

وسائل الإدارة لحماية الأملاك العقارية العمومية

ملخص:

إن إضفاء الصفة العمومية على أي ملك من الأملاك التابعة للدولة أو أحد الجماعات المحلية يقتضي إخضاعها لقواعد خاصة لا نجد مثلها بالنسبة لأموال الأفراد ، وذلك نظرا لأهمية هذه الممتلكات التي تهدف في الأساس إلى تحقيق النفع العام، وهذا التخصيص أدى بالمشروع الجزائري إلى ضرورة وضع قواعد وآليات حمايتها وضبط صيغ الاستعمال الجماهيري لها ، وذلك درءا للأخطار التي يمكن أن تلحق بها، والناجمة أساسا من تصرفات الإدارة نفسها عن طريق مستخدميها، وأمن طرف الأفراد بمناسبة استعمالهم لهذه الأملاك.

الكلمات المفتاحية : الصفة العمومية ، الأملاك الدولة ، قواعد خاصة ، الاستعمال الجماهيري .

د . مهدي شعوة

كلية الحقوق

جامعة الإخوة منتوري قسنطينة

– الجزائر -

مقدمة:

لا ريب أن قيام الدولة بوظائفها على النحو المنشود، يتطلب فضلا عن كفاءة جهازها الإداري، ملكيتها للكثير من الأملاك، لذلك فقد عمدت الدول منذ نشأتها على توسيع حجم هذه الملكية، وازداد حرصها على ذلك بعد أن تعدى دورها، من الدور التقليدي البحث إلى الدور التدخلية النشط. ونظرا للأهمية الكبرى التي تحتلها هذه الملكية باعتبارها أحد الركائز المؤثرة في حياة الأمم والشعوب في جميع المجالات، فقد حرصت القوانين الوضعية على أن تكفل لهذه الملكية حماية فعالة، وأن تؤثرها بنظام قانوني خاص يختلف عن ذلك الذي يحكم أملاك الأفراد. وشرط خفاء ذلك العيب .

Abstract

At first glance, it may seem easy to study the generalization of any property belonging to the state or a local group requires that it be subject to special rules which we do not find similar to the property of individuals, in view of the importance of these properties which are primarily aimed at achieving public benefit. This privatization led the Algerian legislator to establish rules and mechanisms In order to protect them and to adjust the forms of their mass use, in order to prevent the dangers that may be caused to them, resulting mainly from the actions of the administration itself through its users, or by individuals on the occasion of their use of these properties.

Keywords : The generalization , the property of state , special rules , Collective use .

وعلى غرار تشريعات الكثير من الدول، نلاحظ أن اهتمام المشرع الجزائري بهذه الأملاك كان واضحا، رغم اختلاف وتباين السياسات والتوجهات التي تبناها الاستقلال، حيث أنه اعتنق في البداية النظرية القائمة على أساس عدم التفرقة بين هذه الأملاك في ظل التوجه الاشتراكي، واقتصارها في شكل ملكية الدولة، ثم عدل عن هذا التوجه باعتناقه المبادئ التقليدية الرأسمالية المكرسة للتفرقة بين هذه الأملاك، ولكن بالرغم من ذلك إلا أنه كرس حماية ظهرت من خلال النصوص التشريعية التي جرمت أوجه التعدي على هذه الأملاك العقارية بصفة عامة.

ومن هنا تبرز أهمية هذا الموضوع، حيث أن تخصيص هذه العقارات لتحقيق النفع العام، يقتضي بالضرورة تكريس الحماية اللازمة لها، حتى لا تتعطل الغايات المرجوة منها، ولهذا نجد أن المشرع الجزائري قام بمنح بعض الوسائل المادية، والتدابير القانونية المتنوعة لضمان المحافظة عليها من طرف الإدارة، بالإضافة إلى ذلك فإنه في كثير من الأحيان يخرج عن القواعد العامة من أجل تحقيق أكبر قدر ممكن من الحماية، لأنه يؤمن بأن هذه الأملاك هي عصب استمرارية، ووجود الدولة، وأن حق استثماره، واستغلاله هي الروح النابضة فيه.

وعلى هذا الأساس كانت الغاية من دراسة هذا الموضوع، من خلال التوصل إلى معرفة نطاق هذه الحماية، والصلاحيات الممنوحة للسلطات الإدارية في مجال تكريس الحماية اللازمة لهذه العقارات، فالمنتبج لوضعية هذه الأملاك في الجزائر يلاحظ وبسهولة أنها تقع عرضة لتعديات كثيرة، ومن جهات مختلفة، وبشكل خطير في بعض الأحيان، مما يدفع إلى التساؤل حول الوسائل، والقواعد التي وضعها المشرع الجزائري للإدارة للقيام بذلك، ومدى قدرتها على ذرء هذا النوع من التعديات الصادرة من طرف الأفراد أو الإدارة في حد ذاتها، وهذا ما يؤدي بالضرورة إلى طرح الإشكاليات التالية:

- ما هي الوسائل الممنوحة للإدارة لحماية هذه العقارات؟

- ما مدى فعالية هذه التدابير، وهل تعتبر كافية؟

إن البحث في هذا الموضوع، والوصول إلى حل الإشكالية يتطلب جهدا استثنائيا نظرا للتوسع الكبير في ملكية الدولة، والجماعات الإقليمية ذات الصيغة العمومية، بالإضافة على تعدد النصوص القانونية التي تعالج هذا الموضوع، وتفرقها، فضلا على أن البحث يتطلب منا الإلمام بمواضيع متعددة جاء بها الفقه، لأن نظرية الأموال العامة في أصلها من اجتهاد فقهاء القانون الخاص، وبالتالي كان لزاما علينا، ومن أجل الإجابة على هذه التساؤلات، ورغبة مني في الإحاطة بكل جوانب الموضوع، أردت الاعتماد على أكثر من منهج علمي، ذلك أن طبيعة هذا البحث تقتضي ذلك.

وعلى هذا الأساس اعتمدت على المنهج الوصفي والتحليلي من أجل القيام بتحليل مختلف النصوص القانونية، والآراء الفقهية في مجال حماية هذه الأملاك، واستنباط الأحكام المناسبة، وعلى هذا الأساس سنقوم بدراسة قواعد الحماية المكرسة ضد تصرفات الإدارة في (مطلب أول)، ثم قواعد الحماية ضد تصرفات الأفراد (مطلب ثاني).

المطلب الأول: حماية الأملاك العقارية العمومية ضد تصرفات الإدارة

إن الإدارة، وأثناء قيامها بمهامها كمرقق عام، يجب أن تراعي التنظيم الجاري العمل به، ولكن كثرة العمل الإداري ومرونة بعض النصوص أحيانا، قد يجعل الإدارة بواسطة أعوانها مهما كانت درجتهم في السلم الإداري، يرتكبون أخطاء تمس الأملاك العقارية التابعة لها⁽¹⁾، أو التي تسيرها، كالتماطل في صيانتها، أو إغفال جردها، أو عدم القيام بمهام الوقاية.

الفرع الأول: الصيانة

من أوجه الحماية المقررة للأملاك العقارية العمومية، الالتزام بصيانتها، حيث يقصد بذلك حفظ هذه الأملاك⁽²⁾، وفي سبيل ذلك يلتزم الشخص العام باتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة بتحقيق الغرض، وبالتالي فمن واجبها صيانة الأملاك التي تتولى الإشراف عليها أو التي تسيرها، فإذا تهافتت أو امتنعت عن ذلك، فقد يؤدي ذلك إلى عرقلة تخصيص هذه الأملاك للنفع العام، وهذا ما لا نجد له مثيلا في الملكية الفردية، حيث أنه إذا لم يقم مالكها بصيانتها فإنه لا يعاقب على إهمالها، عكس ما سبق قوله بالنسبة للملكية العامة، والتي يحتم على الإدارة القيام ببعض الأعمال المادية للمحافظة عليها، وكل إهمال قد يؤدي إلى إتلاف

الملك العام، وحتى زواله، حيث يتجه الرأي الراجح إلى إرجاع الأساس القانوني لقواعد الصيانة إلى أنها سلطة مستمدة أساساً من النظام القانوني للملكية العامة، والذي وضعه المشرع بهدف ضمان حماية عناصر الأملاك العمومية، والتي تتميز بتعرضها الشديد لعدة أخطار نظراً للمهام الأساسية التي تقوم بها، سواء أكانت مخصصة للاستعمال المباشر أو لفائدة مرفق عام.

الفرع الثاني: الجرد العام

تعتبر هذه العملية من أهم الوسائل المتاحة للإدارة من أجل المحافظة على أملاكها، وضمان حمايتها، وأول خطوة للإدارة في سبيل تحقيق هذا الهدف هي واجب التعرف والتحقق من هذه الأملاك، ولا يتأتى ذلك إلا عن طريق جرد عناصره ومحتوياته⁽³⁾.

أولاً: تعريف الجرد : هو عبارة عن عملية إدارية تتمثل في تسجيل وصفي، وتقويمي لمختلف عناصر الأملاك العقارية العمومية التابعة للدولة، والولاية، والبلدية، أو التي تحوزها مختلف المؤسسات، والهيئات التابعة لها، والمخصصة للقيام بمهام معينة⁽⁴⁾.

حيث تتم هذه العملية على شكل إعداد بطاقة تعرف فيها المؤسسة أو الهيئة إلى تحوز العقار، ثم يعرف هذا الأخير بذكر نوعه، ومحتواه، ومكان وجوده وقيمه ونوعية الحقوق الواردة عليه. ويلاحظ أن هذا الإجراء الإداري يطبق على جميع الأملاك العمومية، الطبيعية منها، والاصطناعية، حيث تختلف تقنيات جرد هذه الأملاك، والتي تحدد عن طريق قرارات وزارية، وإذا كان هناك بعض عناصر الأملاك العمومية التي يستدعي جرداً خاصاً، وجب إعداد جرد بما يتفق وخصوصيات هذا العنصر.

ثانياً: إجراءات الجرد : لقد جاء المرسوم التنفيذي 455/91 ليحدد أشكال كفايات وشروط القيام بعملية الجرد، حيث أوجب على المؤسسات الوطنية، مما كانت طبيعتها إدارية أو تجارية، إقليمية أو مصلحة، القيام بمسك دفاتر الجرد بكل الأموال العقارية الموجودة بحوزتها سواء بصفتها عامة أو مخصصة لها⁽⁵⁾. حيث تمثل هذه العملية جميع الأملاك العقارية، وذلك انطلاقاً من جرد أملاك الدولة والجماعات الإقليمية، وأعداده وضبطه باستمرار كلما تحتم ذلك⁽⁶⁾.

تتكفل إدارة الأملاك الوطنية، والموضوعة تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية على مركزية عمليات الجرد وإنجازها، وتتابع سيرها وضبطها، ومراجعتها الدورية، وتجمع مركزي، وتشغل المعطيات المتحصل عليها من إعداد الجرد العام للأملاك العقارية العامة، وذلك انطلاقاً مما يأتي:

- جرد العقارات غير المخصصة الموضوعة تحت تسيير إدارة الأملاك الوطنية.
- جرد الأملاك المخصصة للهيئات والمصالح، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- جرد الأملاك التابعة للدولة المخصصة، أو الممنوحة للجماعات الإقليمية، أو المؤسسات والهيئات العمومية المسيرة على الشكل التجاري.
- جرد الأملاك والمرافق التابعة للأملاك العمومية الاصطناعية، من طرقات وسكك حديدية ومينائية ومطارات.

- جرد الأملاك العمومية الطبيعية البحرية والمائية والغابية، وغيرها من تصنيفات الملكية العمومية. أما بالنسبة للأملاك التي تملكها الجماعات الإقليمية فيتم إعدادها انطلاقاً من إحصاء الأملاك التالية:

- جرد الأملاك المخصصة للمنشآت والمصالح والهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
 - جرد الأملاك التابعة للولاية أو البلدية المخصصة أو الممنوحة للمؤسسات والهيئات العمومية المسيرة على الشكل التجاري.
 - جرد الأملاك والمرافق التابعة للأملاك العمومية الاصطناعية وغيرها من تصنيفات الملكية العمومية، فيما يخص الأملاك والمرافق المعنية التي لم تدرج في عملية الجرد.
- وبالتالي فالمشرع الجزائري من خلال نصوص قانون الأملاك الوطنية أسند عملية جرد هذه الأملاك لجميع المصالح، والهيئات والمؤسسات ذات الطابع الإداري، أو التجاري في حال وجودها، أن تقوم في إطار جرد وصفي وتقويمي لعقارات الأملاك العمومية التي خصصت لها.

وإذا تبين أن مثل هذا الجرد لم يتم ضبطه لأسباب معينة، يتعين على المصالح والمؤسسات والهيئات، أن تقوم بعملية الجرد بناء على اعتمادها على المعطيات التي وردت في عقد التخصيص، إذا كان العقار المخصص لها قد وقع تقويمه وقت تخصيصه لها⁽⁷⁾.

إنّ هذه الإجراءات ليست عفوية، بل تستهدف أساساً فرض رقابة مزدوجة عن طريق رقابة الجهة التي تحتفظ بالبطاقة البيضاء، وهي الهيئة المالكة، ورقابة الهيئة الوصية التي تحتفظ بالبطاقة الخضراء، وبالتالي فكل تعدي على العقار من طرف الجهة الحائزة يمكن أن يكون موضوع إجراءات تأديبية، ومتابعات قضائية، حيث يستطيع مثلاً رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ إجراءات تأديبية ضد مسؤول الهيئة الخاضعة للبلدية إن هو أساء استعمال الملك العام المخصص لهذه الهيئة، كما يجوز لإدارة الأملاك الوطنية، أن تبشر متابعات قضائية ضد البلدية أو الهيئة التي تخضع للبلدية أو كلاهما، إذ رأت وجها من أوجه الاستعمال السيء للملك العمومي المخصص لتلك الهيئة⁽⁸⁾.

الفرع الثالث: الرقابة

لقد منح المشرع الجزائري الإدارة سلطات واسعة، وأنزلها مركزاً أساسياً حتى تستطيع من خلاله ضمان السير الحسن للمرافق العمومية، وذلك من خلال القيام بسلطاتها وصلاحياتها للتأكد من مدى احترام استخدام الأملاك العقارية العمومية، وكيفية تسييرها، بالإضافة إلى فرض احترام استعمالها من طرف الأفراد⁽⁹⁾.

فبالرجوع إلى تقسيم هذه الأملاك، والتي تتوزع على مجموعة من الأشخاص العامة (الدولة، الولاية، البلدية)، نجد أن هذه الأخيرة ملزمة بالقيام بأعمال الرقابة على الأملاك التابعة لكل واحدة منها في إطار الصلاحيات الممنوحة لها، وعلى هذا الأساس سنقوم بدراسة اختصاصات كل جهة في مجال الرقابة على الأملاك العقارية التابعة لها.

أولاً: أملاك الدولة : إنّ الدولة هنا ملزمة أن تبشر نوعاً من الرقابة على استعمال، وتسيير الأملاك التابعة لها، وذلك من أجل حمايتها ضد التعديات التي قد تطالها سواء من طرف الأفراد بسبب استعمالها، أو من طرف المصالح والهيئات والمؤسسات العمومية التي خصصت أو استفادت منها للقيام بوظائف معينة⁽¹⁰⁾. حيث تتم هذه العملية (الرقابة) عن طريق إدارة الأملاك الوطنية، التي منحها المشرع الجزائري الحق الدائم في مراقبة ظروف تسيير واستعمال هذه الأملاك⁽¹¹⁾.

فقد نصت المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 964/07⁽¹²⁾، على الصلاحيات الممنوحة للمديرية العامة للأملاك الوطنية والتي تكلف بمايلي:

- اتخاذ أي إجراء يهدف إلى تعيين الملكيات العمومية، والمحافظة عليها، ومراقبة ظروف استعمالها.
- توجيه نشاطات المصالح غير الممركزة وتنشيطها.
- تنفيذ النشاطات المتعلقة بتسيير الأملاك العقارية والمنقولة، وحماية توابع الأملاك العمومية.
- السهر على تنظيم وتنسيق معالجة قضايا المنازعات المتعلقة بأملاك الدولة.
- ممارسة الرقابة على الظروف التي استعملت فيها الممتلكات التابعة للأملاك العمومية.
- السهر على تنفيذ الأحكام التشريعية والتنظيمية المرتبطة بإجراءات إدماج وتصنيف وإلغاء التصنيف، وتحويل التسيير لتوابع الأملاك العمومية، بالاتصال مع مصالح الدولة المعنية.
- اقتراح التدابير المتعلقة بكيفيات تحديد الأتأوى و المنتوجات التي تعود إلى ميزانية الدولة بعنوان شغل الأملاك العمومية واستغلالها.

كما أوجب المشرع على المصالح أو الهيئات المستفيدة من عملية التخصيص أو الحائزة لهذه الأملاك الامتثال لكل استدعاء، يوجه لها في إطار ممارسة حق الرقابة على هذه الأملاك.

بالإضافة إلى ذلك فهي ملزمة بتبليغ القرارات التي تتعلق بضبط حدود الأملاك العقارية العمومية، والإدراج فيها، أو إنشاء اتفاقات تنقل الملكيات المجاورة لها إلى إدارة الأملاك الوطنية المختصة الوطنية إقليمياً في إطار دائم المراقبة، وذلك قصد تسجيلها وتدوينها في سجلات أملاك الدولة وضبطها باستمرار. وبالتالي فإنه يمكن لأعوان إدارة أملاك الدولة المخولين قانوناً أن يراقبوا في عين المكان، وبالأدلة وثائق تسيير الأملاك العقارية العمومية التابعة للدولة والمخصصة لمختلف المؤسسات والمصالح والهيئات

العمومية، كما يراقبون وثائق المحافظة على تلك الأملاك واستعمالها، وبهذه الصفة يمكنهم أن يحصلوا على أية وثيقة تتعلق بذلك، حيث يدون هؤلاء الأعوان جميع ملاحظاتهم في محضر يوجه إلى الإدارة المكلفة بأملاك الدولة⁽¹³⁾.

ثانياً: أملاك الولاية : تعتبر الولاية هيئة إدارية تتربع على جزء من إقليم الدولة، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي، بالإضافة إلى حيازتها لمجموعة من الأملاك التي منحها إياها المشرع الجزائري، وذلك لممارسة مهامها على مستوى امتدادها الجغرافي، فالولاية بجهازها الإداري، ونظامها القانوني، واختصاصاتها العامة تعد وتعتبر عاملاً فعالاً وحيوياً، ووسيلة فنية ناجعة في إقامة وتحقيق التنسيق، والتعاون والتكامل بين وظائف واختصاصات المجموعات المجموعات المحلية (البلدية)، وبين أعمال السلطات المركزية في الدولة⁽¹⁴⁾.

لقد تأثر قانون الولاية بالأسس والمبادئ الواردة في دستور 1989⁽¹⁵⁾، وهو ما يتجلى من خلال الصلاحيات والاختصاصات التي منحها إياها المشرع الجزائري سواء للوالي أو رئيس المجلس الشعبي الولائي في مختلف الجوانب.

لكن ما يهمنا نحن هي تلك الصلاحيات الممنوحة في إطار الرقابة، والحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للولاية، وفي هذا الإطار نلاحظ أن الوالي يتمتع بصلاحيات هامة في إطار ممارسة الرقابة على هذه الأملاك.

حيث يمتاز مركزه القانوني بالازدواجية في الاختصاص، من حيث أنه يمثل الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، بالإضافة إلى ممارسته سلطات باعتباره ممثلاً للدولة على المستوى المحلي⁽¹⁶⁾. إن الوالي، وفي إطار الحدود الجغرافية، يتولى القيام بالمهام المتعلقة بتنفيذ السياسة القانونية في مجال الرقابة، سواء على الأعمال التي يقوم بها المجلس الشعبي الولائي، أو ممارسته لسلطة الوصاية على البلديات الواقعة في نظام اختصاصاته⁽¹⁷⁾.

بالإضافة إلى ذلك فهو يختص بصلاحيات ممارسة حق الرقابة على الأملاك العقارية العامة التابعة للولاية، ولتدعيم هذه الرقابة ميدانياً، فقد منح له المشرع الجزائري صلاحية مراقبة استعمال وتسيير الأملاك العامة البرية والبحرية والمائية، حيث أنه يأذن بشغل هذه المرافق شغلاً مؤقتاً من خلال منح التراخيص بعد القيام بالتنسيق والتشاور مع المصالح المختصة، كما يجوز له سحب هذه التراخيص في أي وقت رأى فيه أن هذا الاستعمال يتنافى مع أغراض المصلحة العامة⁽¹⁸⁾.

وبالتالي فإن جميع هذه الصلاحيات الممنوحة له تعدّ كوسيلة وقائية، تهدف في الأساس إلى الحفاظ على هذه الأملاك، وذلك من خلال ممارسة صلاحيات الضبط، فالوالي يتمتع بالعديد من سلطات الضبط وهي:

-سلطة الضبط الإداري: حيث تنص المادة 96 من قانون الولاية على أن الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن، والسكينة العامة، حيث يزود بالوسائل البشرية والقانونية اللازمة.

-سلطة الضبط القضائي: لقد خولت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية سلطات للولاة في مجال الضبط القضائي مع إحاطتها بجملة من القيود ومن أهمها:

* ممارسة الوالي سلطة الضبط في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة (بما فيها المساس بالأملاك العمومية).

* توافر حالة الاستعجال.

* عدم علمه أن السلطات القضائية قد أخطرت بوقوع هذا الاعتداء، وحتى في هذه الحالة، فإن سلطة الوالي مقيدة من حيث الزمان، ذلك أنه يجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة، متخللاً بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة⁽¹⁹⁾.

ثالثاً: أملاك البلدية

تعد البلدية بمثابة القاعدة المسؤولة على المحتوى المحلي، فهي المرآة العاكسة للامركزية الإدارية في الدولة، لما لها من مزايا عديدة تمثل أساساً في التخفيف من أعباء المركزية الإدارية، والتجارب مع الأفكار

الديمقراطية، وذلك بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة واتخاذ القرارات التي تهدف إلى المحافظة على إطار معيشتهم⁽²⁰⁾.

إن الاعتراف للبلدية بالشخصية المعنوية تجعل لها صلاحيات واسعة في اتخاذ القرارات بالنسبة للشؤون المحلية، لا سيما تلك المتعلقة بمراقبة استعمال الأملاك العامة التابعة لها، فهي تلعب دوراً أساسياً في مجال الحفاظ على هذه الأملاك وحمايتها من أخطار الاعتداء عليها. وعلى هذا الأساس فإن قانون البلدية⁽²¹⁾ ألزم رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيمات والقوانين، اتخاذ جميع التدابير اللازمة، والتي من شأنها ضمان سلامة هذه الأملاك، خاصة تلك التي تكون موضوع استعمال مباشر، وبصفة مستمرة من طرف الأفراد كالحدايق العمومية، والطرق... الخ، وفي حالة الخطر الجسيم، فإن البلدية تتدخل عن طريق رئيس البلدية الذي يتخذ جميع الإجراءات اللازمة لدرء هذا الاعتداء حسب ظروف الحال.

وبالتالي فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتولى في سبيل هذا الشأن القيام بمايلي:

-السهر على مراقبة استعمال وتسيير هذه الأملاك.

-المعاقبة على كل مساس بهذه الأملاك.

-اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لحماية أملاكها العمومية.

-مراقبة احترام المقاييس في مجال صيانة أملاكها التي تدخل ضمن التراث الثقافي.

فمسؤولية البلدية في مجال حماية أملاكها العقارية تستمد من القوانين النافذة للدولة والصلاحيات الممنوحة لها، والتي تمارسها في إطار مبدأ الشرعية، لكونها الهيئة الضامنة لتطبيق تدابير وإجراءات الحماية، إلا أنه مع صراحة هذه النصوص، ورغم الطابع الإلزامي لقواعدها بالنسبة للسلطات المحلية، إلا أن الواقع الذي نعيشه يؤكد عدم الصرامة، والجدية في تطبيقها من جهة، وتراخي هذه السلطات في فرض احترام استعمال أملاكها التي تتعرض يومياً للاعتداء من طرف الأفراد.

المطلب الثاني: حماية الأملاك العقارية العمومية ضد تصرفات الأفراد

تختلف الأخطار التي قد تتعرض لها عناصر الأملاك العمومية، من جانب الأفراد، بقيامهم باستعمالها بصورة سيئة تؤدي إلى إحداث الضرر بهذه الأموال، أو بقيامهم بشغل هذه العقارات دون الحصول على ترخيص من جهة الإدارة، يجيز لهم مثل هذا النوع من الاستعمال، وقد يصدر الخطر كذلك نتيجة لارتكاب الأفراد لأعمال تعدّ من قبيل المخالفات التي تتعارض وقواعد الضبط الإداري، بالإضافة إلى خطر اغتصاب الأفراد لجزء من الأملاك العمومية، وهو الأمر الذي يشكل صورة غير مشروعة تستوجب مواجهتها بإجراءات حاسمة تكفل حماية المال العام، ولهذا سنستعرض قواعد الحماية التي تكفل مواجهة هذه التعديلات التي تهددها، حيث نخصص لكل منها فرعاً مستقلاً مفصلاً.

الفرع الأول: التنفيذ الجبري (المباشر)

تتفرد الإدارة في تنفيذ القرارات الإدارية، بمميزات رئيسية تجعلها في مركز ممتاز بالنسبة إلى الأفراد، هذه المميزات التي منحها المشرع الجزائري للإدارة والذي يعتبر من أخطر امتيازاتها وأكثرها أثراً⁽²²⁾. فإذا كان الأصل في معاملة الأفراد فيما بينهم أن صاحب الحق، لا يستطيع أن يقتضي حقه بيده، إذا ما نازعه الغير في هذا الحق، بل عليه أن يلجأ إلى القضاء ليقرر له حقه المتنازع عليه، ويتوجب على ذلك أن يتوجه إلى السلطات العامة لتنفيذ حكم القضاء، إلا أن الإدارة تخرج عن هذا الأصل بشقيه، فهي تقوم بنفسها بإصدار قرارات، ثم تقوم بتنفيذه على الأفراد.

أولاً: مفهوم التنفيذ المباشر (التلقائي) : هو حق الإدارة في تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية، وذلك إذا رفضوا تنفيذها دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء⁽²³⁾.

وبالتالي فقد أتيح للإدارة أن تلجأ إلى هذه الطريقة من أجل القيام بحماية حقوقها، ومصالحها المختلفة، وذلك في حالات محددة على سبيل الحصر، وأن الأصل الذي يحكم هذا الموضوع هو الأصل العام الذي يحتكم له الأفراد، والذي يقتضي أن تلجأ الإدارة إلى القضاء للحصول على حكم بحقوقها إذا ما رفض الأفراد الخضوع لقراراتها، ولقد أعلن القضاء الإداري المصري هذا المبدأ في أحكامه باستمرار، وذلك من خلال حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1962/11/24، الذي تقرر فيه: «أنّ التنفيذ التلقائي

ليس الأصل في معاملة الإدارة للأفراد، وإنما الأصل أن تلجأ الإدارة شأنها في ذلك، شأن الأفراد إلى القضاء وذلك لاستيفاء حقوقها»⁽²⁴⁾.

ويمكن للإدارة في سبيل حماية الأملاك العقارية العمومية أن تلجأ إلى هذا النوع من الطرق، حيث أنها تقوم بتوقيع جزاءات إدارية، تتخذها الإدارة بنفسها دون الإخلال بالعقوبات الجزائية، وتظهر الإدارة هنا كسلطة عامة، مع ما يترتب عن هذا من امتيازات، ومن أمثلة هذه العقوبات الإدارية التي يمكن لها أن تتخذها نذكر مايلي:

- سحب رخصة استغلال المياه المعدنية من طرف الوزير المكلف بالموارد المائية إذا لم يحترم صاحب الامتياز الذي أغلقت مؤسسته مؤقتاً بقرار من الوالي بتنفيذ الأوامر التي يفرضها قرار الإعلام خلال مهلة سنة واحدة.

- سحب رخصة استغلال المحاجر من طرف الوالي المختص إقليمياً، في حالة عدم امتثال المرخص له (المستغل) بدفع المبالغ المستحقة لصالح صندوق مفتشية أملاك الدولة. إن العقوبات الإدارية لا يمكن أن تتخذ إلا إذا نص عليها القانون، وهذا يعني تطبيق مشروعية العقوبات، وذلك حسب المثل القائل "لا عقوبة بدون نص"، فالإدارة لا يمكنها أن تقوم باتخاذ جزاءات من تلقاء نفسها، وإلا فإنها تكون قد ارتكبت عملاً غير قانوني⁽²⁵⁾.

فالإدارة ملزمة عندما تقوم بتنفيذ هذا النوع من القرارات، أن تقوم باحترام الأحكام المنصوص عليها في القانون، والمبادئ العامة، ولا سيما بما يتعلق بحقوق الأفراد، فإذا تعسفت بإصدار هذه القرارات، فإنها تكون مسؤولة في حالة الضرر الناتج عن التطبيق غير القانوني لهذه الجزاءات⁽²⁶⁾. إن جوهر هذا الامتياز، والذي يتعلق بمجالات التنفيذ المباشر، لا يمكن أن يخرج عن نطاق ثلاث أحكام، فالإدارة تلجأ إلى هذا الأسلوب في الحالة التالية:

*الإجازة القانونية (القانون، التنظيم) :

لما كان اللجوء إلى التنفيذ المباشر هو سلطة استثنائية، والذي يعتبر من أخطر امتيازاتها، فإنه يستلزم لذلك أن يبنى على إجازة أو ترخيص من القانون⁽²⁷⁾.

*عدم وجود وسيلة أخرى للتنفيذ:

أي عدم النص على الجزاءات الإدارية أو المدنية أو الجزائية المقابلة لعدم تنفيذ قرارات معينة، لكن هذه الحالة غير واردة، وذلك لوجود نص عام في قانون العقوبات يحدد ذلك⁽²⁸⁾.
*حالة الضرورة:

تمثل هذه الحالة في إطار الإدارة العامة للتدخل فورا قصد الحفاظ على أملاكها من خطر داهم يستدعي التنفيذ المباشر، وسريع لتنفيذ قراراتها الإدارية، حيث تقوم حالة الضرورة

في الحالات التالية⁽²⁹⁾:

- وجود خطر داهم يهدد سلامة الأملاك العمومية من تصرفات الأفراد، حيث لا يشترط وقوع الخطر، وإنما يكفي وشوك وقوعه بتهديد هذه الأملاك.

- تعذر دفع الخطر بالوسائل القانونية الاعتيادية للإدارة.

- التناسب بين حالة الضرورة، وتدبيرها مع حماية هذه الأملاك، إذ أنها تقدر مدى ضرورة اللجوء إلى ذلك، وللقاضي الإداري سلطة مراقبة مدى توفر ذلك، من حيث عدم التعسف في استعمال السلطة من طرف الإدارة، وعلى الأفراد اللجوء إلى القضاء إذا تضرروا من جراء ذلك، بحيث تكون الإدارة العامة في مركز المدعي عليه، وهو موقف ميسر مقارنة بموقف المدعي الذي يقع عليه عبء الإثبات.

وهذا الامتياز إنما يقوم أساساً على قرينة سلامة ومشروعية القرارات الإدارية، إذ يفترض أنها صدرت طبقاً للقانون، مستوفية لجميع الشروط، وعلى ما يدعي خلاف ذلك إثبات تعسف الإدارة، وإذا ثبت ذلك فيترتب عليه قيام مسؤولية الإدارة عما يلحق بالأفراد من أضرار⁽³⁰⁾.

ثانياً: شروط التنفيذ المباشر : خلافاً لما هو سائد في القانون الخاص، من أن الأفراد لا يمكنهم اقتضاء حقوقهم بأنفسهم، حيث عليهم اللجوء إلى القضاء لفض نزاعاتهم، عن طريق أحكام وقرارات قضائية، تنفذ

وفقا للإجراءات القانونية، فإنّ الجهات الإدارية لها أن تنفذ قراراتها مباشرة بنفسها، ولو عن طريق القوة دون اللجوء مسبقا للقضاء، وللقيام بذلك لا بد من توافر مجموعة من الشروط⁽³¹⁾.

1- أن يكون مشروعا: يجب أن تكون العملية الإدارية محل التنفيذ المباشر مستندة إلى نص تشريعي أو قرار إداري تنظيمي، وذلك ضمانا للمحافظة على المشروعية، ووضع حد لتعسف الإدارة باستخدام هذه السلطة، وبالتالي فعليها أن تلجأ إلى هذا الامتياز إلا في الحالات التي تتأكد من خلالها إلى أن أحد عناصر الملكية العمومية قد يلحقه أضرار⁽³²⁾.

2- أن يتمتع الفرد عن التنفيذ الاختياري أو الطوعي: في هذه الحالة يمكن للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر، وذلك إذا قام الأفراد بالامتناع، وعدم الانصياع لهذه القرارات الإدارية، ويكفي هنا ظهور نية سبئية لرفض التنفيذ، وكمثال على ذلك قيام شخص بالبناء على أحد الأملاك العمومية.

حيث يقوم هنا أعوان الإدارة المؤهلين، والمخولون بإعداد محضر الأمر بوقف البناء، وفي حالة تعنت الفرد واستمراره المخالف في أشغاله رغم تبليغه قانونا بذلك، حق لرئيس المجلس الشعبي البلدي مباشرة تدابير الهدم على نفقة المخالف⁽³³⁾.

3- اقتصار التنفيذ على القرار الإداري: تنفيذ الإدارة العامة بهذا الامتياز بتحقيق محله أي أثره المباشر كما يحدده القانون أو التنظيم، إذ يجب عليها أن تلتزم بحدود ذلك ولا تتعداه⁽³⁴⁾.

الفرع الثاني: اللوائح الإدارية

تواجه الإدارة الاستعمال السيئ للأموال العقارية من قبل الأفراد، بسلطاتها في إصدار لوائح عامة تكفل استخدام هذه لأملاك وحمايتها، حيث أنه لن يتحقق هذا الهدف إلا من خلال الوسائل والأساليب التي خولتها القوانين للجهات الإدارية التي تمارس سلطة الضبط.

إذ تعدّ هذه اللوائح عبارة عن قرارات إدارية تنشأ قواعد قانونية عامة ملزمة، فهي من حيث مصدرها قرارات تصدر عن السلطات الإدارية في حدود اختصاصها القانوني⁽³⁵⁾، ومن حيث موضوعها فهي قرارات إدارية تنظيمية تخاطب الأفراد جميعا، أو طائفة منهم دون تحديد أي قواعد عامة مجردة.

تبدو أهمية هذه اللوائح في سد العجز القانوني عن ضبط الحريات العامة ضبطا مفصلا، ولما كان التنظيم اللانحي يتميز بالمرونة، والملائمة، وقابليته للتغيير طبقا لمقتضيات الزمان، والمكان، فيمكن من خلاله سد ذلك العجز أو القصور عند الاقتضاء.

تظهر أيضا أهمية لوائح الضبط الإداري في الوقاية من الاعتداء التي قد تطال الأملاك العقارية العمومية، وعلى هذا الأساس نتناول دراسة هذه السلطة بتوضيح أساسها القانوني، ثم نخرج للحديث عن صور التدخل اللانحي في تنظيم نشاطات الأفراد وحرياتهم⁽³⁶⁾.

ثانيا: صور اللوائح الإدارية : تأخذ صور التدخل اللانحي أشكالا مختلفة في مواجهة نشاطات الأفراد وحرياتهم، وتتراوح شدة هذه اللوائح ما بين الحظر والإباحة، حيث تمثل أساسا في الإخطار السابق، وتنظيم النشاط والإذن السابق (التراخيص).

1- الإخطار السابق⁽³⁷⁾: وهو وسيلة من وسائل تنظيم ممارسة الحريات الفردية بقصد الوقاية، مما قد ينشأ عنها من ضرر، وذلك بتمكين الإدارة عند إعلامها بالعزم على ممارسة نشاط معين من المعارضة فيه، إذا كان غير مستوف للشروط التي تتطلبها القانون، أو تقييد ممارسة النشاط بالقدر الذي يتفق والصالح العام. وبذلك يستوجب التنظيم اللانحي على الأفراد والهيئات الخاصة إخطار هيئات الضبط قبل مزولة النشاط.

ويلاحظ من خلال هذا أن المشرع الجزائري قد استعمل مصطلح الإخطار الذي يقابله بالنص الفرنسي (Mise en Demeure)، وذلك لما يحظى به هذا المصطلح بقوة قانونية من أجل درء الخطر الناجم عن المستعمل، وبالتالي فإنّ الهدف من الإخطار أو الإخطار هو حماية أولية قبل اتخاذ إجراءات ردعية أكثر صرامة⁽³⁸⁾.

2- تنظيم النشاط: وهنا نكون بصدد لائحة ضبط لا تشمل أحكام تحظر النشاط أو تخضعه لشرط الحصول على إذن سابق أو ضرورة الإخطار، بل تقتصر فقط على تنظيم نشاط الأفراد، وذلك بوضع لوائح تنظيمية تبين أوضاع وكيفية ممارسته لهذا النوع من الأنشطة، حيث تمثل

بعض مظاهر تنظيميه في هذا الشأن:

- المنع المجرد، والبسيط لصور معينة من الاستعمال في بعض الطرق العامة خلال أوقات محددة، وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي، مشروعية هذا النوع من المنع.
- تخصيص ممرات في الطرقات العامة تقتصر على استعمال نوعيات معينة من السيارات.
- قصر استعمال بعض الطرق على المشاة فقط.

بالإضافة إلى أنه قد يمنع مرور سيارات معينة في مكان محدد أو شارع معين لحماية هذه الطرق من التلف، إلى جانب ضمان سيولة حركة المرور، وتقوم الهيئات الإدارية بتطبيق هذه القرارات حالة صدورها من الجهات المختصة، ويهدف ذلك حماية الأملاك العامة بصورة مباشرة. كذلك فقد يؤدي وقوف السيارات بالطرق العامة إلى الإخلال بالأمن العام مثل حدوث اصطدامات أو ارتطامات والتي تحدثها بعض الحوادث من عرقلة لحركة المرور والسير الطبيعي لعمل هذه الأملاك، فتتدخل السلطات الإدارية هنا لتنظيم عملية وقوف هذه السيارات، سواء أكان ذلك بالسماح لها بالتوقف في أماكن محددة من هذه الطرق، أو الوقوف في صف واحد وتقوم الشرطة بتنظيم المباشر لذلك، وتوقيع الجزاءات المالية على المخالفين بما تملكه من سلطات الضبط الإداري في هذا الشأن لضمان صيانة النظام العام.

3- الحظر: يعرف الحظر بأنه ذلك المنع الكامل لنشاط معين من جانب سلطة الضبط الإداري، وهو في نظر الفقه أن تنهي اللائحة عن اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط محدد⁽³⁹⁾.

فإذا كانت وظيفة الضبط الإداري في منع وقوع الفعل المخالف وإزالة العوامل التي تدفع إلى ارتكابها أو حصولها، فإنه يتعين في حالة وجود نشاط يؤدي إلى زعزعة أو المساس بالأملاك العقارية العامة، أن تصدر لوائح تمنع بموجبها ممارسة مثل هذا النوع من النشاط⁽⁴⁰⁾.

بينما إذا كان هذا النشاط داخلا في دائرة الحريات العامة، فلا يحق لسلطة الضبط الإداري أن تصور لوائح تمنع فيها ممارسته منعاً عاماً، وإنما يجوز لها القيام بحظر نسبي فقط، فيقتصر على منع ممارسة النشاط في مكان معين، أو وقت محدد، وذلك إذا كان هناك ما يبرر ذلك للمحافظة على هذه الأملاك في تلك الظروف.

ولكي يكون هذا الحظر قانونياً لا بد أن يكون نهائياً، ومطلقاً، وألا تتعسف بممارسة السلطات الإدارية إلى درجة المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية، وأن لا يتحول إلى عمل مشروع، قد يصبح مجرد اعتداء مادي، أو عمل من أعمال الغصب كما يسميه رجال القانون الإداري⁽⁴¹⁾.

فالحظر المطلق هو في الغالب يكون منصوص عليه في القوانين الخاصة بالأملاك العقارية الطبيعية (شواطئ، مياه، غابات)، حيث ينظم المشروع استعمال هذه الأملاك ببعض القوانين التي من خلالها يمنع إتيان بعض التصرفات التي لها خطورة كبيرة من شأنها أن تتسبب بضرر جسيم بهذا النوع من الأملاك وللمحيط الطبيعي، وبالتالي فهذا المنع يكون منعاً باتاً لا ترد عليه استنادات، ولا يخضع للإجراءات التي يخضع لها الترخيص الإداري.

أما بالنسبة للحظر النسبي، فهو ينص عليه المشروع في بعض الحالات والتي يمنع من خلالها إتيان بعض الأعمال الضارة بالأملاك، وفي هذه الحالة يكون الحظر مرهوناً بشروط، وهي ضرورة استفتاء إجراءات معينة، حيث يرتبط إتيان التصرف بشرط الحصول على ترخيص بشأنه.

أ- الحظر المطلق: إن قواعد حماية الأملاك العقارية العمومية، عبارة عن قواعد أمرة لا يمكن للأفراد مخالفتها باعتبارها تتصل بالنظام العام، حيث أن الحظر المطلق هو صورة من صور القواعد الأمرة، لا يضع فيه المشروع استثناءات، ولا شك أن الحظر المطلق هو أسلوب لا يمكن للإدارة الخيار فيه، أو لا يمكنها فتح المجال لسلطاتها التقديرية فيه.

وكمثال عن ذلك، فإن المشرع الجزائري من خلال قانون المياه⁽⁴²⁾ قام بحظر كامل لكل صب أو طرح للمياه المستعملة في المياه المخصصة لإعادة تزويد طبقات المياه الجوفية، وفي الآبار، وسرايب جذب المياه التي غير تخصيصها، والملاحظ من خلال هذا أن المشرع احتجز كل سلطاته بشأن الصب الذي يتسبب بالأضرار بالأملاك المائية.

وقد صدرت العديد من النصوص التطبيقية من خلال المرسوم 161/93، والذي نجده يحظر الصب في الأملاك المائية لبعض المواد والمتمثلة خصوصا في:

"زيت المحركات، والتشحيم، والزيوت السوداء (مازوت التشحيم)...الخ."

وإذا كان القانون الأساسي المتعلق بحماية الموارد المائية لا يتضمن تطبيقات كثيرة في مجال الحظر فإن القوانين الأخرى المكمل له تأخذ في موادها جانباً كبيراً من أسلوب الحظر، ومن ذلك القانون المتعلق بحماية الساحل و تميمه⁽⁴³⁾، الذي نصّ على أنه يمنع المساس بوضعية الساحل، و بكل نشاط على مستوى المناطق المحمية، من بناءات، أو إنشاءات تؤدي إلى الإضرار بها.

وبغرض حماية الشواطئ نص المشرع على منع كل مستغل، أو مستعمل لهذا النوع من الأملاك الطبيعية، و الذي قد يتسبب في إفساد نوعية مياه البحر و ذلك من خلال حظر مطلق على كل رمي للنفايات المنزلية أو الصناعية أو الفلاحية في الشواطئ أو بمحاذاتها.

ونظرا لما أصبحت تشكله ظاهر استنزاف رمال البحر من مساس بالمظهر الجمالي للشواطئ فقد نصت المادة 32 من نفس القانون على منع استخراج الرمل و الحصى والحجارة التي تعتبر من مكونات و عناصر الأملاك العامة البحرية.

أما في مجال حماية الفضاءات المشجرة فقد ألزم المشرع على حظر لكل قطع و اقتلاع للفصائل النباتية، و هناك كذلك العديد من النصوص القانونية الأخرى التي فرضت في مجال حماية الأملاك العامة الغابية على منع كل تفرغ للأوساخ أو الردوم أو أية مواد قد تؤدي إلى الإضرار بالنظام العام للغابات.

ب- **الحظر النسبي:** المقصود بالحظر النسبي منع القيام بأعمال أو أنشطة معينة تعدّ خطرا على مجموعة هذه الأملاك، إلا أن هذا المنع في هذه الحالة لا يكون مطلقا، وإنما هو مرهون بضرورة الحصول على إذن من السلطات المختصة وفقا للشروط والضوابط التي تحددها التنظيمات الخاصة لحماية الأملاك العمومية⁽⁴⁴⁾.

حيث يعتبر الحظر النسبي من بين الأساليب الوقائية التي وضعها المشرع، و الذي يتميز سماحه المشروط لاستعمال هذه الأملاك، وبالتالي فهو يختلف عن الحظر المطلق الذي يعتبر نصيب محجوز للمشرع، والمقصود بذلك أن سلطات المشرع في استعماله لهذا الأسلوب هي سلطة كاملة، و ما على الإدارة في هذه الحالة إلا تنفيذ القواعد القانونية دون توسيع لسلطاتها، في حين أن الحظر النسبي يمنع فيه المشرع إثبات السلوك المخالف للتشريع، إلا أنه رخص وفقا للشروط التي تقوم الإدارة بفرضها، وبالتالي يكون لها حق استعمال سلطاتها في السماح بذلك أو رفض الطلب حسب المصلحة التي يقتضيها، فالإدارة يمكن أن تستعين بسلطاتها التقديرية دون التعسف في ذلك، كما لا يمكن للمشرع أن يقيد لها المجال التقديري، فسلطتها هنا تتأرجح بين التقييد و التقدير في نفس الوقت، وبعبارة أخرى نكون بصدد سلطة تقديرية في حدها الأوسط⁽⁴⁵⁾.

فقد تضمن التشريع الجزائري أمثلة عن هذا النوع من الحظر النسبي نذكر منها على سبيل المثال ما نص عليه القانون 10/03 المتعلق بالبيئة، والذي اشترط في عملية تحميل بعض المواد الموجهة للغمر في البحر الحصول على موافقة الوزير المكلف بالبيئة، وعليه فإن الحظر المنصوص عليه هنا هو حظر نسبي ما دام أنه يخضع لشروط معينة للقيام بهذه العملية.

و من ذلك ما نصت عليه المادة 118 من القانون 10/01 المتعلق بالمناجم بشأن القيام ببعض الأنشطة في الأماكن الغابية، و المائية و التي أخضعت إلى الموافقة الرسمية من طرف الإدارة المختصة.

4- **الترخيص (الإذن المسبق):** يقصد بالترخيص باعتباره عملا من الأعمال القانونية، ذلك الإذن الصادر عن الإدارة لممارسة نشاط معين، و بالتالي فإن ممارسة هذا النشاط مرهون بمنح ترخيص، فلا بد من الحصول على الإذن المسبق من طرف السلطات المعنية وهي الجهات الضابطة⁽⁴⁶⁾.

حيث أن الرخصة الإدارية من حيث طبيعتها تعد قرارا إداريا، أي تصرف إداري انفرادي⁽⁴⁷⁾، وهو بذلك سلطة مخولة لجهة الإدارة للسماح لممارسة الأفراد لأنشطة في أوجه الحياة اليومية، وهذا حتى تتمكن الجهات الإدارية من فرض ما تراه ملائما من الاحتياطات التي من شأنها أن تمنع الأضرار التي تنجم عن هذا الاستعمال.

ويتطابق ذلك على عناصر الأملاك العمومية نجد أن الأمر لا يخرج عن صورتين في مصر، وفرنسا، حيث تتمثل الصورة الأولى في استعمال هذه الأملاك دون الحصول على موافقة السلطة الإدارية، والتي تقوم في هذه الحالة بالدفاع عن أملاكها وإنهاء هذا الوضع الغير قانوني باستعمالها للطرق الإدارية المشروعة.

أما الثانية فتمثل في إنهاء الترخيص (سحب) من طرف الإدارة دون تجديده، ويتحقق ذلك عندما تنتهي مدة الرخصة للاستعمال الخاص للأملاك العامة لأي سبب من الأسباب دون أن يقوم المرخص له باتخاذ إجراءات تجديد ترخيصه أو عقده مع الإدارة، وهو أمر لا يتغير مضمونه، حتى ولو سمحت الإدارة له بالبقاء مكانه لفترة محددة أو بإعطائه مكان آخر بصيغة جديدة.

فالمشرع الجزائري وعلى غرار باقي تشريعات العالم نص على الكثير من الحالات في مجال منح بعض التراخيص المتعلقة بحماية الأملاك العقارية العمومية.

أ- **رخصة الوقوف**(48): نصت عليها المادة 163 من المرسوم التنفيذي 454/91 حيث عرفتها أنها: «رخصة تمكن أحد الأشخاص من الشغل مؤقتا لجزء من الملك العام المخصص لاستعمال الجميع، لكن دون أن يكون له تغيير أساس المال المشغول أو إقامة مشتملات عليه»، و من أمثلة ذلك:

- وضع صاحب مقهى موانده و بعض الكراسي في مرفقات الطريق العام (الرصيف).
 - أو تمكن أحد الباعة من عرض سلعته في كشك مقام على الرصيف (بيع الجرائد، الورود... إلخ).
- ويقوم بتسليم هذا النوع من الترخيص:

* رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا تعلق الأمر بطريق بلدي سواء وقع داخل مجمع سكاني أم لا، أو على مستوى الطرق الوطنية أو الولائية الموجودة داخل التجمعات السكانية.

* الوالي المختص إقليميا وهذا إذا كان الطريق الوطني أو الولائي خارج التجمعات السكانية.

أما بخصوص حقوق والتزامات كل من الإدارة و الشاغلين، فإنها نفس الواجبات التي تطرقنا إليها في رخصة الطريق إلا في الحدود التي لا تتعارض بين الرخصتين وذلك يرجع إلى طبيعة كل منها، ف رخصة الطريق تفرض على صاحبها تغيير أساس الطريق، وإقامة مشتملات عليه (حفر قنوات، بناء... إلخ)، عكس رخصة الوقوف التي لا تتطلب بطبيعتها إحداث تغييرات أو إقامة مشتملات في أساس الأملاك العمومية المشغولة(49).

ج- **الترخيص باستغلال الشواطئ**: يمكن أن ترخص الإدارة استغلال شواطئ البحر، وذلك بوجوب عقد امتياز حيث يكون ذلك بقرار يتخذه الوالي المختص إقليميا لمدة (3،6،9 سنوات)، ويتجسد هذا الامتياز في شكل عقد يتضمن اتفاقية تنص على مجموعة من المبادئ الأساسية، ودفتر شروط مفصل، حيث لا يشارك الملتزم في وضع البنود المتعلقة بالامتياز.

ويترتب عن هذا مجموعة من الحقوق للطرفين تتمثل في:

- للملتزم أن يضع الخيام، والمقاعد وكل المعدات التي يراها ضرورية.

- إن منح هذا الامتياز لا يمنع الدولة بالترخيص لإقامة أكشاك، أو السماح للغير باستخراج الرمل والحصى، والحجر في امتداد جزء الشاطئ الممنوح امتياز، كما يمكن للوالي أن يلغي عقد الامتياز في أي وقت بدافع المنفعة العامة.

د- **رخصة الصب**: ترتبط هذه الرخصة بحماية الموارد المائية، التي تعد من أكثر الأملاك وأشدّها تعرضا للاعتداء الذي يؤدي في كثير من الأحيان إلى تلويث، وإفساد نوعية هذه الأملاك، التي يبقى الأفراد هم المسؤولون عنها، وعليه حاول المشرع الجزائري وضع حد لمختلف أشكال هذه التجاوزات وبذلك من خلال النص على مجموعة من النصوص والإجراءات القانونية الكفيلة بحمايتها من أعمال الصب والتصريف(50)، والغمر... إلخ.

حيث يعتبر قانون المياه الصادر سنة 1983م التشريع الأساسي الخاص بحماية الموارد المائية عن طريق وضع بعض المقاييس الضرورية للمحافظة على استمرارية هذه الأملاك كما ونوعا.

فالمشرع اعتمد على وسيلة المنع بالنسبة للموارد التي لها خطر على الملكية العامة للمياه، أما بالنسبة للمواد التي لا تشكل خطراً في هذا المجال فقد أخضعه لواجب استصدار الرخصة، والتي تعدّ كوسيلة وقائية لحماية هذه الأملاك.

هـ- **رخصة الاستخراج من الأملاك العمومية الطبيعية:** استناداً لأحكام المادة 173 من قانون الأملاك الوطنية، فإنه لا يجوز استخراج الرمل، والتراب، والحجر، والحصى، والمواد الأخرى، وأخذها من شاطئ البحر، و مرافق الأملاك العامة إلا عن طريق رخصة يسلمها الوالي المختص إقليمياً بناءً على طلب المعنيين.

حيث تخضع شروط وكيفيات تسليم رخص استخراج المواد ورفعها من الأملاك العمومية البحرية و البرية و التابعة للري، فقد تضمنها القرار الوزاري المشترك رقم 76/92 المؤرخ في 10 فيفري 1992. ووفقاً لمقتضيات هذا القرار فإن طلب الاستخراج يرسل إلى قسم الهياكل القاعدية، و التجهيز، أو إلى رئيس مصلحة الري على مستوى الولاية، حيث يقوم رئيس المصلحة المعنية بدراسة الطلب، و النظر في مدى إمكانية منح الرخصة و في حالة الموافقة، يضبط الشروط التقنية الواجب توافرها للحفاظ على الملك العمومي المزمع استغلاله، و عندئذ يحول الملف إلى مديرية أملاك الدولة، لتحديد الشروط المالية، ليعاد من جديد إلى المصلحة المختصة قصد إعداد مشروع قرار يشمل جميع الشروط التقنية، و المالية، حيث يوضع بين يدي الوالي لإمضائه بعد المصادقة عليه، حيث ترسل نسخة من القرار إلى مصلحة أملاك الدولة لاستعماله لسند لتحصيل، وتبين هذه الرخصة على الخصوص المواد التي يرخّص باستخراجها، والأماكن التي تؤخذ منها، والكميات المسموح بها، بالإضافة إلى الأتاوى الواجب دفعها.

بعد استلام القرار على مستوى مصلحة العمليات العقارية، ويتولى مكتب بتسيير أملاك الدولة، فحص مدى مطابقة ذلك للتنظيمات المعمول بها، ثم يسجل سندات التحصيل، ويحيله عن طريق سند تحصيل إلى مفتش أملاك الدولة المختص إقليمياً لمتابعة عملية التحصيل.

يقوم المفتش بفتح السجل الخاص بالحقوق، و المنتجات الثابتة ثم يبلغ المستفيد من الرخصة لتسديد الأتاوى المستحقة، وبعد القيام بعملية التسديد يقيد ذلك على الهامش، و يمنح للمستغل وصلاً يتضمن مبلغ وتاريخ الدفع.

وتعتبر رخصة استخراج المواد، رخصة مؤقتة وقابلة للإلغاء دون تعويض، بمجرد أن تطلب الإدارة ذلك، سواء من قبل إدارة أملاك الدولة عند عدم تنفيذ الشروط المالية، أو من طرف المصالح التقنية المختصة في حالة عدم تنفيذ شروط الرخصة، هذا كما تلغى بدافع المنفعة العامة بسبب خارج عن التصرف الحاصل على هذه الرخصة، وفي هذه الحالة ترد الأتاوى المدفوعة عن الكميات أو المواد غير المستخرجة، ويكون سحب الرخصة بناءً على قرار من الوالي.

و- **رخصة استغلال المحاجر⁽⁵¹⁾:** يتولى تنظيم هذا الاستغلال القانون 24/91 المؤرخ في 11 ديسمبر 1991، والمتعلق بالأنشطة المنجمية، فحسب هذا القانون، فإنه يعدّ ملكاً للدولة كل المواد المعدنية أو المتحجرة، والمواد الأخرى الموجودة في المجال الأرضي أو البحري الخاضع للسيادة الجزائرية. ويتعين للقيام بالأنشطة الخاصة باستغلال المواد المعدنية ضرورة الحصول على رخصة مسبقة مسلمة من قبل الوزير المكلف بالمناجم أو الوالي، حسب الحالة، أما عن شروط وكيفيات تسليم رخصة استغلال المواد المعدنية المستخرجة من المحاجر فقد تضمنها المرسوم التنفيذي رقم 191/93 المؤرخ في 04 أوت 1993⁽⁵²⁾ على النحو التالي:

يوجه طلب الاستغلال إلى مصالح المناجم للولاية، لتتولى دراسة مدى إمكانية منح هذه الرخصة، و هذا بعد استشارة البلدية، وكذا المصالح التقنية الأخرى، و عند الموافقة يعدّ مشروع قرار استغلال ليعرض أمام الوالي لإمضائه، و عند الانتهاء من ذلك ترسل نسخة منه إلى مصالح أملاك الدولة، التي يتمثل دورها الرئيسي في هذا المجال في متابعة تحصيل الأتاوى لفائدة الدولة.

حيث يتعين على المستغل مسك سجل الاستخراج اليومي، و القيام بإرسال مستخرج من هذا السجل إلى كل من مصالح أملاك الدولة، و مديرية المناجم خلال الشهر الذي يلي استلام هذا الكشف حيث تقوم مصالح المناجم بإعداد كشف خاص و ترسله إلى إدارة أملاك الدولة.

تقوم مصالح أملاك الدولة بتحديد الأتاوى وفقا للأسعار المحددة بالقرار المذكور أعلاه، و تعد لذلك سند تحصيل يرسل إلى مفتش أملاك الدولة لمتابعة عملية التحصيل عن طريق تبليغ المعني بواسطة رسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام بعد شهر من التبليغ، يستوجب من المستغل دفع المبلغ المستحق لدى صندوق مفتشية أملاك الدولة، وفي حالة عدم الامتثال يتم اللجوء إلى إجراءات التنفيذ.

الخاتمة:

لقد كانت ومازالت وستظل الأملاك العقارية العامة محل اهتمام خاص من جانب المشرع الجزائري، حيث لمسنا ذلك من خلال روح الدساتير المتعاقبة، بالإضافة إلى مختلف النصوص القانونية، واللوائح المنظمة لهذه الأملاك.

إن حماية هذه العقارات من أنواع التعديات، ما هو إلا مظهر من مظاهر الحماية القانونية للأملاك العامة، وذلك من خلال تجريم بعض الأفعال التي من شأنها إلحاق الضرر بها، حيث نلاحظ أن المشرع قام بوضع وسائل لحماية هذا النوع من الأملاك، وجعلها متعددة، ومتنوعة بشكل يجعلها تتلائم مع مختلف أنواع المساس بهذه العقارات، سواء أكانت طبيعية، أو اصطناعية.

لكن ونظرا لكون هذه التعديات التي يتعرض لها الملك العمومي متقاربة من حيث جوهرها، باعتبارها تنتج أصلا عن الإهمال من طرف المالك أو الشخص المخصص له، أو الإتلاف من طرف الأفراد، إلا أنه يلاحظ من خلال نصوص القوانين المكرسة لهذه الحماية، أنها قد اعتمدت على التقسيم التقليدي لأنواع هذه التعديات.

إن انتهاك هذا المسلك التقليدي بالنسبة لحماية الأملاك العقارية العمومية، يجعل هذه الحماية تخضع للمسار السائد في مجال المتابعة، وكذا توقيع الجزاء، فأعمال البحث والتحري عن هذه الاعتداءات لا تقود إلى النتيجة المرجوب فيها، إلا إذا كانت الهيئات المكلفة قانونا بهذه العملية، واعية تمام الوعي بالمسلك المنتهك من قبل المشرع، بدءا بمراقبة استعمال واستغلال هذه الأملاك، وتحرير المحاضر المنصبة على إساءة الاستعمال، وكل أنواع المساس، وصولا إلى إخطار النيابة العامة المختصة بتحريك الدعوى العمومية، ومعاينة المعتدين على هذه العقارات.

حيث أنه، ورغم درجة الاهتمام الذي حظيت به هذه الأملاك، إلا أنه ما يلاحظ على أرض الواقع من تعديات وممارسات ضده لا يرجع إلى عدم توفر النصوص القانونية، أو عدم فعالية هذه الوسائل، بقدر ما هو راجع إلى سلبية الأشخاص المعتدين عليها، سواء أكانت أشخاص طبيعية أو معنوية، فالإدارة في كثير من الحالات لا تلجأ إلى الوسائل التي قررها لها المشرع ضد الغير، ممن يرتكبون هذه المخالفات، بالإضافة إلى تهاونها في القيام بواجباتها اتجاه هذه الأملاك والمتمثلة في حفظها، وصيانتها، وهذا ما يتجلى بوضوح من خلال وضعية بعض الأملاك العمومية مثل: الطرقات، والساحات العمومية، والحدائق، بالإضافة إلى إتلاف العديد من الغابات جراء عدم اتخاذ الاحتياطات اللازمة لمنع تعرضها للحرائق، وقطع الأشجار للبناء بمحاذاتها... الخ، كذلك تساهل موظفي الإدارات في القيام بعمليات الجرد، وممارسة الرقابة على مستعمليها، ولم نجد تفسيراً لهذه الظاهرة حسب رأينا، سوى نقص الوعي، وعدم وجود إحساس بالارتباط سواء بين الموظف والإدارة، ولا بين المواطن والدولة، وربما كان السبب وراء ذلك هو الإرث الاستعماري، فطول فترة الاستعمار وتسلب إدارته، غرست في الفرد الجزائري نفوره من الإدارة، وعدم إحساسه بالانتماء، بل وربما العداء لها، وبالإضافة إلى العديد من المشاكل الاجتماعية والاقتصادية التي يعرفها المجتمع، فكل هذه العوامل ساهمت في هذه الممارسات، وذلك من خلال استباحة المال المنسوب للدولة، وإن كان في حقيقة الأمر هو ملك عام، وتغيير ذلك يكون بغرس ثقافة جديدة لديه قوامها بناء الروح الجماعية، وتأمين الخدمة العامة.

قائمة التهميش و المراجع :

- (1)- يحيوي (أعمر)، نظرية المال العام، دار هومة، الجزائر، 2002، ص7.
- (2)- المادة 68 من القانون 30/90، المؤرخ في 31 ديسمبر 1990، المتضمن الأملاك الوطنية، المعدل والمتمم، ج.ر، عدد 44.

- (3)-تنص المادة 08 من القانون 30/90 على: «يتعين إعداد جرد عام للأموال الوطنية على اختلاف أنواعها حسب الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها، حيث يهدف إلى ضمان حماية الأملاك الوطنية والحرص على استعمالها وفقا للأهداف المسطرة لها».
- (4)-المادة 02 من المرسوم التنفيذي 455/91 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 ، المتعلق بجرد الأملاك الوطنية، ج ر، عدد 60.
- (5)-تنص المادة 08 من المرسوم التنفيذي 455/91 على: «يتعين على المنشآت والمصالح والهيئات ذات الطابع الإدارية التابعة للدولة أو الجماعات الإقليمية، سواء أكانت تتمتع بالاستقلال المالي و/أو الشخصية المعنوية أو لا تتمتع بها، أن تقوم بجرد وصفي وتقويمي للعقارات التي خصصت لها».
- (6)-تنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي 455/91 على: «...تسهر إدارة الأملاك الوطنية: تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، على مركزية عمليات الجرد، وإنجازها، وتتابع يسيرها وضبطها باستمرار».
- (7)-تنص المادة 09 من المرسوم التنفيذي 455/91 على: «تعتد القيمة التي وردت في عقد التخصيص، إذا كان العقار المخصص قد وقع تقويمه وقت تخصيصه لها، وإذا أنجز العقار الذي يتعلق الأمر بمساهمة الدولة أو الجماعات الإقليمية، فإن قيمة هي القيمة الناتجة عن كلفة الإنجاز، وقت التسلم النهائي. ومهما يكن من أمر، فإن العقار يتم وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما في هذا المجال».
- (8)-المادة 38 من القانون 14/08، المؤرخ في 06 يوليو 2008، المتضمن الأملاك الوطنية، ج.ر، عدد 44.
- (9)-(محمد) زهير جرانة، حق الدولة والأفراد على الأموال العامة، مطبعة الاعتماد، القاهرة، 1943.
- (10)-المادة 177 من المرسوم التنفيذي 455/91 ، المتضمن جرد الأملاك الوطنية.
- (11)-المادة 178 من نفس المرسوم.
- (12)-المرسوم التنفيذي 964/07، المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، ج.ر، عدد 75، ص26.
- (13)-تنص المادة 38 من القانون 14/08 على: «...تمارس الرقابة، من طرف أعوان ذي كفاءة ومحفلين، حائزين رتبة مفتش على الأقل».
- (14)-بعللي (محمد الصغير)، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم، الجزائر، 2004، ص71.
- (15)-لقد اهتم دستور 1989 بهذه الوحدة الإدارية باعتبارها جماعة إقليمية، فتغير المعطيات السياسية والاقتصادية خاصة في تلك المرحلة أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي الذي نصّ من خلاله على توسيع صلاحيات واختصاصات هذه الجماعة خاصة في مجال المراقبة على مستوى إقليم الولاية التي تجعل منه كأساس للرقابة الشعبية.
- (16)-بعللي (محمد الصغير)، مرجع سابق، ص72.
- (17)-المرجع نفسه، ص77-78.
- (18)-المرجع نفسه، ص81.
- (19)-المادة 28 من القانون 22/06، المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر، عدد 84، ص4.
- (20)-بعللي (محمد الصغير)، مرجع سابق، ص65.
- (21)-القانون رقم 08/90، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتضمن قانون البلدية، ج.ر، عدد15.

- (22)-فريجة (حسين)، التنفيذ الإداري المباشر، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، عدد23، 2002، ص25.
- (23)-المرجع نفسه، ص31.
- (24)- (محمد) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، القاهرة، 1991، ص85.
- (25)- (محمد) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص87-88.
- (26)-المرجع نفسه، ص90.
- (27)- (حسين) فريجة، مرجع سابق، ص36.
- (28)-المرجع نفسه، ص37-38.
- (29)- (عمار) عوابدي، مرجع سابق، ص112.
- (30)-المرجع نفسه، ص114.
- (31)- (سليمان) الطماوي، مرجع سابق، ص45.
- (32)-المرجع نفسه، ص46.
- (33)-فريجة (حسين)، مرجع سابق، ص42.
- (34)-المرجع نفسه، ص43.
- (35)- يخول سلطة الضبط الإداري جهاز الإدارة في إصدار قرارات ملزمة في مواجهة الأفراد ترمي إلى ضمان حسن استعمال هذه الأملاك.
- (36)- (عمار) عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 1990، ص81.
- (37)- (أحمد) قطب، مرجع سابق، ص384.
- (38)-إذا رأيت مثلاً السلطات المختصة أن استغلال المياه المعدنية غير مطابقة لعقد الامتياز، فإنّ الوالي المختص إقليمياً يقوم بإرسال بناء على إعدار للمستغل بغرض اتخاذ الإجراءات الكفيلة، يجعلها مطابقة للشروط المتفق عليها، وإذا لم يتم بذلك خلال المهلة المحددة له في الإعدار فإنّ الوالي يقرر وقف عمل المؤسسة مؤقتاً، إلى غاية تنفيذ الشروط. (المادة 38، 39 من المرسوم 91/94 المتضمن حماية مياه الحمامات المعدنية).
- (39)-الخطر هو وسيلة قانونية تقوم الإدارة بتطبيقه عن طريق القرارات الإدارية، وهذه الأخيرة تعتبر من الأعمال الانفرادية التي تقوم بإصدارها الجهات الإدارية لما لها من امتيازات السلطة العامة.
- (40)- (أحمد) قطب، مرجع سابق، ص388.
- (41)-المرجع نفسه، ص390.
- (42)-القانون رقم 03/08 المؤرخ في 23 يناير 2008، المتضمن قانون المياه، ج.ر، عدد4، ص7، المعدل والمتمم للقانون رقم 12/05، المؤرخ في 04 غشت 2005، ج.ر، ع60، ص3.
- (43)-القانون 02/02، المؤرخ في 12 فبراير 2002، المتضمن حماية الساحل و تثمينه، ج. ر، عدد43، ص6.
- (44)- (أحمد) قطب، مرجع سابق، ص392.
- (45)-المرجع نفسه، ص394.
- (46)- (عمار) عوابدي، القرارات الإدارية في النظام القانوني الجزائري، مجلة العلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، جامعة الجزائر، عدد34، 1986م، ص41.

- (47)- (عمار) عوابدي، نفس المرجع ، ص42-45.
- (48)- تنص المادة 163 من المرسوم التنفيذي 454/91 على: « تتمثل رخصة الوقوف في الترخيص بشغل قطعة من الأملاك العامة لاستعمال الجميع، شغلا خاصا دون إقامة مشتتات على أرضيتها...».
- (49)- (أعمر) يحيوي، مرجع سابق، ص 86.
- (50)- التصريف: هو عبارة عن عملية الصب أو القذف التي تتم على مستوى الملكية العامة للمياه سواء أكانت سطحية، أو بحيرات، أو مياه ساحلية.
- (51)- القانون رقم 24/91، المؤرخ في 11 ديسمبر 1991 المتعلق بالأنشطة المنجمية، ج.ر، عدد 64، ص 1148، المعدل والمتمم للقانون 06/84 المؤرخ في 07 يناير 1984.
- (52)- المرسوم التنفيذي 191/93، المؤرخ في 8 غشت 1993، المضمن أعمال البحث عن المراد المعدنية و استغلالها، ج.ر، عدد52، ص5.