المحور السادس: الرقابة على قواعد استعمال الأملاك الوطنية العمومية.

إن الهدف من اقتناء الأملاك الوطنية العمومية وتكوينها هو تمكين الجمهور من استعمال هذه الأملاك والانتفاع بها وجعلها في خدمة المصلحة العامة وتمكين المرفق العمومي المخصصة له من أداء مهمته، وقد حدد المشرع طرق استعمال هذه الأملاك بموجب نصوص قانونية.

أولا: الرقابة على الاستعمال الجماعي العام للأملاك الوطنية العمومية

نصت المادة62 الفقرة الثانية من قانون الاملاك الوطنية على أنه" يخضع الاستعمال الجماعي للأملاك الوطنية الذي يمارسه الجمهور لمبادئ الحرية والمساواة والمجانية، مع مراعاة بعض الرخص الاستثنائية". فالنص يكرسا القواعد العامة والمبادئ التي تحكم استعمال الأملاك الوطنية العمومية التي يمكن تلخيصها فيما يلي:

- الحرية في الاستعمال: يخول هذا المبدأ للفرد استعمال الأملاك بحرية كيفما يشاء ، مادام هذا الاستعمال يتفق مع الغرض المخصص له المرفق، ويشترط أن يكون هذا الاستعمال عاديا، مع ضرورة احترام ضوابط الاستعمال التي تحددها القوانين والتنظيمات.

- المساواة في الاستعمال: مقتضاه أن الجميع متساوون في استعمال الأملاك الوطنية العمومية غير أن المساواة هنا يجب أن تفهم بمعناها الإيجابي وليس السلبي، بمعنى أن المساواة ليست بين جميع المواطنين وإنما بين جميع من تتوفر فيهم نفس الشروط ، أي بين نفس الفئة من الأفراد.

- المجانية في استعمال الأملاك الوطنية العامة: الأصل أن المواطن لا يدفع إتاوات على استعماله للمرافق العمومية، غير أن القانون قد يجيز فرض بعض الرسوم على استعمال بعض أنواع الأملاك ولا شك في أن هذه الإتاوات تهدف إلى حسن سير المرافق .

ثانيا: الرقابة على الاستعمال الخاص للأملاك الوطنية العامة.

يعد الاستعمال الجماعي للأملاك الوطنية العمومية هو الأصل والاستعمال الخاص هو الاستثناء ويعد هذا الاستعمال غير عادي ولا يتطابق مع أهداف تخصيص الملك، غير أنه لا يتعارض مع الهدف من التخصيص، ويكون هذا الاستغلال إما عن طريق رخصة أو بطريقة تعاقدية ويكون بمقابل مالي.

1- الاستعمال الخاص بناء على رخصة الاستعمال.

يكون هذا الاستعمال بناء على رخصة تمنحها الإدارة لشخص لاستغلال جزء من الأملاك الوطنية العامة، وتكون هذه الرخصة مؤقتة، ولا ترتب حقوقا امتلاكية للمستفيد منها وتكون بمقابل مالي، تكون للإدارة السلطة التقديرية في منح الرخص وكذا في سحبها في حالة عدم وفاء صاحب الرخصة بالالتزامات المترتبة عليه، وباستقراء نصوص القانون أ.و.ج نجد أن هناك نوعين من الرخص:

- رخصة الوقوف: نصت عليها المادة 64 من القانون أ.و.ج ، وعرفتها المادة 163 من المرسوم التنفيذي 454/91 على أنها" الترخيص بشغل قطعة من الأملاك العامة لاستعمال الجميع شغلا خاصا دون إقامة مشتملات على أرضيتها وتسلم لمستفيد معين اسميا".

- رخصة الطريق نصت عليها المادة 64 من القانون أ.و.ج ، وعرفتها المادة 164 من المرسوم التنفيذي 454/91 بأنها" الترخيص بشغل قطعة من الأملاك العامة المخصصة لاستعمال الجميع

شغلا خاصا مع إقامة مشتملات في أرضيتها، وتسلم لفائدة مستعمل معين، كما تنجر عنها أشغال تغير أساس الأملاك المشغولة".

إذا فرخصة الطريق هي تصرف من الإدارة تسمح بموجبه لشخص بشغل جزء من الأملاك العمومية وإقامة منشآت مثبتة على الأملاك تؤدي إلى تغيير في أساس الأملاك، وللإدارة التي منحت الرخصة أن تقوم بسحبها في اطار الرقابة الادارية.

2/ الاستعمال الخاص ذو الطابع التعاقدي.

يقصد به شغل جزء من الأملاك العمومية بناء على اتفاق يبرم بين الإدارة وأحد الأشخاص بهدف ممارسة شغل غير عادي لقطعة من الأملاك الوطنية العمومية، و يخضع استعمال الأملاك الوطنية العامة في هذه الحالة إلى الشروط الواردة في عقد الاستغلال المبرم بين الإدارة والمستغل وفقا للشروط المحددة في دفتر الشروط.

ويحق لصاحب حق امتياز أو حق شغل جزء من الأملاك الوطنية العمومية أن يقوم بالاستغلال وفقا لشروط العقد، ويحق له الانتفاع بالملك دون سواه والاستفادة من ناتجه وتحصيل الأتاوى من المستعملين، وإذا تعلق الأمر بالأملاك الوطنية العمومية المخصصة لمهمة مصلحة عمومية، يمكن لصاحب حق الامتياز أو الاستغلال أن يمنح لقاء إيجار لمستأجرين مؤقتين حق انتفاع بالمساحات أو العقارات المحجوزة حسب ما نصت عليه المادة 65 من القانون أ.و.ج .

ثالثا:آليات الرقابة القانونية للاملاك الوطنية

1- الحماية الوقائية للأملاك الوطنية العامـة.

لقد وضع المشرع مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية تهدف إلى حماية الأملاك الوطنية من الضياع والتلف، فإضافة إلى الحماية القضائية التي تستهدف متابعة وعقاب المعتدين على هذه الأملاك ، كما أورد المشرع نصوصا وقواعد أخرى تستهدف حماية الأملاك العامة قبل حصول الاعتداء وهذه القواعد يمكن أن يطلق عليها " قواعد الحماية الوقائية ".

تتمثل في مجموعة من القواعد التي تلزم الإدارة باتخاذ إجراءات معينة اتجاه الأملاك العامة لتسييرها وحمايتها، يمكن الاصطلاح عليها " قواعد الحماية الإدارية"، وهي عموما تتضمن أعباء على الإدارة المالكة أو المخصص لها الملك العمومي، وتحتوي على أحكام متعلقة بتنظيم تسيير هذه الأملاك من أجل تحقيق الغاية من وجود الملك، وكذا ضمان رقابة مستمرة تضمن حماية فعالة لــه. و مبادئ أوردها المشرع في النصوص التي تحكم هذه الأملاك في القانون المدني، يمكن الاصطلاح عليها " قواعد الحماية المدنية "، وهي مبادئ تقليدية عرفتها الأنظمة القانونية للأملاك العامة .

2- اسس الرقابة الإدارية على الاملاك الوطنية العامة.

إن القانون أوجب على الإدارة المالكة للمال العام أو المخصص لها أو المسيرة له حمايته وذلك باستعمال الوسائل القانونية المخولة لها، هذه الوسائل القانونية التي خولها المشرع للإدارة لحماية الأملاك الوطنية العمومية تتلخص في:

- جرد الأملاك الوطنية

يقصد بالجرد العام للأملاك الوطنية التسجيل الوصفي والتقويمي لجميع الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة والولاية والبلدية والتي تحوزها مختلف المنشآت والمؤسسات والهياكل التي تنتمي إليها أو التي تخصص للمؤسسات والهيئات العمومية"

فالجرد إجراء شامل بالنسبة لجميع الأملاك الوطنية الخاصة منها والعمومية إلا ما استثني بنص، وذلك مثل الأشياء التي تستهلك بالاستعمال مرة واحدة، أو الأشياء غير القابلة للاستهلاك بالاستعمال الأول ، و لا يشمل الجرد أملاك وزارة الدفاع.

وعليه واستنادا إلى أحكام المرسوم التنفيذي 455/91 الذي يحدد كيفيات جرد الأملاك الوطنية، فإن كل المؤسسات الوطنية يجب عليها أن تمسك دفاترا لجرد كل الأملاك العقارية الموجودة بحوزتها، سواء كانت مالكة لها أو مخصصة لها.

ويبين هذا المرسوم أن الجرد يتم بإعداد بطاقة تعرف فيها المؤسسة أو الهيئة الإدارية الإقليمية أو المصلحة التي تحوز العقار وتبيّن في هذه البطاقة نوع العقار ومحتواه وحدوده وأصل ملكيته وقيمته والحقوق الواردة عليه، بالنسبة للعقارات، أما بالنسبة لجرد المنقولات فقد تناولتها المادة 17 من المرسوم التنفيذي المذكور.

- ضابط جرد الأملاك الوطنية.

ان عملية الجرد تقوم بها الوزارات المعنية مع الوزير المكلف بالمالية، وإذا كان هناك بعضا من عناصر الأملاك العمومية التي تستدعي جردا خاصا وجب إعداد جرد بما يتفق وخصوصيات هذا العنصر. وتختلف تقنيات الجرد بالنسبة للأملاك العمومية الطبيعية عن الأملاك العمومية الاصطناعية وتحدد هذه التقنيات عن طريق قرارات وزارية مشتركة بين كل وزير معني ووزير المالية.

و بالتالي فإن عملية الجرد لا تنتهي بمجرد تسجيل الأملاك في سجلات الجرد، وإنما يجب متابعة العملية عن طريق الفحص الدوري للسجلات والمعاينة المستمرة لوجود هذه الأملاك وتدوين كل جديد يطرأ عليها. بعد انتهاء عمليات الجرد، فإن مصالح وزارة المالية تعد جدولا عاما للأملاك العقارية كلما انتهت عمليات الجرود الخاصة.

رابعا: الرقابة كوسيلة لحماية الأملاك الوطنية.

تنص المادة 24 من ق.أ.و.ج على أنه: "تتولى أجهزة الرقابة الداخلية التي تعمل بمقتضى الصلاحيات التي يخولها إياها القانون والسلطة الوصية معا رقابة الاستعمال الحسن للأملاك الوطنية وفقا لطبيعتها وغرض تخصيصها، وتعمل المؤسسات المكلفة بالرقابة الخارجية حسب تخصص كل منها وفق الصلاحيات التي يخولها إياها التشريع".

1- دور مديرية املاك الدولة.

من بين السبل التي وضعها المشرع لحماية الأملاك الوطنية العمومية أسلوب الرقابة، بحيث يعد إجراءا سابقا عن كل أشكال الحماية، وتتم عملية الرقابة هذه بإتباع الإجراءات القانونية المحددة لذلك من طرف هيئات أسند إليها المشرع هذه المهمة.

وتتجلى إجراءات الرقابة للأملاك الوطنية العمومية في تسيير و تعيين حدودها، وتشمل هذه الرقابة جميع أنواع الأملاك الوطنية العمومية سواء كانت طبيعية أو اصطناعية، ويعتبر هذا

النوع من الرقابة ذا طابع وقائي، وفي سبيل ذلك نص القانون على إنشاء هيئات إدارية توكل لها مهمة القيام بهذا الدور، ومن أهم هذه الهيئات مديرية أملاك الدولة.

كما تلعب مديرية أملاك الدولة دورا استشاريا للمصالح العمومية التابعة للدولة، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والجماعات المحلية، وتقدم لها جميع الآراء والاستشارات دفاعا عن أملاك الدولة التي تستعملها أو تسيرها أو أوكل إليها المحافظة عليها

2- المحافظة على الأملاك الوطنية.

ان مجابهة الأخطار التي تحدق بالأملاك الوطنية العمومية، أوجب القانون على المستعملين والمنتفعين بهذه الأملاك أن يراعوا في استعمالها القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل، وحملتهم مسؤولية الأضرار الناجمة عن سوء الاستعمال أو سوء التسيير، حتى يتسنى للإدارة المحافظة على الأملاك الوطنية خولها القانون وسيلتان للحفاظ على الاملاك العامة:

- الوسائل القانونية للمحافظة على الأملاك الوطنية العامة

تتمثل هذه الوسائل فيما للإدارة من حق في إصدار لوائح تنظيمية هي عبارة عن لوائح الضبط الإداري، وهذه اللوائح تختلف عن قرارات الضبط الإداري التي تستهدف المحافظة على النظام العام (الأمن العام، الصحة والسكينة العامة).

- الوسائل المادية للمحافظة على الأملاك الوطنية العمومية.

تتمثل في الالتزام الذي يفرضه القانون على الإدارة للقيام بواجب الصيانة الدورية للأملاك الوطنية التي تملكها أو التي خصصت لها، وقد نصت المادة 67 من القانون ق.أ.و.ج على أنه:

"يترتب على حماية الأملاك الوطنية نوعان من التبعات هما:

ـ أعباء الجوار لصالح الأملاك الوطنية العمومية، التي يقصد بها، أعباء القانون العام، الارتفاقات الإدارية المنصوص عليها لفائدة الطرق العمومية مثل ارتفاقات الطريق، ومصبات الخنادق والرؤية والغرس، والتقليم، وتصريف المياه، ، أو أعباء أخرى ينص عليها القانون.

ـ الالتزام بصيانة الأملاك الوطنية العمومية، وتفرضه القواعد القانونية الخاصة التي تخضع لها الهيئة أو المصلحة المسيرة، وكذلك الجماعة العمومية المالكة في حالة القيام بإصلاحات كبيرة ويتم ذلك وفق الشروط المنصوص عليها في التخطيط الوطني وحسب الإجراءات المتعلقة بها".