الجزائر 1998.