المحاضرة الأولى: ماهية الأملاك العامة

مقدمة:

يعتبر حق الملكية من أقدس الحقوق الإنسانية و التي عرفت تطورا مستمرا عبر مختلف الحضارات الإنسانية, و تزداد الملكية أهمية كلما كانت محل عقار ذو قيمة عالية , و كما هو متعارف عليه و ثابت بين المجتمعات أن العقار يصنف ضمن ارفع الأموال قيمة التي تشكل محلا للملكية, و إن للعقار مكانة مرموقة ما بين الشعوب مما جعل من الكثير يتهافت عليه بالطرق المشروعة و حتى غير المشروعة, و لطالما كانت الأرض سببا في الخلافات و النزاعات بين الشعوب و الدول و لطالما كانت سببا في نشوب الحروب و النزاعات الحدودية, و كما كانت الغاية المتوخاة من وراء السياسات الاستعمارية المختلفة الصور بسبب أن العقار و خاصة الأرض يعد مصدرا صافيا للثروة و هذا ما سبب في تفاقم و انتشار النزاعات حول ملكية العقار.

و عليه, فقد أضحى من المقوم زيادة على الاهتمام بحق الملكية العقارية التابعة للدولة أن يتم تنظيمها و صياغتها في إطار قانوني ثابت و مستقر, الأمر الذي أدى بأغلب المشرعين و بالخصوص المشرع الجزائري إلى سن ترسانة تشريعية, و إرساء منظومة قانونية الغرض منها ضبط حق الملكية العقارية و تنظيم المعاملات المتعلقة بها, و العمل على استقرارها من خلال وضع نظام قانوني يتماشى مع الاختيارات السياسية للبلاد من أجل التكفل بالإرث العقاري الثقيل الموروث عن الحقبة الاستعمارية هذا من جهة، و التكيف مع المعطيات و التغيرات الاقتصادية للدولة, بوضع آليات ووسائل قانونية و هيكلية كفيلة بتسيير و تثمين و حماية الملكية العقارية.

أولا: التطور التاريخي للأملاك الوطنية في الجزائر.

1- نظرية الأملاك العامة إبان الاحتلال الفرنسي

تملك الدولة والجماعات المحلية (الولايات والبلديات) بصفتهم أشخاص معنويون, أملاك عقارية ومنقولة تكون ذمتهم, تشكل هذه الأخيرة ما نسميه بأملاكهم العامة.

تشكل هذه العناصر الثلاثة مجتمعة ما نسميه بالأملاك الوطنية, و تشكل مجموعة القواعد التي تنظمه قانون الأملاك الوطنية, كما أن قانون الأملاك الوطنية الجزائري مستوحى من القانون الفرنسي, لكنه يتميز بعدة خصوصيات يفسرها من جهة تاريخ الملكية العقارية و تطور التشريع منذ الاستقلال من جهة ثانية.

-من ناحية تاريخ قانون الملكية العقارية، فإنه يجدر التذكير ببعض النصوص حسب الترتيب التاريخي لصدورها:

- القرار المؤرخ في 28 سبتمبر 1830 للماريشال كلوزال الذي ضم لأملاك الدولة كل أملاك البيلك (الأراضي المسيرة في الإطار العام, الأملاك الشاغرة , الغابات, الأراضي الرعوية...), العقارات المملوكة سابقا من طرف الداي, الأراضي التابعة للموظفين الأتراك, أملاك الحبوس...

- القرار المؤرخ 1 مارس 1833 الذي أسس نظاما للتحقيق من السندات الملكية.

- القرار المؤرخ في 23 مارس 1843 الذي ألحق المداخيل والنفقات الخاصة بالمؤسسات الدينية لإدارة الاحتلال.

- الأوامر المؤرخة في 1844/10/01 و في 1846/07/21 و القانون المؤرخ في 16 جوان 1851 المتعلقة بالملكية في الجزائر, كرست من أجل نوع ملكية السكان الأصليين.

- القرار المؤرخ 30 أكتوبر 1848 المتضمن ضم الأملاك التابعة للمساجد والزوايا ضمن أملاك الدولة و بصفة عامة كل الأملاك التابعة للمؤسسات الدينية الإسلامية.

- القرار المؤرخ في 21 جويلية 1846 الذي أوجب الإحصاء العام لكل سندات الملكية الريفية في الجزائر.

- sénatus-consulte المؤرخ في 1863/04/22 المتعلق بالملكية و المتضمن تحديد أقاليم القبائل.

- القانون المؤرخ 26 جويلية 1873 المسمى بقانون warnier والمتعلق بإعداد والمحافظة على الملكية في الجزائر, أخضع هذا القانون الأملاك المكتسبة من طرف المواطنين الفرنسيين للقانون الفرنسي

* ولا تشكل النصوص المذكورة إلا جزءاً من الترسانة القانونية التي من خلالها تم إضفاء طابع الأملاك العمومية على الملكية.

2/ نظرية الأملاك العامة بعد الاستقلال

أ/- مواصلة العمل بالتشريع الفرنسي

سعت الجزائر بعد الاستقلال لتطوير مواردها والحفاظ على ثرواتها وممتلكاتها بعد خروجها من حرب مدمرة سعت إلى الحفاظ على أملاكها وإدارتها إدارة رشيدة ، إلا أن نقص الإطارات والمسيرين المختصين في هذا المجال جعلها تسير أملاكها وفق القانون الفرنسي، كما حدث لباقي المجالات طبقا للقانون 62/157 المؤرخ 31 ديسمبر 1962 الذي أقر بمواصلة العمل بالتشريع الفرنسي إلا ما تعارض مع مبادئ السيادة الوطنية.

ب/ التعايش مع النظامين القانونيين (الفرنسي – الجزائري)

وهي مرحلة الأطول والتي ستدوم من 1963 إلى غاية 1975 وقد مر بعدة مراحل:

أولا: مرحلة الإبقاء على التشريع وإصدار قوانين ظرفية

لقد بقي العمل بالتشريع الفرنسي من خلال تطبيق الأمر المؤرخ في 13 أفريل 1943 ، وكذا النصوص التطبيقية له فيما يخص مبادئ تسيير الملكية العمومية وتلتها إصدار قوانين من طرف المشرع الجزائري، تمثلت في الأمر 66/102 المؤرخ 6 ماي 1966 المتضمن أيلولة الأملاك الشاغرة إلى الدولة، الأمر 71/73 المؤرخ 8 نوفمبر 1971 المتضمن الثورة الزراعية، و كذلك الأمر 74/ 26 المؤرخ 20 فيفري 1974 المتعلق بتكوين الاحتياطات العقارية البلدية.

ثانيا: مرحلة الإشتراكية من دستور 1976 إلى غاية سنة 1984:

تبنت الدولة الجزائرية في هذه الفترة النظام الاشتراكي الذي يسعى إلى توسيع أملاك الدولة وزيادتها وتقليص الملكية الفردية ، فظهرت فكرة التأميم ونزع الملكية للمنفعة العامة وفكرة الاستيلاء على الأملاك باستثناء المحلات السكنية ،ورغم ذلك أوصد المشرع الباب أمام تعسف السلطة ومنح المالك الطمأنينة بأن فتح له الحق باللجوء إلى القضاء بتعويض منصف و عادل.

ثالثا: مرحلة تنظيم الأملاك: تمثلت في فترتين:

- من سنة 1984 إلى 1990 انتظر فيها المشرع الجزائري طويلا حتى صدر أول قانون ينظم الأملاك الوطنية وكان ذلك سنة 1984 وهو القانون 84/16 المؤرخ 30 جوان 1984 المتعلق بالأملاك الوطنية الذي ألغى تطبيق القوانين الفرنسية وتبنى فكرة وحدة النظام القانوني للأملاك الوطنية، متأثرا في ذلك بالنظام الاشتراكي الذي يعتمد على تدخل في كل المجالات، و يستبعد فكرة الملكية الخاصة.

- من سنة 1990 إلى يومنا هذا : بعد صدور دستور 1989 والتخلي التام عن الاشتراكية و تبني

نظام اقتصاد السوق كان من الضروري أن ينعكس هذا التغير على قانون الأملاك الوطنية ، فصدر قانون رقم 90/30 المؤرخ 01 ديسمبر 1990 متبنيا لمبادئ متمثلة في فكرة التفرقة بين الأملاك العمومية

العامة والأملاك الخاصة التي تمتلكها الدولة والجماعات الإقليمية. بالنظر لاختلاف النظام القانوني للملكيتين وحمايتهما، تكريس لمبادئ الرأسمالية مثل المبادرة الحرة وتضيق مفهوم المنفعة العمومية

و هذا القانون قد تم تعديله في سنة 2008 بموجب الأمر 08/14 المؤرخ في 20 يوليو (جويلية) 2008 محاولة الاستجابة للتطورات الحاصلة على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وهذا ما نص عليه المشروع التمهيدي لتعديل قانون الأملاك الوطنية : <<تتجه الجزائر تدريجيا

إلى تطوير اقتصاد سوق حقيقي تبدو أمامه بعض القواعد التي حددها تشريع الأملاك الوطنية الحالي كما هي ناجمة عن القانون 90/30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 تجاوزها الزمن إلى حد كبير>>

ثانيا: مفهوم الأملاك الوطنية العمومية و مشتملاتها.

سوف نحاول إعطاء تعريف للأملاك الوطنية العمومية اعتمادا على النصوص القانونية التي تحكمها، وهذا في ظل القوانين والتطبيقات الحالية التي تحكمها (فهي ممتلكات المجموعة الوطنية التابعة للدولة ، وضعت تحت تصرف المواطنين لاستعمالها إما مباشرة أو بواسطة مرفق عام كالمستشفيات و المدرسة ...).

- نصت المادة 688 ق.م " تعتبر أموالا للدولة العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى قانوني لمصلحة عامة أو لإدارة أو لمؤسسة عمومية أو لهيئة لها طابع إداري ، أو لمؤسسة اشتراكية ، أو لوحدة مسيرة ذاتيا أو لتعاونية داخلة في نطاق الثورة الزراعية".

وبالرجوع إلى القانون المنظم للأملاك الوطنية يتضح بأنه لم يرد تعريف واضح للأملاك العمومية من خلال نص المادة 21 من قانون الأملاك الوطنية الخاصة، كما ورد تعريف للأملاك العمومية من خلال المادة 21 من قانون الأملاك الوطنية المعدل بموجب المادة 06 من القانون رقم 08/14 المؤرخ في 20 جوان 2008 حيث نصت هذه المادة على "... تمثل الأملاك الوطنية العمومية المنصوص عليها في المادة 02 أعلاه والتي لا يمكن أن تكون محل ملكية خاصة بحكم طبيعتها أو غرضها.

أما الأملاك الوطنية الأخرى غير المصنفة ضمن الأملاك العمومية والتي تؤدي وظيفة امتلاكية ومالية فتمثل الأملاك الوطنية الخاصة".

وبالرجوع إلى المادة 2 من نفس القانون نجدها تنص على ما يلي "تتكون الأملاك الوطنية العمومية 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 بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة تكييفا مطلقا أو أساسيا مع الهدف الخاص بهذا المرفق وكذا الأملاك التي تعتبر من قبيل الملكية العمومية بمفهوم المادة 17 من الدستور.

لا يمكن أن تكون الأملاك الوطنية العمومية موضوع تمليك خاص أو موضوع حقوق تمليكية".

ثالثا: خصائص الأملاك الوطنية

- الأملاك الوطنية تابعة للدولة
- الأملاك تخضع لنظام قانوني يحدد ضوابطها و أبعاد استغلالها
- الأملاك الوطنية هي أملاك الوطنية لها نظام مزدوج بحيث تعبر عن نظام الدولة في ظل سياسة تحقيق المنفعة العامة وتكرسها الأملاك الوطنية العامة وتحقيق الأبعاد المالية التي تكرسها الأملاك الوطنية الخاصة.
- الأملاك الوطنية تعد شريان الدولة في تحقيق الاستراتيجيات السياسية ذات الطابع المالي للدولة.

- تدخل الأملاك الوطنية في نظرية المال التي تعد محور من محاور القانون الإداري
- الهيئات المشرفة على الأملاك هي هيئات إدارية ذات طابع عام طبقا للمادة 80 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

رابعا: النطاق القانوني للأملاك الوطنية

تتميز نظرية الأملاك الوطنية باتساع مجالها بحيث أنها تخضع لتقسيمات يحدد محاورها قانون الأملاك الوطنية والتشريعات المكملة له، فتنقسم بحسب أبعادها إلى قسمين تتمثل في أملاك وطنية عامة و أملاك وطنية خاصة، وبين هذين النطاقين توجد فروقات و مستجدات تحددها الأصول التشريعية والتنظيمية، وبالتالي فهي نظرية واسعة النطاق وتكرس أحكام القانون الإداري وتخضع لمعايير تفريقية تتمثل فيما يلي:

*** معايير التفرقة بين الأملاك العمومية العامة والخاصة**

1- من حيث النطاق :

الأملاك الوطنية العامة أوسع في نطاقها من الأملاك الوطنية الخاصة و تخضع في أحكامها لنظرية المرفق العام ، أما الأملاك الوطنية الخاصة فنطاقها محدد بما تلعبه الدولة من دور الشخص الاعتباري العام التاجر تتنازل عن كل امتيازات السلطة العامة وتمارس أدوار مالية تمليكية تهدف لتحقيق الأرباح

2 - من حيث الأبعاد.

الأملاك الوطنية العامة توضع تحت منفعة الجمهور المباشرة وغير المباشرة، أما الأملاك الوطنية الخاصة فهي تنحصر في نمط المعاملات التجارية وتحقق أنشطة تجارته في معظم الحالات كالترقية العقارية العامة.

3- من حيث التسيير

الأملاك الوطنية العامة تخضع في تسييرها إلى الصيانة، وإلى مرجعية الجرد، أما الأملاك الوطنية الخاصة فتخضع إلى حركة العلاقات التجارية والمالية.

4- من حيث طبيعة المعاملات

الأملاك الوطنية العامة لا يجوز التعامل فيها التصرفات الناقلة للملكية، ولا يجوز الحجز عليها ولا تخضع للتقادم ، أما الأملاك الوطنية الخاصة فتخضع لأحكام القانون الخاص، فيجوز التصرف بجميع التصرفات الناقلة للملكية، ويجوز فيها الحجز ويسري عليها التقادم.

خامسا : تكوين الأملاك الوطنية

تشتمل الأملاك الوطنية على مجموعة الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدولة وجماعاتها المحلية في تشكل ملكية عمومية أو خاصة وتتمثل الأملاك الوطنية فيما يلي: (المادة 2 من ق 18/08 من قانون الأملاك الوطنية).

- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة
- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للولاية.
- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للبلدية

وبالتالي فإن الأملاك الوطنية تخضع في مستجداتها القانونية لحماية قانون الأملاك الوطنية، وبغض النظر عن تقسيماتها فهي تتعلق أساسا بحسن تسييرها وصيانتها، وتحقيق الوظائف التي تحددها لها المرافق العمومية.