الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية في الوطن العربي الرهانات والتحديات

المحور الثالث : إشكالات الجماعات المحلية في الجانب الاقتصادي والمالي

عنوان المداخلة

إعادة الاعتبار للممتلكات المحلية كإستراتيجية لمواجهة العجز المالي للجماعات المحلية

– البلدية أنموذجا –

خويلدي سليمان[*1] ، بن فردية محمد علاء الدين[**2]

ملخص: تسعى هذه الدراسة إلى إبراز الأهمية التي تكتسيها أملاك الجماعات المحلية كونها إحدى الركائز الأساسية للاستقلالية المالية في ظل اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية، فالاعتراف بالاستقلالية المالية للجماعات المحلية أوجب عليها تفعيل دورها في خلق أساليب تمويل ذاتية تمكنها من تحقيق مردودية جيدة بعيدة عن إعانات الدولة، خاصة وأن هذه الأخيرة تشهد اضطرابات عديدة ونكسات متكررة بسبب الصدمة النفطية، وبالتالي نجد أن الدولة في السنوات الأخيرة حرصت كل الحرص على إصدار العديد من التعليمات والإجراءات المتعلقة بتثمين الممتلكات المحلية وذلك لما لها من مردودية على ميزانية الجماعات المحلية.

الكلمات المفتاحية: جماعات محلية، تثمين، ممتلكات، مردودية، عجز مالي.

Abstract:

This study seeks to highlight the importance of the property of the local communities as one of the main pillars of financial independence in light of the adoption of the principle of administrative decentralization. Recognizing the financial independence of the local communities, they must activate their role in creating self-financing methods that enable them to achieve good profitability, And that the latter is experiencing many disturbances and setbacks due to repeated oil shock, and therefore we find that in recent years the state has been careful to issue many instructions and procedures related to the valuation of local property because of its cost-effectiveness On the budget of local communities.

Keywords: Local Communities, Property, Valuation, Returns, Financial Deficit.

[*1] أستاذ محاضر ب ، جامعة غرداية، الجزائر، البريد الإلكتروني: khouildi82@gmail.com

[**2] دكتور، جامعة غرداية ، الجزائر، البريد الإلكترون mohammedalaeddine09@gmail.com

مقدمة

تعترف اللامركزية الإدارية بوجود هيئات إدارية مستقلة موزعة عبر الإقليم الوطني، وتتمتع بالشخصية المعنوية، ومنه فإن أهم نتيجة تصدر عن هذه الشخصية المستقلة هي تمتعها بذمة مالية وأملاك عمومية تستخدمها من أجل تحقيق الأغراض المنوطة بها والمنصوص عليها في قوانين الجماعات المحلية. إن تحقيق التمويل الذاتي والمستقل للجماعات المحلية يعتبر من التحديات والرهانات التي تواجه الأنظمة المحلية قانونيا وإداريا وماليا، وعليه فمبدأ الاستقلالية المالية يقتضي حتمية أن تكون موارد ومصادر التمويل المحلي مستقلة لضمان تحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية، لكن ما يلاحظ هو أن التمويل المحلي والموارد المحلية تتميز بضعفها وعدم كفايتها بصورة جعلت مجالس تسيير الجماعات المحلية مشلولة وعاجزة عن المحافظة على استقلالها المالي وعدم الاضطلاع بالمهام والوظائف التي تبرز وجودها، وبما أن متطلبات تحقيق التنمية المحلية تستوجب توافر موارد مالية كافية ومستدامة لتغطية احتياجات السكان المتنامية، غير أن الجماعات المحلية تعاني من إشكالية التمويل المحلي واستدامة موارده، الأمر الذي ألزمها البحث عن أساليب وآليات تكون مصدرا للتمويل وسندا لها، والتي من بينها إعادة الاعتبار للممتلكات المحلية، ففي الآونة الأخيرة نجد معظم النصوص تركز على هذا المصدر كونه يحتل دورا هاما في إيرادات الجماعات المحلية.

وانطلاقا مما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية:

- إلى أي مدى تساهم استراتيجيات إعادة الاعتبار للممتلكات المحلية في الحد من العجز المالي للجماعات المحلية ؟

بناءً على الإشكالية المطروحة، فإن فرضيات الدراسة تتمثل في:

- يساهم التسيير الجيد للأملاك المحلية في زيادة الإيرادات المحلية؛
- تطبيق الأساليب والإجراءات الصارمة في تسيير وتثمين الممتلكات المحلية يزيد من مردوديتها.

أهمية الدراسة:

تدخل أهمية هذه الدراسة في كونها تسلط الضوء على أحد أهم المواضيع وهي أملاك الجماعات المحلية والتي هي حديث الساعة خاصة في ظل تراجع العائدات النفطية وبالتالي وجب على هذه الجماعات خلق مصادر جديدة للثروة تعتمد عليها دون الرجوع إلى الدولة.

أهداف الدراسة:

نسعى من خلال هذه الورقة إلى تحقيق الأهداف التالية:

- إبراز دور أملاك الجماعات المحلية في زيادة الإيرادات المحلية؛
- التعرف على أساليب وآليات تثمين الممتلكات المحلية حسب ما نص عليها القانون.

منهج الدراسة:

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التاريخي وذلك بالرجوع إلى القوانين المتعلقة بتسيير أملاك الجماعات المحلية، بالإضافة إلى المنهج الوصفي التحليلي لتناسبه مع طبيعة الدراسة التي تعتمد على التحليل والوصف في آن واحد.

المحور الأول: المقاربة القانونية لأملاك الجماعات المحلية في التشريع الجزائري

1- أملاك الجماعات المحلية (البلدية والولاية) في ظل قانون 1990

عرفت الدولة الجزائرية العديد من الإصلاحات خاصة بعد صدور دستور 1989، ففي هذه الفترة وحتى سنة 1993 صدرت تشريعات مهمة وأساسية خاصة ما تعلق منها بالقانون الإداري والتي صدر معها قانون الجماعات المحلية والمجسد في قانوني البلدية والولاية .

- قانون 08/90 المؤرخ في: 1990/04/07 المتعلق بالبلدية.
- قانون 09/90 المؤرخ في: 1990/04/07 المتعلق بالولاية

لقد اعترف القانون البلدي لسنة 1990 بالاستقلال المالي للبلدية عندما نص في المادة الأولى منه: أن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. كما منحها الحق في تسيير أملاكها ومصالحها بصفة مباشرة، وإذا عجزت عن ذلك جاز لها أن تسيرها عن طريق الامتياز وأعطى المشرع صلاحيات واسعة لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثل للبلدية وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي وعليه أن يقوم بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها ومنها عقود اقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهبات والوصايا والمحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية[3]، وعليه فهذا القانون كرس مبدأ اللامركزية في تسيير الجماعات المحلية حيث جعل المجلس الشعبي البلدي سيدا في تسيير الأملاك المحلية دون هيمنة الوالي.

وتنفيذا لنفس السياسة الهادفة لمزيد من الاستقلالية الإدارية وتحقيق أهداف اللامركزية اعترفت المادة الأولى من قانون الولاية لسنة 1990 بالاستقلال المالي حيث نصت: الولاية هي جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة تابعة للدولة، أما في مجال تسيير أملاك الولاية فيبادر المجلس الشعبي الولائي ويجسد كل العمليات التي ترمي إلى حماية الأملاك كما يقوم المجلس بقبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية وهذا دون تدخل السلطات الإدارية ولا الوالي وهو مكسب لصالح استقلالية الجماعات المحلية، ويلاحظ من خلال هذا القانون أن التشريع منح المجلس الشعبي الولائي صلاحيات واسعة مثله مثل البلدية في مجال تسيير أملاك الجماعات المحلية وفرض قيود كبيرة على الوالي في التصرف فيها.

---

[3] الجريدة الرسمية عدد 11 بتاريخ 11 أفريل 1990.

إن قانوني البلدية والولاية لسنة 1990 جسدا الاستقلالية الفعلية وحققا فعلا مبدأ اللامركزية في تسيير أملاك الجماعات المحلية وتم العمل بهذا القانون مدة 21 سنة إلى غاية سنة 2011 .[4]

2- أملاك الجماعات المحلية في ظل قانون 2011

في هذه السنة صدرت قوانين جديدة للجماعات المحلية تعطي صلاحيات أكثر للهيئات المنتخبة على حساب الهيئات الإدارية المركزية، فلأول مرة في قوانين الجماعات المحلية يتم حصر أملاك البلدية في فصل خاص بها، وهو ما جاء في الفصل الخامس منه وذكر صراحة أن للبلدية أملاك عامة وأملاك خاصة، ثم قام بسردها كما جاءت في قانون الأملاك الوطنية 1990 المعدل والمتمم، كما نص صراحة أنه يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين أملاك البلدية المنتجة وجعلها أكثر مردودية، وتم ذكر هذه المصطلحات مثل تثمين الأملاك والمردودية لكي تتماشى مع سياسة الدولة الرامية إلى تثمين الأملاك الوطنية بصفة عامة وجعلها تحقق المردودية الاقتصادية المرجوة والتي نظمتها قوانين الاستثمار والقوانين المنظمة للعقار الصناعي والفلاحي، وكان سببا في تعديل قانون الأملاك الوطنية لسنة 2008 وبالرجوع لقانون البلدية الجديد نجده أعطى للمجلس الشعبي البلدي صلاحيات واسعة في تسيير الأملاك الوطنية للبلدية وفي نفس الوقت قيده فبالنسبة للصلاحيات الواسعة نجد ما ورد في نص المادة 82 التي تقر أنه يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة لممتلكات البلدية وإدارتها[5] من بينها إبرام عقود اقتناء الأملاك والحقوق المكونة لممتلكات البلدية وإدارتها ومن بينها إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا وممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة، تسيير شبكة الطرق البلدية[6]، كما يسير على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأملاك العمومية والمحافظة عليها، وتجسيدا لمبدأ التثمين والمردودية تسير البلدية للحفاظ على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي .

أما قانون الولاية الجديد 12-07 المؤرخ في: 21 فيفري 2012 فقد نص في المادة 06 منه: على أنهّ تتوفر الولاية على أملاك تتولى صيانتها والحفاظ عليها وتثمينها، فربط بين الملكية العمومية للولاية وواجب الصيانة والتثمين، لكن نجده لم يتطرق إلى صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال تسييره لأملاكه الوطنية رغم تطرقه لكل مجالات تدخله بصفته هيئة منتخبة.

ورغم نص قانون الولاية الجديد مثله مثل قانون البلدية على أملاك الولاية في فصل خاص إلا أنه أحال كل عمليات تسيير الأملاك العقارية للولاية سواء ما تعلق بالاقتناء أو العقود إلى القوانين والتعليمات المعمول بها

---

[4] المادتين 66 و67 من قانون الولاية 1990.

[5] الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 03جويلية 2011.

[6] المادة82 من قانون البلدية 2011.

في هذا المجال وهو يقصد بها قانون الأملاك الوطنية، كما كرس القانون الجديد للولاية مبدأ هيمنة الإدارة العمومية على المجلس المنتخب في مجال تسييرها لأملاكها الوطنية .[7]

المحور الثاني: أنواع الممتلكات المحلية وواقعها في الجزائر

يقصد بأنواع الأملاك كل ما تملكه الجماعات المحلية سواء ملكية وطنية عمومية أو ملكية وطنية خاصة وسواء كانت أموالا عقارية أو منقولة، وفي هذا نصت المادة 8 من الدستور على أن "الأملاك الوطنية يحددها القانون وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية، يتم تسيير الأملاك الوطنية طبقا للقانون". كما تم تحديد مكونات الأملاك الوطنية والقواعد الخاصة بتكوينها وتسييرها ومراقبة استعمالها بموجب القانون رقم 90 – 30 المؤرخ في 01-12- 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 08 – 14 المؤرخ في 20- 07- 2008، حيث تشمل الأملاك الوطنية على مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية، التي تحوزها الدولة وجماعاتها الإقليمية وهي تشكل ملكية عمومية أو خاصة[8]، وتتكون من:

- الأملاك العمومية أو الخاصة التابعة للدولة؛
- الأملاك العمومية أو الخاصة التابعة للولاية؛
- الأملاك العمومية أو الخاصة التابعة للبلدية.

و تنقسم الأملاك الوطنية إلى قسمين، أملاك وطنية عمومية وأملاك وطنية خاصة .

1 – الأملاك الوطنية العمومية:

يقصد بها الأموال التي تملكها الدولة أو الجماعات المحلية وتكون معدة للاستعمال العام وتحقق نفعا عاما، ومن ثم فهي تخضع للقانون العام[9]، تتكون الأملاك الوطنية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة وإما بواسطة مرفق عام، شريطة أن تكيف في هذه الحالة بحجم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة مطلقا أو أساسيا مع هدف هذا المرفق، وكذلك من الثروات و الموارد الطبيعية المعرفة وفقا للمادة 15 من القانون رقم 90- 30 المذكور أعلاه، والذي نص كذلك على أنها تتكون من الأملاك العمومية الطبيعية والأملاك العمومية الاصطناعية.[10]

---

[7] المادة 132 من قانون الولاية 2012.

[8] محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

[9] نفس المرجع، ص: 119.

[10] المادة 14 من قانون 90- 30 المؤرخ في: 01-12- 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية.

2- الأملاك الوطنية الخاصة

يقصد بها الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة ومعدة للاستعمال الخاص وتحقق نفعا خاصا للفئة التي تستخدمها ومن ثم فهي تخضع لأحكام القانون الخاص وتشمل الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو الولاية أو البلدية ما يلي:

- العقارات والمنقولات المختلفة الأنواع غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية التي تمتلكها؛

- الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها أو حققتها الجماعات المحلية في إطار القانون؛

- الأملاك والحقوق الناجمة عن تجزئة حق الملكية التي تؤول إلى الدولة والولاية والبلدية وإلى مصالحها ومؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري؛

- الأملاك التي ألغي تخصيصها أو تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التي تعود إليها؛

- الأملاك المحولة بصفة غير شرعية من الأملاك الوطنية التابعة للدولة والولاية والبلدية والتي أستولي عليها أو شغلت بدون وجه حق ومن غير سند واستردتها بطرق قانونية.

بعد قيام المشرع بتصنيف هذه الأملاك، عدد على إنفراد كل من الأملاك الخاصة بالدولة والولاية والبلدية. وتشمل الأملاك التابعة للولاية والبلدية خصوصا ما يأتي:

- جميع البنايات والأراضي غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية والتي تملكها الولاية أو البلدية وتخصص للمرافق العمومية والهيئات الإدارية؛

- المحلات ذات الاستعمال السكني وتوابعها الباقية ضمن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للولاية أو البلدية التي اقتنتها أو أنجزتها بأموالها الخاصة؛

- الأراضي الجرداء غير المخصصة التي تملكها الولاية أو البلدية؛

- الأمتعة المنقولة والعتاد الذي تقتنيه الولاية بأموالها الخاصة؛

- الهبات والوصايا التي تقدم للولاية أو البلدية وفق ما ينص عليه القانون؛

- الأملاك الناتجة عن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو البلدية التي تتنازل عنها كل منها للولاية أو تؤول ملكيتها إليها، و كذلك الأملاك الناتجة عن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو الولاية التي تتنازل عنها كل منهما للبلدية أو تؤول ملكيتها إليها؛

- الأملاك التي ألغي تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التابعة للولاية أو العائدة إلى كل منهما؛

- الحقوق والقيم المنقولة المكتسبة أو التي حققتها الولاية أو البلدية والتي تمثل مقابل حصص مساهمتها في تأسيس مؤسسات عمومية أو دعمها المالي؛

- المساكن الوظيفية أو المرتبطة بالعمل ونقلت ملكيتها للبلدية؛

– العقارات والمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية وفقا للقانون؛
– الأملاك المنقولة والعتاد الذي اقتنته البلدية أو أنجزته بأموالها الخاصة.

ورغم حجم هذه الأملاك، إلا أن أهميتها لا تظهر إلا إذا روعيت طرق التسيير العقلاني في إدارتها بالشكل الذي يسمح بتطوير مردوديتها وذلك من خلال احترام النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول والأداء الجيد للخدمة العامة.[11]

تتكون أملاك الجماعات المحلية من أملاك منتجة للمداخيل، وأملاك غير منتجة للمداخيل، وهي مسطرة في ملحقين متميزين، خاصة التعليمة الوزارية المشتركة " C1 "، وتتمثل إيرادات الأملاك المنتجة للمداخيل في ناتج كراء ممتلكات البلدية التالية:

1- إيجار الأملاك العقارية **(Loyers des immeubles)**

- المحلات ذات الاستعمال السكني؛
- المحلات ذات الاستعمال التجاري؛
- المذابح؛
- مواقف السيارات؛
- حقوق المكان داخل الأسواق (droits de place dans les marchés)؛
- مداخيل المخيمات الصيفية؛
- حقوق الحفلات((droits de fêtes)؛
- الحجز العمومي ((fourrière publique)؛
- كراء الأسواق الأسبوعية واليومية؛
- مداخيل بيع المنتوجات البلدية.

2-إيجار الأملاك المنقولة**(Location matériels communal)**

- العتاد (شاحنات، حافلات وغيرها...)؛
- المعدات الكبيرة (تجهيزات الأشغال العمومية)؛

يجب أن تتم كل العمليات المتعلقة بالإيجار (Affermage)، والتنازل عن الممتلكات العقارية والمنقولة بمداولة من المجلس الشعبي البلدي وعن طريق عقد أو دفتر الشروط المتضمن الالتزامات المفروضة على المستأجر،[12] أما في حالة بيع ممتلكاتها يتعين على البلدية التطبيق الصارم لمبدأ المناقصة العلانية لعمليات بيع أملاكها.[13]

---

[11] المادة 19 من القانون 90- 30.

[12] منشور وزير الداخلية رقم 842 المؤرخ في: 07 سبتمبر 1994 المتعلق بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية.

[13] منشور وزير الداخلية رقم 111 المؤرخ في: 01 فبراير 1993 المتعلق بتسيير وتثمين وصيانة أملاك الجماعات المحلية.

يجب كذلك اللجوء دائما إلى المناقصة العلانية أو التسيير المباشر لتحصيل حقوق استعمال الطرق والأماكن العمومية والتوقف في الأسواق والمذابح، وفق دفتر شروط نموذجي.[14]

في هذا الإطار، وقصد تثمين هذه الموارد يتعين على البلدية القيام بما يلي:

- تحديث بدلات إيجار المحلات ذات الاستعمال السكني أو المهني؛
- إعداد رخص تعاقدية لمختلف الاستعمالات المؤقتة للأملاك العمومية للبلدية؛
- إعذار المؤسسات والهيئات والخواص الذين لم يقوموا بإعادة الطرق إلى حالتها الأصلية؛
- تخصيص جزء من الاقتطاع(le prélèvement) ، يوجه لإنشاء أملاك منتجة للمداخيل أو تهيئة الأملاك الموجودة؛
- المسلك الجيد والمنظم لسجل جرد الأملاك العقارية والمنقولة (الملحق المالي رقم (32)، راجع التعليمة الوزارية المشتركة "1C".

إن ناتج تحصيل الإيرادات السابقة الذكر، يتم توجيه من طرف البلدية ومساهمة منها في التنمية المحلية، إلى صيانة المساجد والمدارس الابتدائية، وتشجيع مبادرات الشباب والرياضة، تصل إلى نسبة 7% من بعض إيرادات قسم التسيير من ميزانيتها.

المحور الثالث: إستراتيجيات إعادة الاعتبار لأملاك الجماعات المحلية

اعترف قانون الأملاك الوطنية للمجالس الشعبية المحلية ببعض الصلاحيات في هذا المجال، وتختلف هذه الصلاحيات بين هاتين الهيئتين حسب العملية بحد ذاتها فتكون إدارية إذا تعلق الأمر بقاعدة تسيير ذات طابع تقني، وتكون بمداولة إذا تعلقت عملية التسيير باستثمار أو تحويل الملكية مثلا، لذلك نحاول دراسة هذه الإجراءات ونحدد مسؤولية كل طرف فيها وهذا كما يلي:[15]

أولا: الإدراج في الأملاك الوطنية

يقصد بالإدراج "إدخال مال معين في صنف من أصناف الأملاك العامة"، وتكون بإتباع إجرائين متميزين هما: تعيين الحدود والاصطفاف.

1- تعيين الحدود

وهو معاينة السلطة المختصة لحدود الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية البحرية والمائية وتفصلها من باقي الملكيات المجاورة لها. أو هي إفراز المال العام من بقية أملاك الشخص العام والأفراد وذلك بهدف تعيين

---

[14] قرار وزاري مشترك مؤرخ في 08 جويلية 1986 يتضمن المصادقة على دفتر الأعباء لفائدة المذابح والمسالخ البلدية.

[15] أعمر يحياوي، نظرية المال العام، دار هومة، 2002، ص: 35 .

مجال تطبيق الأحكام الاستثنائية الخاصة بالملكية العامة ومنح المرسوم التنفيذي رقم 427-12 المؤرخ في 16 ديسمبر سنة 2012 يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، للوالي باعتباره ممثلا للدولة هذه الصلاحية وهذا أمر منطقي حيث أن الإدارة لا تتفق مع صاحب الملكية المجاورة لتحديد أملاكها بل تقوم بعملية كاشفة فقط.

2- الاصطفاف

هو إثبات تعيين الحدود الفاصلة بين الطرق العمومية وللملكيات المجاورة لها، أي تعيين حدود الأملاك الوطنية الاصطناعية، ويندرج الملك والأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية بعد استكمال عملية التهيئة وإصدار العقد القانوني للتصنيف وهذا بموجب قرار من الوالي المختص بعد مداولة المجلس الشعبي الولائي.

3- التخصيص

هو جوهرة سلطة استعمال الأملاك الوطنية الخاصة سواء مملوكة للدولة أو الجماعات المحلية والتي هي نتاج الاعتراف للأشخاص العامة بحق ملكية أملاكها الوطنية، وهو نوع من الاستعمال الذي يرتبط أساسا بعمومية المال حيث يستهدف التخصيص دائما تحقيق مهام مرتبطة بالنفع العام والمصالح العامة، وهو ما يميز سلطة استعمال هذه الأموال من استعمالات المالك الفردي لأملاكه التي تستهدف أساسا تحقيق نفعه الخاص، وعرف قانون الأملاك الوطنية التخصيص أنه "استعمال ملك عقاري أو منقول يملكه شخص عمومي في مهمة تخدم الصالح العام للنظام، ويتمثل في وضع أحد الأملاك الوطنية الخاصة التي تملكه الدولةأو الجماعة الإقليمية تحت تصرف دائرة وزارية أو مصلحة عمومية أو مؤسسة عمومية تابعة لأحدهما وقصد تمكينهما من أداء المهمة المستندة إليها، وفي حالة ما إذا ثبت أنه ملكا تابعا للأملاك الوطنية الخاصة بالجماعات المحلية قد أصبح لا يفيد نهائيا في عملها فيتم إلغاء التخصيص وفي كل الحالات يخضع تخصيص الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة بالولاية أو البلدية أو إلغاء تخصيصها لمداولات وقرارات محلية صادرة عنها، ويمكن أن يكون التخصيص نهائيا أو مؤقتا، كما يمكن أن يكون مجاني أو بمقابل، فيكون مجاني عندما تخصص الدولة أملاكها لمصلحة تابعة للولاية أو البلدية.

4- الهيئات الوصايا

منحت المادة 45 من قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم صلاحية قبول أو رفض الهيئات والوصايا التي تقدم للولاية أو البلدية لكل من المجلس الشعبي الولائي بالنسبة لأملاك الولاية والمجلس الشعبي البلدي بالنسبة لأملاك البلدية وهذا عن طريق مداولة.

5- الإيجار والتسيير الحر للمحلات

منح المشرع الحق للجماعات الإقليمية من أجل تأجير أملاكها الخاصة في إطار اختصاصاتها وهذا ما نصت عليه الفقرة 02 من المادة 90 من قانون الأملاك الوطنية والتي تنص على ما يلي: "وتقوم السلطة المختصة بتأجير الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الجماعات الإقليمية في إطار

اختصاصاتها..." أما بالنسبة للتسيير الحر للمحلات التجارية فتقوم الجماعات المحلية بتسيير هذه المحلات التجارية والحرفية التابعة لأملاكها الوطنية الخاصة وفق دفتر الشروط، كما تحدد الجماعات المحلية مبلغ تعويض التسيير الذي يدفع لصالح الولاية أو البلدية المعنية كما يمكن للجماعات المحلية أن تتنازل على أساس دفتر الشروط بعد استشارة المصالح التقنية لإدارة أملاك الدولة عن العناصر غير المادية في المجالات التجارية والمستثمرات الحرفية التابعة لأملاكها، ويدفع عائد البيع لميزانية الولاية أو البلدية.

6- التنازل عن أملاك الجماعات المحلية

لقد استعمل المشرع في قانون الأملاك الوطنية لسنة 1990 مصطلح "بيع" بدلا عن مصطلح "التنازل" الذي ورد في نص المادة 89 بعد التعديل، حيث أن الفرق بينهما غير واضح حيث أن كلاهما ناقلين للملكية، ونصت هذه المادة أنه "يمكن التنازل أو تأجير الأملاك العقارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة والجماعات الإقليمية غير المخصصة أو التي الغي تخصيصها إذا ورد احتمال عدم قابليتها لتأدية وظيفتها في عمل المصالح والمؤسسات العمومية عن طريق المزاد العلني، ومع احترام المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ويمكن أن يكون هذا التنازل بالتراضي على أساس القيمة الحقيقية ولكن بصفة استثنائية". [16]

وإذا كانت عمليات التنازل هذه تتم بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للأملاك العقارية للبلدية، فإن المادة 57 من قانون البلدية قيدت تنفيذ هذه المداولة بمصادقة الوالي إما مباشرة من قبل الجماعات الإقليمية المعنية، وإما الإدارة المكلفة بالأملاك الوطنية أو عن طريق أعوان التنفيذ في كتابات الضبط لدى المحاكم بناءً على طلب الجماعات الإقليمية وما يثبت تكريس اللامركزية في قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم في مجال تسيير أملاك الجماعات المحلية هو ما ورد في نص المادة 120 منه التي تنص على أنه "تخضع عقود التسيير أو التصرف التي تتعلق بأملاك الجماعات الإقليمية لقانون البلدية وقانون الولاية، وهذا ما أكدته المادة 02 من قانون البلدية الجديد، وهذا ما سوف نتطرق إليه لاحقا.

ثانيا: الاستعمال الخاص للأملاك الوطنية العامة المملوكة للجماعات المحلية عن طريق الرخصة الواحدية الطرف:

الشغل الخاص للأملاك الوطنية العامة عن طريق رخصة إدارية واحدية الطرف هو شغل مؤقت لا يكون إلا بموجب قرار إداري صادر عن سلطة مختصة وتأخذ هذه الرخصة شكلين إما رخصة الطريق أو رخصة الوقوف.

1- رخصة الطريق

رخصة الطريق حق الشغل المؤقت لجزء من طريق العام بعد تغير أساسه وإقامة مشتملات عليه، وهذا ما نصت عليه المادة 164 من المرسوم التنفيذي رقم 454-91 حيث تنص: "تتمثل رخصة الطريق في

---

[16] محمد فاروق عبد المجيد، التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري: دراسة مقارنة في ظل الأموال الوطنية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص: 09.

الترخيص بشغل قطعة من الأملاك العامة المخصصة لاستعمال الجميع شغلا خاصا، مع إقامة مشتملات في أرضيتها وتسلم لفائدة مستعمل معين"، وما يمكن ملاحظته من هذا النص وخاصة عند قول المشرع "إقامة مشتملات في أرضيتها " أن الإدارة تسمح لصاحب الرخصة في التغير لذلك عبر عنها بعض الفقهاء بأنها الرخصة الخطيرة، ومن أمثلة هذه الرخص هي السماح لبعض الشركات بمد خطوط حديدية فوق أراضي الأملاك العامة وحفر الآبار والغاز واستخراج المعادن وتوصيل قنوات المياه...الخ، ومنذ مدة طويلة كانت تعتبر رخصة الطريق تصرفا من تصرفات الضبطية الإدارية، وهذا يتولد عنه عدة أثار منها أن سحب الرخصة كان أيضا إجراء من إجراءات الضبطية الإدارية يمكن للإدارة التعسف في استعماله، ويسلم رخصة الطريق أو يرفض تسليمها السلطة المكلفة بتسيير الأملاك العامة، و هنا السلطة المكلفة هي الجماعات المحلية " الولاية أو البلدية" ويسلمها المجلس الشعبي البلدي أو الوالي، إذا كان تسيير الأملاك العامة المعني لا تتولاه سلطة إدارية أخرى وهنا جاءت هذه المادة غامضة جدا ولم تبين صراحة من هو صاحب الاختصاص وفي كلتا الحالتين الأولوية تكون للسلطات الإدارية الممثلة لإدارة عدم التركيز الإداري، وقرار الجماعات المحلية هو قرار استثنائي.

2- رخصة الوقوف

تعتبر رخصة الوقوف النوع الثاني من الرخصة الإدارية الواحدية الطرف لاستعمال الأملاك المخصصة للجميع على مستوى إقليم الجماعة المحلية وهي الحالة التي تتدخل فيها الإدارة لترخيص شخص ما وبصفة شخصية وانفرادية لوقت محدد وفي شكل من الأشكال في استعمال الأملاك العامة، فرخصة الوقوف تجد مصدرها التشريعي في نص المادة 59 و64 من قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم وعرفها المرسوم التنفيذي رقم 454-91 في نص المادة 163منه: " تتمثل رخصة الوقوف في الترخيص بشغل قطعة من الأملاك العامة لاستعمال الجميع شغلا خاصا دون إقامة مشتملات على أراضيها، وتسلم لمستفيد اسميا، و تمنح هذه الرخصة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بقرار فيما يخص الطرق الوطنية والولائية الواقعة داخل التجمعات السكنية وكذلك الطرق البلدية ويملكها الوالي بقرار يخص الطرق الوطنية والولائية خارج التجمعات السكنية. [17]

[17] محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري: أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، دار الفكر العربي، مصر، 1979، ص 102.

الخاتمة

من خلال ما سبق يتضح جليا أن الجماعات المحلية تطبق تعريفات جد منخفضة عند القيام بعملية استغلال هذه الأملاك مما يبين عدم اهتمامها بما تدره من موارد. كما أن ضعف هذه الموارد يعود في جانب كبير منه إلى التنازل غير المحسوب عن الممتلكات العقارية التي كانت تدر دخلا هاما للجماعات المحلية، والتي كانت تشكل احتياطات عقارية هامة للبلديات بموجب الأمر رقم 74-26 المؤرخ في 20-2-1974 المتضمن تكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلدية، إن قيام البلديات ببيع الأراضي التي كانت تدخل في إطار الاحتياطات العقارية بأثمان رمزية بيّن أنها لم تحسن استغلال الوضعية المالية التي خلقها الأمر رقم 74-26 السالف الذكر، كي توجد لنفسها تمويلا ذاتيا معتبرا يغنيها عن حاجتها إلى إعانات الدولة، بحيث نجد أن أغلبية البلديات ترتكز في مواردها المالية بشكل أساسي على الموارد الجبائية وإعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية على حساب مواردها الذاتية والأملاك على وجه التحديد. وهكذا تكون هذه البلديات قد ضيعت فرصة ثمينة لتدعيم مواردها والتخفيف من تبعيتها المالية للدولة. ومن خلال ما سبق توصي الدراسة بما يلي:

التوصيات:

- التقليل من التركيز على الموارد المالية الجبائية وإعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية؛
- الاحتفاظ بالأملاك العقارية وعدم التنازل عنها بمبالغ رمزية؛
- إعادة الاعتبار للأملاك المنقولة والحرص على الاستفادة من قدر المستطاع؛
- العمل على مواصلة الجهود لإصلاح مالية الجماعات المحلية؛
- البحث عن موارد مالية مستدامة لتمويل الجماعات المحلية؛
- تفعيل التدابير الاحترازية لمواجهة الصدمات المالية التي قد تواجه الجماعات المحلية.

الهوامش المراجع:

- محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري: أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، دار الفكر العربي، مصر، 1979.
- محمد فاروق عبد المجيد، التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري: دراسة مقارنة في ظل الأموال الوطنية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988
- أعمر يحياوي، نظرية المال العام، دار هومة، 2002
- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 08 جويلية 1986 يتضمن المصادقة على دفتر الأعباء لفائدة المذابح والمسالخ البلدية.

- منشور وزير الداخلية رقم 111 المؤرخ في: 01 فبراير 1993 المتعلق بتسيير وتثمين وصيانة أملاك الجماعات المحلية.
- منشور وزير الداخلية رقم 842 المؤرخ في: 07 سبتمبر 1994 المتعلق بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية
- المادة 19 من القانون 90- 30.
- المادة 14 من قانون 90- 30 المؤرخ في: 01-12- 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية
- محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- المادة82 من قانون البلدية 2011.
- الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 03جويلية 2011.
- المادتين 66 و67 من قانون الولاية 1990.
- الجريدة الرسمية عدد 11 بتاريخ 11 أفريل 1990.