

المحافظة العقارية المحلية

الدكتور بربارة عبد الرحمن
جامعة البلدية

تمهيد/

تواجه الجماعة المحلية القاعدية مجموعة إشكالات متصلة بإدارة وتسيير حافظتها العقارية نتيجة تزامن الكم المعبر من النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالموضوع وضعف التأطير المكلف بالمتابعة .
وبالنظر إلى الطابع التكويني للقاء الذي يفرض تصد عملي للموضوع، فقد حصرنا المداخلة ضمن نقاط أربعة أساسية وجوهرية تشمل:

المحور الأول : مكونات المحافظة العقارية المحلية.

المحور الثاني : الجرد العام

المحور الثالث : إدارة وتسيير الأملاك العقارية المحلية.

المحور الرابع : حماية المحافظة العقارية المحلية .

ذلك أن الترتيب أعلاه، أملت أولوية من وجهة نظرنا لأجل تمكين الإدارة المحلية ويطريق منهجي من ضبط شؤون عقاراتها ابتداء من معرفة أملاكها وفقا للقانون ثم العمل على الجرد العام بما يسمح بتوفير :

✓ الحماية للأملاك من التعدي عن طريق الكسب بطرق قد تكون احتيالية.

✓ تمكين المواطنين ومن دون تردد من الحصول على شهادات الحياة باعتبارها آلية ضمن آليات

التطهير العقاري و وسيلة للتنمية المحلية.

بالإضافة إلى الجرد، يقع على الإدارة المحلية تجنب استعمال وعائها العقاري لأغراض غير اقتصادية عن طريق تجاوز أحكام قانون التوجيه العقاري ومجانبة النصوص التي تؤكد على ضرورة تامين الوعاء العقاري باعتباره ثروة غير متجددة .

أما عن تسيير الأملاك العقارية، فهو لا يخضع فقط للأحكام التنظيمية التي يترتب عن عدم مراعاتها مسؤولية وظيفية ومدنية إنما وجوب احترامها من طرف الإدارة المحلية هو دفع لاحتمال المساءلة الجزائية التي يجهلها الكثير من المعنيين.

المحور الأول : مكونات المحفظة العقارية المحلية.

حددت المادة 159 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، الأملاك

العقارية الخاصة للبلدية وهي تشتمل على الخصوص ما يأتي :

- جميع البنايات والأراضي التي تملكها البلدية غير المصنفة ضمن أملاكها والمخصصة للمصالح و الهيئات الإدارية،
- المحلات ذات الاستعمال السكني وتوابعها المتبقية ضمن الأملاك الخاصة للبلدية أو التي أنجزتها بأموالها الخاصة،
- الأراضي الجرداء غير المخصصة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة،
- العقارات والمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية وفق ما نص عليه القانون،
- المساكن الإلزامية أو الوظيفية كما هي معرفة قانونا والتي نقلت ملكيتها إلى البلدية،
- الأملاك التي ألغي تصنيفها من الأملاك العمومية الوطنية و العائدة إليها،
- الهبات والوصايا التي تقدم للبلدية والتي تقبلها حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون،
- الأملاك الآتية من الأملاك الخاصة للدولة أو الولاية التي تم التنازل عنها للبلدية أو انتقلت ملكيتها التامة إليها.

نلاحظ بأن مضمون المادة أعلاه مأخوذ في جزء منه من المادة 20 من القانون رقم 90-30 المتضمن

قانون الأملاك الوطنية.

أما الأملاك العقارية العمومية التي لم يتم تحديدها بالتفصيل بموجب المادة 158 من القانون رقم 11-10، فيتم الانتفاع منها من جانب الإدارة أساسا أو بواسطة الجمهور مع إمكانية إشراك المستفيدين من الامتياز عن طريق استغلال المرافق العمومية بموجب رخص على اعتبارها وسيلة مقررّة لأجل تمكين الإدارة المحلية من تثمين المرافق العمومية و جعلها إحدى مصادر دخلها.

نذكر من هذه الرخص:

✓ رخصة شبكات الطرق التي تعتبر سندا إداريا يرخص بموجبه استعمال أو شغل فردي أو جماعي لأجزاء من الملك العمومي للطرق والطرق السيارة. وتسلم رخصة شبكة الطرق وفقا للمادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 04 - 392 المؤرخ في 2004/12/01 المتعلق برخصة شبكة الطرق بموجب قرار من السلطة المكلفة بتسيير الملك العمومي المعني وبالتالي يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يتعلق بشغل مبرمج على الطريق البلدي.

تخصيص أماكن التخميم واستغلالها وفقا للمرسوم رقم 85-14 المؤرخ في 1985/01/26 المعدل والمتمم بالنسبة للأماكن العمومية ذات الطابع السياحي.

أما بالنسبة للأراضي الصحراوية، فقد ورد بشأنها نصان، الأول وهو القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن التوجيه العقاري لكن المشرع اكتفى بتحديد طابعها الجغرافي من خلال المادة 18 التي عرفت الأرض الصحراوية على أنها كل ارض تقع في منطقة تقل نسبة الأمطار فيها عن 100 ملم .

أما النص الثاني، فهو قانون الأملاك الوطنية من خلال التعديل الصادر بموجب القانون رقم 08-14 تحت القسم الثالث مكرر "الأراضي الصحراوية التي ليس لها سند ملكية". فالمادة 54 مكرر منه تنص: "الأراضي الصحراوية في مفهوم التشريع المعمول به، التي ليس لها سند ملكية ولم تكن محل حيازة هادئة ومستمرة ودون التباس منذ خمسة (15) سنة على الأقل عند تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، هي ملك للدولة. نلاحظ بأن المادة 54 مكرر أعلاه أضافت تعقيدا للأوضاع لكونها تستند إلى معيار وضع اليد مما يترتب عليه إلزام الغير إثبات ملكيته في غياب السندات الرسمية وفقا لنظام الشهر العيني.

المحور الثاني : الجرد العام Inventaire general

يؤدي الجرد إلى تأسيس فهرس عقاري بلدي Fichier foncier communal يتضمن كل الأملاك العقارية الواقعة على ترابها بما في ذلك الأملاك العقارية التابعة للدولة والجماعات المحلية. تنص المادة 38 من قانون التوجيه العقاري: "يجب على البلدية أن تقوم بجرد عام لكل الأملاك العقارية الواقعة على ترابها بما في ذلك الأملاك العقارية التابعة للدولة والجماعات المحلية. يشتمل الجرد على تعيين الأملاك والتعريف بملّاكها أو حائزها و/ أو شاغليها".

لأجل لهذا الغرض، رتبت نفس المادة التزاما على كل مالك أو حائز أو شاغل يتضمن **وجوب** التصريح للبلدية بوضع الملك العقاري الذي يملكه أو يحوزه و/أو يشغله، أو الأملاك العقارية التي يملكها أو يحوزها و/ أو يشغلها.

عمليا، ونظرا لغياب الاستجابة المفترضة من جانب الإدارات المحلية لنص المادة أعلاه، نص قانون البلدية على ضرورة الجرد وإحصاء أملاك البلدية غير المنقولة في السجل البلدي لجرد الأملاك العقارية. كما اعتبر المشرع مسك سجل الأملاك العقارية وسجل الجرد المنصوص عليهما في المادة 160 من القانون رقم 11 - 10 المتعلق بالبلدية، **عملا يكتسي طابعا إلزاميا** تجاه المصالح المشرفة على تخصيصات الأملاك البلدية.

كما يقع على المجلس الشعبي البلدي :

- ✓ تحت مسؤولية رئيس المجلس، مسك وتعيين سجل الأملاك العقارية.
- ✓ القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تامين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل و جعلها أكثر مردودية.
- ✓ تجنب القيام بأي نفقة متعلقة بملك بلدي إلا إذا تم تطهير وضعيته و تسجيله في سجل جرد الأملاك البلدية.

يترتب على أعمال أحكام الجرد أعلاه، تطبيق المادة 39 من قانون التوجيه العقاري فيما يخص شهادة الحيازة. إذ يمكن لكل شخص حسب مفهوم المادة 823 من القانون المدني، يمارس في أراضي الملكية الخاصة التي لم تحرر عقودها، ملكية مستمرة وغير منقطعة وهادئة وعلانية لا تشوبها شبهة أن يحصل على سند حيازي يسمى "شهادة الحيازة" وهي تخضع لشكليات التسجيل والإشهار العقاري وذلك في المناطق التي لم يتم فيها إعداد سجل مسح الأراضي. يسلم شهادة الحيازة رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على طلب الحائز أو الحائزين.

المحور الثالث: إدارة وتسيير الأملاك العقارية المحلية.

يختلف الأمر بين الإدارة والتسيير فيما يخص الأملاك العقارية. فالإدارة تشمل التأجير والانتفاع والتخصيص لفائدة هيئة أخرى، بينما يمتد التسيير ليشمل نقل الملكية. غير أن كلاهما يخضع لمداولة المجلس الشعبي البلدي التي تحال على:

1- الدائرة للمصادقة عملا بالمرسوم 94-215 المؤرخ في 23/07/1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية لاسيما المادة 10 مطة 3 منه التي تخول رئيس الدائرة المصادقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط القانونية التي موضوعها :

- تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقيف السيارات والكرام لفائدة البلدية.
- عقود الإيجار التي لا تتعدى مدتها 09 سنوات.
- تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.

2- الوكالة المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين المنشأة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-408 المؤرخ في 05/11/2003 المعدل و المتمم لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 90-405 المؤرخ في 22/12/1990 المتعلق بقواعد إحداث وكالات محلية تدعى الوكالة الولائية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين.

عملا بالمادة 73 من قانون التوجيه العقاري، استبعد المشرع الإدارة المحلية من مجال تسيير الحافطة العقارية حينما اعتبر كل تصرف تباشره الجماعة المحلية مباشرة ولا يكون لفائدة شخصية عمومية يعد باطلا وعديم الأثر. وقد حددت المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 90-405 المهمة العامة للوكالة في حيازة جميع العقارات أو الحقوق العقارية المخصصة للتعمير لحساب الجماعة المحلية ثم تقوم بنقل ملكية هذه العقارات أو الحقوق العقارية. ما يلاحظ أنه، رغم إقرار حق الملكية للبلدية فقد جاء النص ليمنعها من التصرف في ملكيتها لفائدة الخواص بطريق مباشر وذلك للأسباب الآتية:

- 1- الرغبة في تحقيق غرض اقتصادي واجتماعي من التصرف في الحافطة العقارية.
- 2- منع المنتخبين من استعمال الحافطة العقارية لأغراض قد تضر بالمصلحة العامة أو استعمالها كوسيلة انتخابية .

أما فيما يخص تسوية أوضاع الأراضي المدخلة في مساحات التعمير ولم تدمج نهائيا في الاحتياطات العقارية البلدية، فقد نظمها المشرع من خلال قانون التوجيه العقاري الذي ألغى الأمر رقم 74-26 المؤرخ في 20 فبراير 1974 المتضمن الاحتياطات العقارية وذلك على النحو الآتي :

1. تدمج نهائيا في الاحتياطات العقارية للبلدية المعنية الأراضي المدخلة في مساحات عمليات التعمير في شكل مناطق حضرية جديدة أو مناطق صناعية أو مناطق أعمال وبرامج سكنية وتجهيزية أخرى انطلقت قبل إصدار هذا القانون وكانت حسب الحالات موضوع مداوات موافق عليها قانونا أو موضوع رخص للبناء أو رخص تجزئة الأراضي لأجل البناء و/ أو أعمال إنسانية.

وتحول هذه البلديات تلك القطع الأرضية إلى الهيئات العمومية الموجودة أو التي ستحدث بغية فتح المجال لمتابعة العمليات طبقا للمخططات المقررة والكيفيات الأخرى لتصحيح عمليات شراء القطع الأرضية السالفة الذكر وبيعها.

2. تحول ملكية القطع الأرضية العادية التي اقتنيت بمقتضى الأمر رقم 74 - 26 إلى هيئات عمومية محلية مختصة تتولى تسييرها حسب الكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم.

3. تظل القطع الأخرى غير المبنية تحت تصرف ملاكها .
يتضح مما سبق، أن التصرف في الأملاك الخاصة للبلدية لا يتم وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 12-427 المؤرخ في 2012/12/16 المحدد لشروط وكيفيات إدارة و تسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة الذي تنص مادته 90 و91 على:

✓ أن بيع الممتلكات العقارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة غير المخصصة أو التي ألغي تخصيصها وفيما إذا لم تعد صالحة للمصالح و المؤسسات العمومية، عن طريق المزاد العلني.
✓ امكانية بيع العقارات التابعة للأملاك الدولة بالتراضي استنادا لرخصة من الوزير المكلف بالمالية، بثمن لا يقل عن قيمتها التجارية.

المحور الرابع : حماية المحفظة العقارية المحلية .

استنادا إلى المادة 158 من القانون رقم 10-11 ، فإن أملاك البلدية المصنفة ضمن الأملاك العمومية محمية بالقاعدة الثلاثية. فهي غير قابلة للتنازل ولا التقادم ولا الحجز وبالتالي لا تطرح إشكالا عمليا وليست بمصدر خطر على الإدارة.

إذ أن حماية هذه الطائفة من الأملاك لا تستدعي في الأصل اللجوء إلى دعاوى قضائية للحيلولة دون التعدي عليها، إنما تتم الاستعانة مباشرة بالقوة العمومية عن طريق التسخيرة من جانب السلطة العامة لإخلاء الأمكنة محل الاعتداء.

لكن مصدر الخطر الحقيقي هي الأملاك الخاصة للبلدية التي يمكن أن تتعرض للتعدي عن طريق ممارسة الحيازة والاكنتساب بالتقادم ولو بموجب عقود باطلة قانونا لأن المطالبة باستعادتها خارج الآجال المعقولة أمر غير أكيد لاسيما في ظل الموقف الأخير للغرف المجتمعة لمجلس الدولة .

فقد ينجم عن كل تراجع أو تقاعص من جانب الإدارة المحلية فقدان ملكيتها مادام القرار رقم 063457 المؤرخ في 2012/07/30- مجلة مجلس الدولة عدد- 2012/10 قد غير اتجاه القضاء على اعتبار أن:

✓ قرار الغرف المجتمعة ملزم باعتباره صادر عن هيئة مقومة.
✓ القرار يفيد بأن الطعن لأجل إبطال عقد توثيقي مسجل ومشهر رغم كونه مخالف للقانون، يخضع قبوله لضرورة رفعه في الآجال المقررة وفقا للقوانين السارية و هي 15 سنة.