

آليات تسيير الأملاك العقارية البلدية في التشريع الجزائري

د محمد كنازة

جامعة تبسة

ملخص

إن البلدية بوصفها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية فإن ذلك جعلها تتميز بذمة مالية عقارية معتبرة والتي تمثل ملكيتها المتميزة عن باقي الملكيات بما في ذلك ملكية الدولة و الولاية على الرغم من أن كل هذه الملكيات تشكل في مجملها الملكية الوطنية أو القومية و التي ضبطها المشرع جميعها بنظام قانوني موحد و هو نظام الأملاك الوطنية غير أنه و بالرغم من ذلك فإن ملكية البلدية تخضع في نفس الوقت إلى القانون الذي يحكم البلدية بصفتها هيئة لا مركزية يسيرها مجلس منتخب الأمر الذي جعلها تحظى في نفس الوقت بإجراءات مختلفة من حيث التسيير ، إذ يخضع تسيير أملاك البلدية العقارية الى نظام مزدوج ذلك أن بعضها أوكل لتسييره وكالات تتمتع بالشخصية المعنوية وتمارس نشاطا تجاريا، بينما بقي بعضها ضمن إطار التسيير العام للبلدية وهو ما طرح عدة اشكالات قانونية لاسيما حول جدوى هذه الازدواجية من جهة ومن جهة أخرى مدى ملائمة نظام تسيير املاك البلدية لتتنوع هذه الاملاك وتتنوع أغراضها وأهدافها، وسنحاول من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء على نظام تسيير الأملاك العقارية البلدية وما يطرحه من اشكالات مادية وقانونية.

Résumé

La mairie en tant que collectivité territoriale dotée d'une personnalité morale ce qui lui conféré une autonomie financière immobilière considérable qui représente son patrimoine distinct par rapport au reste des patrimoines y compris le patrimoine d'état et de wilaya bien que tous ces patrimoines constituent dans leur ensemble le patrimoine national défini par le législateur par le biais d'un système juridique commun, il s'agit du système patrimonial de l'état , cependant ce patrimoine de la commune est soumis en même temps à la loi qui régit la commune en sa qualité d'organe décentralisée gérée par un conseil il ce qui lui permet de se doter en même temps de différentes procédures sur le plan de la gestion , car la gestion du patrimoine communal immobilier est soumis à un système double en raison du fait que certains ou tous les patrimoines sont pour gestion, des agents qui jouissent d'une personnalité morale et exercent une activité commerciale, ce pendant certains d'entre eux sont restés dans le cadre de la gestion générale de la commune, c'est ce qui a posé plusieurs problématiques sur le plan juridique notamment sur l'objectif de cette dualité d'une part et d'autre part la pertinences du système de gestion du patrimoine communal en raison de la diversité de ces biens ainsi que la diversité de leurs objectifs.

Nous allons essayer de traiter ce sujet par le biais de cette étude pour jeter la lumière sur ce système de la gestion du patrimoine communal immobilier et les problématiques matérielles et juridiques posées par ce dernier.

مقدمة

إن البلدية بوصفها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية فهي تتميز بذمة مالية عقارية معتبرة والتي تمثل ملكيتها المتميزة عن باقي الملكيات، بما في ذلك ملكية الدولة والولاية والتي تشكل في مجملها الملكية الوطنية أو القومية.

وقد ضبط المشرع الجزائري جميع الأملاك الوطنية بنظام قانوني موحد غير أنه وبرغم ذلك فإن ملكية البلدية تخضع في نفس الوقت إلى القانون الذي يحكم البلدية بصفتها هيئة لا مركزية يسيروها مجلس منتخب، الأمر الذي جعلها تحظى بإجراءات مختلفة نوعا ما لاسيما من حيث التكوين والقوام وكذا من حيث التسيير.

ويخضع تسيير أملاك البلدية العقارية إلى نظام مزدوج ذلك أن بعضها أوكل لتسييره وكالات تتمتع بالشخصية المعنوية وتمارس نشاطا تجاريا، بينما بقي بعضها ضمن إطار التسيير العام للبلدية وهو ما طرح عدة اشكالات قانونية لاسيما حول جدوى هذه الازدواجية من جهة ومن جهة أخرى مدى ملائمة نظام تسيير أملاك البلدية لهذه الأملاك خاصة بسبب تنوعها وتنوع أغراضها وأهدافها، وسنحاول من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء على نظام تسيير الأملاك العقارية البلدية وما يطرحه من اشكالات مادية وقانونية، وذلك من خلال الخطة التالية:

أولا : مفهوم نظام تسيير الأملاك العقارية البلدية

- I. ماهية تسيير الأملاك العقارية البلدية
 - II. صور تسيير الأملاك العقارية البلدية
 - III. قوام الأملاك العقارية البلدية
- ثانيا: عمليات تسيير الأملاك العقارية البلدية
- IV. التصرفات الناقلة للملكية العقارية البلدية
 - V. التصرفات غير الناقلة للملكية العقارية البلدية.

أولاً : مفهوم نظام تسيير الأملاك العقارية البلدية

1. ماهية تسيير الأملاك العقارية البلدية

البلدية هي الجماعة القاعدية وهي إحدى الجماعات الإقليمية للدولة ويمثل مجلسها المنتخب قاعدة اللامركزية¹ وتمارس البلدية صلاحياتها في كل المجالات المخصصة لها بموجب القانون وتساهم مع الدولة في كثير من المجالات وأهمها إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية بمختلف أشكالها² ، ويدير البلدية مجلس منتخب على رأسه رئيس المجلس والذي يمارس مهامه بصفته ممثلاً للبلدية، أما بالنسبة للدور الذي تمارسه البلدية بمختلف أجهزتها في تسيير أملاكها فإنه دور خاضع لنظام قانوني متكامل تضبطه مجموعة من الأحكام القانونية يمكن تحديدها كما يلي تطبيقاً لنص المادة 80 من القانون (90-30) المتعلق بالأملاك الوطنية حيث حددت النظام القانوني الذي تخضع له الأملاك الوطنية الخاصة عموماً بما في ذلك أملاك البلدية كما يلي : " تخضع الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة والجماعات الإقليمية المحددة في المواد 17 إلى 20 من حيث تسييرها واستعمالها والتصرف فيها في وقت واحد لما يأتي:³

- للقواعد السارية مفعولها على تنظيم وتسيير الجماعات والمصالح والهيئات المالكة أو الحائزة.
- للقوانين والتنظيمات التي توجه أو تخصص هذه الأملاك لأهداف وأغراض التقدم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وكذلك التشريع الخاص بهذا الشأن.
- للقوانين المتعلقة بعلاقات القانون الخاص التي تلزم الدولة أو الجماعات الإقليمية في هذا المجال لأحكام هذا القانون " أي القانون (90-30) المتعلق بالأملاك الوطنية.

ومن ثم فإن عمليات تسيير أملاك البلدية تخضع الى نظام مزدوج يشمل في نفس الوقت قواعد القانون الخاص وقواعد القانون العام.

II. صور تسيير الأملاك العقارية البلدية

يأخذ تسيير أملاك البلدية العقارية إحدى صورتين إما أن يكون في صورة تسيير تمارسه مصالح البلدية مباشرة أو غير مباشر وذلك عن طريق هيئة تقوم بتسيير محفظتها العقارية لحسابها وعليه يمكن التمييز بين صورتين لتسيير المحفظة العقارية البلدية.

أ- التسيير المباشر: وهو تسيير تقوم به البلدية عن طريق مجلسها المنتخب وذلك في شكل تداولي تطبيقا لنصوص المواد 52 الى 61 من قانون البلدية 10-11 ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ هذه المداولات بعد ان تصبح نافذة طبقا للقانون وتتم عمليات تسيير املاك البلدية عن طريق عقود يبرمها رئيس البلدية طبقا للقانون ، ويخضع هذا التسيير للقواعد القانونية التي سبقت الإشارة إليها لاسيما القانون 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية.

ب- التسيير غير المباشر: وهو تسيير متعلق بالعقارات الداخلة ضمن قطاعات التعمير والمخصصة للبناء لفائدة خواص ومن ثم فهو استثناء من الأصل العام، وقد نص على هذه الصورة بموجب قانون التوجيه العقاري 90-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1990 المعدل والمتمم وهذا بموجب نص المادة 73 منه والتي نصت صراحة على ما يلي " تسيير المحفظة العقارية التابعة للجماعات المحلية في اطار احكام المادة 71 السابقة هيئات التسيير والتنظيم العقاريين المتميزة والمستقلة الموجودة او التي ينبغي انشاؤها. وكل تصرف تباشره الجماعة المحلية مباشرة ولا يكون لفائدة شخصية عمومية يعد باطلا وعديم الأثر"

وقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 90-405 المؤرخ في 22 ديسمبر

1990 المحدد لقواعد احداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين وتنظيم ذلك⁴ والذي اوجب بموجب نص المادة 02 منه على وجوب احداث مؤسسات تكلف بتسيير سنداتها العقارية تدعى " الوكالة المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين " ومهمتها طبقا لنص المادة 03 من نفس المرسوم هي حيازة جميع العقارات او الحقوق العقارية المخصصة للتعمير لحساب الجماعة المحلية وتقوم بنقل ملكية هذه العقارات او الحقوق العقارية.

وتتمتع الوكالة بالشخصية المعنوية ويسيرها مجلس ادارة متكون من اعضاء يتم تعيينهم من طرف الجماعات المحلية وأعضاء يمثلون مصالح

الدولة وممثلين عن جمعيات⁵ ويرأس الوكالة مدير معين من طرف مجلس الإدارة يمثل الوكالة في جميع أعمال الحياة المدنية ويرافع عنها امام العدالة⁶.

III. قوام الأملاك العقارية البلدية

يندرج ضمن الأملاك العقارية كل الأملاك التي يمكن اعتبارها عقارا بمفهوم القانون المدني الجزائري وهذا ما يقودنا إلى تحديده ضمن إطاره القانوني والذي تضمنه نص المادة 683 من القانون المدني " كل شيء مستقر بحيزه وثابت فيه ولا يمكن نقله منه فهو عقار " ومن نص المادة المذكور يتحدد مفهوم العقار بعنصر الثبات وعدم القابلية للنقل وبالتالي فكل شيء ثابت بطبيعته في حيزه فهو عقار وطبقا لمعيار الثبات والاستقرار فإن الأرض وكل ما التصق بها من بناء أو أغراس أو غير ذلك فهو عقار ويمكن أن نجمل هذه الأصناف جميعا ضمن صنفين رئيسيين وهما :

- الأراضي.

- العقارات المبنية.

أ- الأراضي: الأرض هي الأصل في كل عقار بطبيعته⁷ وإنما يوصف الشيء بأنه عقار لثبوته في الأرض والتصاقه بها، ويمكن أن نذكر أهم هذه الأصناف⁸.

الأراضي الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية: وقد عرفتها المادة 04 من قانون

التوجيه العقاري (90-25) بأنها كل أرض تنتج بتدخل الإنسان سنويا أو خلال عدة سنوات إنتاجا يستهلكه البشر أو الحيوان أو يستهلك مباشرة في الصناعة، أو بعد تحويله، وهذا التعريف يضبط هذه الأرض بمعيارين أساسيين :

-الإنتاج أو قابلية الإنتاج الفلاحي بتدخل الإنسان، وعلى ذلك تخرج من دائرة هذه الأراضي تلك التي تنتج بطبيعتها دون أي تدخل من الإنسان.

-قابلية الإنتاج الفلاحي للاستهلاك الإنساني أو الحيواني أو الصناعي.

الأراضي العامرة والأراضي القابلة للتعمير: وتجد تعريفها أيضا ضمن أحكام قانون التوجيه العقاري والتي يعرف كل منها كما يلي:

- الأراضي العامرة :وهي بمفهوم المادة 20 من قانون التوجيه

العقاري(90-25) كل قطعة يشغلها تجمع بنايات في مجالاتها الفضائية وفي مشتملات تجهيزاتها وأنشطتها ولو كانت القطعة الأرضية غير

مزودة بكل المرافق، أو غير مبنية، أو مساحات خضراء أو حدائق أو تجمع بنايات.

- الأرض القابلة للتعمير: وعرفتها المادة 21 من قانون التوجيه العقاري 90-25 بأنها كل قطعة أرض مخصصة للتعمير في آجال معينة بواسطة أدوات التهيئة والتعمير، وبالرجوع إلى المادة 19 من قانون التهيئة والتعمير 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم نجده يميز بين ثلاثة أنواع من الأراضي أو القطاعات وهي:

- القطاعات المبرمجة للتعمير.

- قطاعات التعمير المستقبلية.

- القطاعات غير القابلة للتعمير.

ب - **العقارات المبنية**: لقد كانت مجموعة القوانين والتنظيمات التي صدرت بعد الاستقلال سببا مباشرا في تكوين رصيد هائل من العقارات التابعة للبلدية، وهذه العقارات المبنية تنوعت بحسب طرق استعمالها إلى إدارية وسكنية ومهنية وتجارية وغيرها وهو تماما ما ذهبت إليه المادة 02 من القانون (08-15)⁹ في تعريفها للبناء والذي عرفته بأنه " كل بناية أو منشأة يوجه استعمالها للسكن أو التجهيز أو النشاط التجاري أو الإنتاج الصناعي والتقليدي أو الإنتاج الفلاحي أو الخدمات تدخل البنايات والمنشآت والتجهيزات العمومية في إطار تعريف هذه المادة ".
وعليه يمكن تقسيم العقارات المبنية التابعة لأملاك البلدية الخاصة إلى الأصناف التالية:

- البنايات الإدارية المخصصة للمصالح والهيئات الإدارية.

- البنايات السكنية خاصة الإلزامية منها والوظيفية.

- البنايات ذات الاستعمال التجاري أو المهني أو الحرفي.

- البنايات غير المخصصة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة.

ثانيا: عمليات تسيير الأملاك العقارية البلدية

إن أملاك البلدية العقارية وعلى غرار جميع الأملاك الوطنية الخاصة فإنه يمكن تسييرها عن طريق التصرف فيها تصرفا ناقلا للملكية أو غير ناقل للملكية وذلك في إطار مجموعة من القيود والشروط والتي تشكل ضمانة لحماية هذه الأملاك من انحراف الإدارة وتعسفها عند تسييرها وإدارتها وهو ما سنبحثه فيما يلي ممييزين بين نوعي التصرفات كما يلي:

- التصرفات الناقله للملكية العقارية البلدية.
- التصرفات غير الناقله للملكية العقارية البلدية.

1. التصرفات الناقله للملكية العقارية البلدية

تطبيقا لنص المادة 89 من القانون (90-30) ووكذا المادة 57 من

القانون 10-11 المتعلق بالبلدية فان البلدية لا يمكنها ابرام جميع التصرفات الناقله للملكية لأنها مقيدة بأحكام القانون وقد أجاز لها فقط نوعين من التصرفات الناقله للملكية وهي البيع والتبادل¹⁰ وبالتالي فإنه استبعد من دائرة التصرفات الواقعة على أملاكها الخاصة جميع التصرفات الناقله للملكية بغير عوض أو ما يسمى بعقود التبرع كالهبة مثلا، وبذلك فإن التصرفات الناقله للملكية الواردة على الأملاك العقارية البلدية تقتصر على نوعين من التصرفات وهي البيع والتبادل.

أ. بيع الأملاك العقارية التابعة للبلدية

تخضع العقود التي تبرمها البلدية عند التصرف في أملاكها الخاصة بالبيع لذات الشروط العامة والأركان التي تخضع لها عقود البيع المدنية التي يبرمها الخواص غير أنه لا يمكن أن تحظى الإدارة بنفس الحرية التي يخضع لها الخواص في اختيار المتعاقد ذلك أنه ليس للإدارة وهي تبيع أملاكها الحرية المطلقة في اختيار المتعاقد معها بل إن اختيارها خاضع لمجموعة من الشروط والاجراءات القانونية،¹¹ هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنه ليس من حقها التصرف في جميع أملاكها وانطلاقا من ذلك فإن التصرفات بالبيع التي تقوم بها البلدية خاضعة لنوعين من الشروط والقيود التي تضبط عملية التصرف وهي قيود متعلقة بإجراءات ابرام العقد وأخرى متعلقة بالملك المراد التصرف فيه .

1- الشروط المتعلقة بالعقار المراد بيعه: من أجل اعتبار أن ملكا عقاريا من أملاك البلدية قابلا للتصرف بالبيع لأبد من توفر شرطين اساسيين وهما:

- أن لا يكون مخصصا لمصلحة عمومية وغير قابل للتخصيص:¹² طبقا لنص المادة 89 من القانون 90-30 فإنه لا يرد التصرف بالبيع إلا على العقارات التابعة للأملاك البلدية والتي هي غير مخصصة أو التي ألغى تخصيصها¹³ وهذا فقط في حالة عدم قابليتها لتأدية وظيفتها في خدمة المصالح والمؤسسات العمومية أما إذا ورد أي احتمال في كونها

قابلة للتخصيص لأي مصلحة أخرى أو مؤسسة عمومية أخرى فإنه لا يمكن بيعها بل وجب إعادة تخصيصها لفائدة هذه المصلحة تبعا لإجراءات وقواعد التخصيص المنصوص عليها قانونا .

- أن لا يكون العقار المراد بيعه ممنوعا من التصرف: لا يمكن أن يكون التصرف في أملاك الدولة الخاصة عاما وشاملا لجميع العقارات التابعة للبلدية ذلك أنه ولسبب ما يتدخل التشريع لحماية ملك من الأملاك بعينه من التصرف بسبب أهميته أو غرضه أو بسبب أهداف استراتيجية أو اقتصادية وقد يكون هذا المنع مؤقتا أو دائما ومن أمثلة ذلك ما نصت عليه المادتين 104 و 105 من القانون 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية.

2- الشروط والضوابط المتعلقة بعملية الإبرام: إن إبرام عقود بيع أملاك البلدية وإن كان يحتوي على شروط وأركان العقد المدني إلا أن حرية الإدارة في اختيار المتعاقد معها ليست حرية كاملة بل هي مقيدة بمجموعة من الإجراءات التي تهدف من جهة إلى حماية هذه الأملاك من تصرفات الإدارة التي تعارض المصلحة العامة، ومن جهة أخرى تهدف إلى إرساء مبادئ المساواة والعدالة الاجتماعية والمنافسة، وعلى هذا الأساس فإنه من القيود التي ترد على عقود بيع أملاك البلدية أن يكون البيع عن طريق المزاد العلني وهو المبدأ والأصل العام ولا يكون البيع عن طريق التراضي إلا استثناءا .

- البيع بالمزاد العلني: إنه وبالنظر إلى أن أملاك البلدية هي ملك للمجموعة الوطنية أو هو من ضمن الأملاك الوطنية فإنه لا بد أن يراعى عند التصرف فيها أهم المبادئ والضمانات التي تراعى المصلحة العامة والتي تتمثل في ما يلي:

✓ مبدأ المساواة : ذلك أنه من حق كل فرد أن يشتري ملك من أملاك الخاصة للبلدية ولا يجوز التمييز بين الأفراد لأي سبب كان طبقا للدستور .

✓ مبدأ المنافسة: وهو المبدأ الذي لا يترك للإدارة مجالا لتفضيل متعاقد عن آخر وأن الأساس في المفاضلة بينهم هو المصلحة المحققة من خلال هذا الاختيار الذي يكون حسب القواعد القانونية.

✓ مبدأ عدم المجانية¹⁴: ان من بين المبادئ التي استقر عليها الفقه وكذلك القضاء أنه لا يجوز التصرف بشكل مجاني أو بثمان أقل من القيمة لأن ذلك يعد من قبل التمييز والمحاباة¹⁵.

• البيع بالتراضي للأموال العقارية الخاصة للدولة : وإن كان الاصل في البيوع العقارية لأموال البلدية أن تكون بالمزاد العلني إلا أنه استثناءً أجازت المادة 89 من القانون (90-30) المتعلق بالأموال الوطنية البيع عن طريق التراضي ولكن وعلى الرغم من عدم صدور اي نصوص تنظيمية تنظم عملية بيع املاك البلدية بالتراضي خلافاً لأموال الدولة والتي نظمت أحكامه المادة 91 من المرسوم 12-427 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012 المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة غير انه وتطبيقاً لنص المادة 57 من قانون البلدية 11-10 فان عملية التنازل لا تكون إلا بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي التي يجب عدم تنفيذها الا بعد مصادقة الوالي المختص إقليمياً.

3- البيوع العقارية لأموال الدولة الخاضعة لقواعد خاصة : إن تسيير

وإدارة أملاك البلدية العقارية تتعدد أهدافه وأغراضه ولا تقتصر فقط على الجانب المالي لذلك فإن القانون قد نص على بيوع تخضع لقواعد خاصة من أجل أغراض اقتصادية كتنمية الاستثمارات وكذا اجتماعية كتوفير أراضي ضمن تحاصيل اجتماعية سكنية او تجارية لمواجهة مشكلة السكن او ترقية ولذلك فقد أفرد المشرع قواعد خاصة لبيع العقارات غير المبنية الواقعة ضمن المحيط العمراني لفائدة خواص وذلك بجعل اجراءات نقل ملكيتها قاصراً على هيئات التسيير والتنظيم العقاري تطبيقاً لنص المادة 73 من القانون 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري والمادة 03 من المرسوم التنفيذي 90-405 المؤرخ في 22 ديسمبر 1990 المحدد لقواعد احداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين وتنظيم ذلك¹⁶ ، كما اعتبر باطلا اي تصرف من هذا النوع تقوم به الجماعات المحلية بنفسها.¹⁷

ب. مبادلة الأملاك العقارية البلدية

يعتبر التبادل من الأشكال القانونية للتصرفات العقارية التي تلجأ إليها الإدارة لتزويد احتياجات مصالحها من العقارات ولا يتم هذا الإجراء قانوناً إلا في حدود ضيقة ويستوجب لصحته شروط أساسية تتمثل فيما يلي:

- أن يكون محل التبادل عقارين ومن ثم لا يجوز قانونا أن يتم تبادل منقولين أو عقار بمنقول¹⁸.
- يجب أن يكون العقار موضوع المبادلة والتابع للملكية الخاصة خالي من أي رهن وفي حالة وجوده يجب إبطاله أو شطبه قبل تحرير عقد التبادل.
- أن لا يكون العقار موضوع التبادل ممنوع من التصرف.
- أن تكون عملية التبادل مبررة قانونا سواء كانت بمبادرة من المصلحة العمومية أو من مالك العقار المتبادل معه.
- أن يكون التبادل بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي وبموجب مقرر من رئيس البلدية المختص إقليميا وذلك مع مراعاة فارق القيمة اللاحق عند الاقتضاء¹⁹.
- أن يحرر عقد المبادلة سواء في عقد إداري ممضي من قبل رئيس البلدية المختص إقليميا أو بعقد توثيقي يعده موثق ويمثل البلدية بطبيعة الأحوال رئيس البلدية²⁰ وفي هذه الحالة يتحمل صاحب العقار المتبادل مع البلدية مصاريف التوثيق.
- أن لا يتم التبادل إلا بعد تسوية فارق القيمة سواء بدفع فارق القيمة من طرف البلدية أو من طرف صاحب العقار المتبادل معه²¹.

II. التصرفات غير الناقلة للملكية العقارية البلدية.

يعتمد نظام تسيير أملاك البلدية إضافة إلى العمليات والتصرفات الناقلة للملكية والتي هي في مجملها تصرفات مدنية على تصرفات أخرى غير ناقلة للملكية منها المدنية كالأيجارات ومنها الإدارية كالتخصيص ومنح الامتياز ، وهي التصرفات التي سنحاول أن نبينها مع التركيز على أهم الشروط والضوابط التي تحكمها من أجل حماية هذه الأملاك من أي شكل من أشكال الانحراف عن أهدافها أو أغراض استعمالها وأهم هذه العمليات أو التصرفات هي:

- التأجير.
- التخصيص.
- منح حق الامتياز.
- أ- تأجير الأملاك العقارية البلدية

لا يخضع تأجير أملاك البلدية لأحكام القانون المدني فحسب بل يخضع أيضا لمجموعة الأحكام والضوابط التي نص عليها القانون 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية والنصوص المنظمة له، وهي متعلقة أساسا بالشروط التي تحدد الأملاك القابلة للتأجير وأخرى تنظم إجراءات إبرام عقود الإيجار وتحدد أشكالها وضوابطها.

1 - **الشروط المتعلقة بالأملاك العقارية القابلة للتأجير:** يستوجب لتأجير أملاك البلدية توافر مجموعة من الشروط في الملك المراد تأجيره محددة كما يلي:

- يجب أن لا يكون العقار مخصص لفائدة مصلحة أو مؤسسة عمومية وفي حالة ورود احتمال عدم قابليته لتأدية وظيفته.
- أن لا يكون العقار المراد تأجيره غير قابل لمثل هذا النوع من التصرف لأي سبب قانوني أو مادي.

3- **الشروط المتعلقة بعملية إبرام عقد التأجير:** على الرغم من أن عقود إيجار أملاك البلدية تخضع لنفس القواعد المتعلقة بعقد الإيجار في القانون المدني إلا أنها ونظرا لاعتبارات المصلحة العامة فإنها محاطة بمجموعة من الضوابط والشروط على اعتبار أنها تشكل صفقات عمومية بالنسبة للمتعاقد مع الإدارة وهو ما يجعلها تخضع لقواعد مشابهة لتلك المنصوص عليها بموجب قوانين الصفقات العمومية لاسيما تقييد حرية الإدارة في اختيار المتعاقد معها²² وهو ما جعل اجراء التأجير يكون عن طريق المزاد العلني كقاعدة عامة والاستثناء هو التأجير عن طريق التراضي.

• **التأجير عن طريق المزاد العلني:** إن أملاك الجماعات المحلية العقارية وطبقا لنص المادة 89 من القانون 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية يتم تأجيرها بعد تحديد الشروط المالية لهذا التأجير عن طريق المزاد العلني ويخضع لنفس قواعد الأشهار والإعلان وإجراءات المزاد العلني التي سبق أن أشرنا إليها بالنسبة للتصرف بالبيع بالمزاد العلني لعقارات البلدية ، أما بالنسبة لمدة الإيجار فإنها يجب أن تكون ملائمة لإهلاك الاستثمارات المزمع إنجازها .

أما بالنسبة لعقد الإيجار فإنه يتم تحريره من قبل البلدية²³ ويحدد في عقد الإيجار حقوق وواجبات الاطراف وكيفية دفع مستحقات الإيجار وشروط الفسخ وكيفية تحويل الإيجار الى تنازل عند الاقتضاء وكذلك كيفية حساب سعر التنازل.

- **التأجير عن طريق التراضي :** إن التأجير بالتراضي على غرار البيع بالتراضي يهدف في الأساس الى فائدة أكيدة ومصالحة محققة للدولة²⁴ وهو ما يبزر التخلي عن اجراءات المنافسة ومن امثلتها ما يلي:
✓ العقارات ذات الاستعمال السكني : ويتم تأجير هذه الأخيرة من طرف الهيئات المعنية بتأجير الأملاك العقارية التابعة للبلدية وذلك طبقا للتشريعات التي تحكم هذه الايجارات بما في ذلك السكنات الخاضعة لأحكام المرسوم التنفيذي 89-98 المؤرخ في 20 يونيو 1989.²⁵
✓ العقارات المرتبطة بعمليات تكتسي فائدة أكيدة للجماعة الوطنية : وهذه العقارات يتم تأجيرها بالتراضي طبقا لنص المادة 89 من القانون (90-30)

ب- تخصيص الأملاك العقارية البلدية

1- مفهوم التخصيص:

- تعريف التخصيص : تعرف المادة 82 من القانون (90-30) المتعلق بالأملاك الوطنية التخصيص بأنه استعمال ملك عقاري أو منقول يملكه شخص عمومي في مهمة تخدم الصالح العام للنظام ، ويتمثل في وضع أحد الأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الدولة أو الجماعة الإقليمية تحت تصرف دائرة وزارية أو مصلحة عمومية أو مؤسسة عمومية تابعة لأحدهما وقصد تمكينها من أداء المهمة المسندة اليها.
- أشكال التخصيص : يتخذ التخصيص عدة اشكال أو أنواع تبعا لمدته وشروطه المالية وكذلك ظروفه²⁶ وهذه الأنواع كما يلي:
✓ التخصيص المؤقت والتخصيص النهائي: ويكون التخصيص المؤقت لمدة لا يجوز أن تتجاوز خمسة سنوات ابتداء من تاريخ معاينته ويصبح نهائيا بعد انقضاء هذه المدة.²⁷
- ✓ التخصيص المجاني والتخصيص بمقابل : يكون التخصيص مجانيا أي دون مقابل عندما يكون لفائدة احتياجات المصالح الخاصة للجهة القائمة بالتخصيص ويسمى هذا التخصيص أيضا بالتخصيص الداخلي²⁸ كما يكون التخصيص بعوض أو بمقابل عندما يكون لفائدة حاجات جماعة عمومية أخرى أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تابعة لجماعة عمومية أخرى أو مؤسسة أو هيئة عمومية تمسك محاسبتها بالشكل التجاري ويسمى هذا التخصيص بالتخصيص الخارجي.
- ✓ التخصيص الرسمي والتخصيص الضمني : ويكون التخصيص رسميا إذا تم بموجب قرار إداري²⁹ أما التخصيص الضمني³⁰ فهو ما نصت عليه

المادة 91 مكرر 02 من القانون 90-30 المتعلق بالأموال الوطنية ويكون إما بسبب الاقتناء أو الإنشاء من طرف المصلحة المخصصة لها ويسمى أيضا التخصيص القانوني لأنه يتم بقوة القانون وضمنا دون أي إجراء آخر وبمجرد الاقتناء.

✓ التخصيص الفردي والتخصيص المزدوج : وهو التخصيص الذي يتم بشكل فردي إلى مصلحة معينة أما التخصيص المزدوج فهو عملية تبادل بين مصلحتين أو هيئتين يكون بمثابة ازدواج في التخصيص للملك الذي تم تغيير تخصيصه.³¹

2- إجراءات تخصيص أملاك البلدية العقارية : يستلزم للجوء البلدية إلى تخصيص ملك من أملاكها العقارية إلى مصلحة أو هيئة عمومية اتباع مجموعة من الإجراءات كما يلي:

- * يجب أن يصدر قرار التخصيص من:
- رئيس البلدية وبناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي.
- * يجب أن يتضمن قرار التخصيص ما يلي:
- المصلحة المخصص لها ووجهة استعمالها للملك المخصص.
- الشروط المالية إذا كان التخصيص بمقابل.
- مدة التخصيص إذا كان التخصيص مؤقت.

ت. ضبط عمليات منح حق الامتياز في أملاك البلدية الخاصة

يعتبر نظام الامتياز من الأنظمة التي تتيح لأصحاب الامتياز استغلال الأملاك الوطنية ضمن شروط معينة تسمح لمصالح الدولة بمراقبة هذا الاستغلال والتأكد من ان صاحب حق الامتياز قد أنجز مشروعه الاستثماري، وهو من الطرق البديلة عن التنازل والذي كان قد أدى إلى المضاربة بالعقارات التابعة للملكية الوطنية وإهدارها، وهو ما جعل المشرع يتخلى عن كثير من الإجراءات المتخذة في السابق من أجل تسهيل الاستثمار والنهوض بالاقتصاد الوطني³²، واعتمد على نظام الامتياز من أجل إضفاء حماية أكبر على هذه الأملاك وعلى الخصوص الأراضي التي يشكل الامتياز الوسيلة القانونية التي تمنح الحق للمستفيد وتمكنه من انجاز مشاريع استثمارية فوقها أو استغلالها استغلالا فلاحيا .

ومنذ التوجه الجديد للجزائر بعد التعديلات الدستورية نحو الاقتصاد الحر حرصت الدولة على وضع العديد من التسهيلات لتشجيع الاستثمار وترقيته من خلال عدة تشريعات قانونية وتنظيمية³³ وكانت من بين أهم

الوسائل المادية لتشجيع الاستثمارات الوطنية والأجنبية ما نص عليه الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار³⁴ والذي منح عدة امتيازات للمستثمرين بما في ذلك امتياز الحصول على العقارات التابعة للأملاك الوطنية وذلك عن طريق الوكالة المحلية للتنظيم والتسيير العقاري تطبيقا لنص المادة 73 من القانون 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري والمادة 03 من المرسوم التنفيذي 90-405 المؤرخ في 22 ديسمبر 1990 المحدد لقواعد أحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين وتنظيم ذلك³⁵.

الخاتمة:

إن ملكية البلدية لا تختلف إجراءات تكوينها وحمايتها وتصنيفها عن باقي أصناف الأملاك الوطنية مما جعل المشرع يجمعها ضمن نظام قانوني موحد للأملاك الوطنية، غير أن مجموعة الأحكام التي أفردتها المشرع للأملاك البلدية ضمن قانون البلدية 11-10 جاءت موجزة وغامضة ولم تتطرق إلى كثير من المسائل التي وضع القانون 90-30 مبادئها وخلافا للأملاك الدولة التي نظمها المشرع بموجب المرسوم 12-427 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012 المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كفيات ذلك، فإن أملاك البلدية هي الأخرى في حاجة ماسة إلى مرسوم تنظيمي يسطر إجراءات تسييرها وتنظيمها وتكوينها بأكثر دقة كما من شأنه تسليط الضوء على بعض المسائل ذات الأهمية البالغة خاصة ما تعلق بالتمييز بين حالات التسيير المباشر والتسيير غير المباشر، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإننا نرى بأن المشرع لم يكن موفقا فيما تعلق بتسيير المحفظة العقارية البلدية عن طريق وكالة ذات طابع اقتصادي لاسيما وأنها تقوم بتسيير ملكية وطنية وكان الأجدر تغليباً لفكرة المصلحة العامة التي تميز هذه الفئة من الأملاك أن تستد إلى هيئة إدارية مستقلة يمكنها الموازنة بين الدور المالي لهذا الصنف من الملكية الوطنية وبين دورها المتمثل في تحقيق المنفعة والمصلحة العامة باعتبارها ملكية قومية طبقاً للدستور، كما أن الملاحظ أن نظام الوصاية والذي هو مفروض على كثير من التصرفات المتعلقة بأملاك البلدية أفرز الكثير من العيوب أهمها غل يد البلدية في كثير من المسائل وجعل تصرفاتها خاضعة إجباراً قبل نفاذها إلى مصادقة الجهة الوصية مما يعطل معنى الاستقلالية الحقيقية

للذمة المالية لهذه الجماعة ويجعل من أدائها بطيئا وقاصرا في غالب الأحيان.

الهوامش والمراجع

- ¹ المادتين 16 و 17 من الدستور الجزائري .
- ² انظر المواد 02،03 ، 85 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية (جريدة رسمية عدد 02 لسنة 2011).
- ³ أنظر نص المادتين 17 و 18 من القانون 30-90 المؤرخ في أول ديسمبر 1990 المتعلق بالأحكام الوطنية المعدل والمتمم (جريدة رسمية عدد 52 لسنة 1990).
- ⁴ جريدة رسمية عدد 56 لسنة 1990.
- ⁵ المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 90-405 المؤرخ في 22 ديسمبر 1990 المحدد لقواعد احداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين وتنظيم ذلك.
- ⁶ المادة 19 من نفس المرسوم.
- ⁷ عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط الجزء 08، مرجع سابق، ص19.
- ⁸ راجع في ذلك محمد كنازة، الحماية الإدارية لأحكام الدولة الخاصة، أطروحة دكتوراه، قانون عام ، جامعة باجي مختار عنابة، 2016، ص 215.
- ⁹ القانون 08-15 المؤرخ في 20 يوليو 2008 يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام انجازها (جريدة رسمية عدد 44 لسنة 2008).
- ¹⁰ أنظر على الخصوص نصوص المواد 109 و 114 من نفس القانون.
- ¹¹ د عبد الرحيم علي محمد، أحكام التصرف في أملاك الدولة (عقد بيع أملاك الدولة الخاصة)، الطبعة الاولى، دون دار طبع ، 1997، ص 09.
- ¹² لتفصيل أكثر حول مفهوم التخصيص راجع:د العربي مياد، تخصيص أملاك الدولة الخاصة لفائدة المصالح العمومية، مجلة القانون المغربي، العدد 07 مارس 2005، ص 70.
- ¹³ نصت المادة 90 من المرسوم التنفيذي (12-427) المؤرخ في 16 ديسمبر 2012 المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كليات ذلك (جريدة رسمية عدد 69 لسنة 2012). على ما يلي " طبقا لأحكام المادة 89 من القانون رقم 90-30 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق أول ديسمبر 1990، المعدل والمتمم والمذكور أعلاه ، يكون بيع الممتلكات العقارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة غير المخصصة أو التي ألغى تخصيصها وفيما إذا لم تعد صالحة للمصالح والمؤسسات العمومية عن طريق المزاد العلني..."
- ¹⁴ منجي السحباني، المذكرة السابقة، ص 75.
- ¹⁵ المادة 90 فقرة أخيرة من المرسوم 12-427 السابق الإشارة إليه.
- ¹⁶ جريدة رسمية عدد 56 لسنة 1990.
- ¹⁷ انظر نص المادة 73 من القانون 25-90 السابق الذكر وكذلك راجع قرار مجلس الدولة رقم 6405 صادر بتاريخ 20/03/2002 منشور بمجلة مجلس الدولة عدد 04 لسنة 2003.
- ¹⁸ المادة 100 من القانون 30-90 السابق الإشارة إليه.
- ¹⁹ أنظر نص المادة 95 من القانون 30-90 السابق الإشارة إليه
- ²⁰ المادة 82 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.
- ²¹ أنظر نص المادة 94 من القانون 30-90 السابق الإشارة إليه وكذلك المادة 121 من المرسوم 12-427 السابق الإشارة إليه.
- ²² لتفصيل أكثر راجع في ذلك: - أ د عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2011،- د سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991،- ريم عبيد ، طرق إبرام الصفقات العمومية، في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي تبسة، 2006،- د رمضان محمد بطيخ، إبرام العقد الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، 2008.
- ²³ أنظر نص المادة 90 فقرة 02 من القانون 30-90 السابق الإشارة إليه.

- ²⁴ أنظر نص المادة 89 فقرة 02 من القانون 90-30 السابق الإشارة إليه.
- ²⁵ المرسوم التنفيذي رقم 89-98 المؤرخ في 20 جوان 1989 الذي يحدد القواعد التي تضبط الإيجار المطبق على المساكن والمحلات التي تملكها الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات التابعة لها (جريدة رسمية عدد 26 لسنة 1989).
- ²⁶ لتفصيل أكثر راجع: د العربي مياد، تخصيص أملاك الدولة الخاصة لفائدة المصالح العمومية للمقال السابق، ص 71.
- ²⁷ أنظر نص المادة 85 من القانون 90-30، ولتفصيل أكثر راجع شرفي حسان، الأملاك الوطنية الخاصة في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، دون تاريخ مناقشة، ص 134، وأيضا سلطاني عبد العظيم، تسيير وإدارة الأملاك الوطنية، مذكرة ماجستير، فرع القانون العقاري، كلية الحقوق تبسة، السنة الجامعية 2008-2009، ص 194.
- ²⁸ رضوان عابلي، إدارة الأملاك الوطنية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006/2005.
- ²⁹ كما يسمى أيضا بالتخصيص الشكلي لأنه يتطلب إجراءات شكلية معينة تتوج بقرار إداري.
- ³⁰ هناك من يسميه بالتخصيص الفعلي إلا أننا لا نرى أن هذه التسمية تتفق مع حقيقة هذا الشكل من أشكال التخصيص لأنه يتم بموجب القانون وبناء على عملية مادية هي الإنجاز أو عملية قانونية كالاقتناء، والفرق بينه وبين التخصيص الشكلي هو أنه يكون ضمنا بقوة القانون ولا يحتاج إلى أي إجراء شكلي كالقرار الإداري.
- ³¹ راجع نص المادتين 88 و 115 من المرسوم 12-427 السابق الإشارة إليه.
- ³² عابلي رضوان، مذكرة سابقة، ص 125، 126.
- ³³ من بين أهم نصوص هذه المرحلة المرسوم التشريعي 93-12 المتعلق بترقية الإستثمار (جريدة رسمية عدد 64 لسنة 1993).
- ³⁴ جريدة رسمية عدد 47 لسنة 2001.
- ³⁵ جريدة رسمية عدد 56 لسنة 1990.