

## دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية أراضي الدولة على ضوء

### القانون رقم 18-23

ليندة بودراهم<sup>(1)</sup>،

(1) أستاذة محاضرة قسم "ب"، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر.

البريد الإلكتروني: [lynda.boudrahem@univ-bejaia.dz](mailto:lynda.boudrahem@univ-bejaia.dz)

#### الملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على مستجدات دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية أراضي الدولة بموجب القانون رقم 18-23 الذي عمل فيه المشرع على تعزيز سلطاته الرقابية من خلال استحداث خلايا محلية مكلفة برصد البناءات غير المشروعة، وتفعيل صلاحيته في توقيع جزاء الهدم، كما يكفل المشرع التزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بحماية أراضي الدولة بإقرار جزاءات جنائية ضده، لكن فعالية هذه الأحكام المستحدثة تبقى مرهونة بإزالة العقبات التي تعرقل تدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي لحماية أراضي الدولة.

#### الكلمات المفتاحية:

أراضي الدولة، رئيس المجلس الشعبي البلدي، قرار الهدم، البناءات غير المشروعة، خلايا محلية.

تاريخ إرسال المقال: 2025/09/23، تاريخ قبول المقال: 2025/11/26، تاريخ نشر المقال: 2025/12/27

المؤلف المراسل: ليندة بودراهم، [lynda.boudrahem@univ-bejaia.dz](mailto:lynda.boudrahem@univ-bejaia.dz)

## **Role of the President of the Municipal People's Assembly in Protecting State Lands in Light of Law n° 23-18**

### **Abstract:**

This study aims to shed light on developments in the role of the President of the Municipal People's Assembly in protecting state lands under Law n° 23-18 in which the legislator worked to strengthen his supervisory powers by creating local cells charged with monitoring illegal construction, and activating his authority to impose demolition penalties. The legislator also guarantees the commitment of the President of the Municipal People's Assembly to protect state lands by approving criminal penalties against him. However, the effectiveness of these new provisions remains dependent on removing obstacles that hinder the intervention of the President of the Municipal People's Assembly to protect state lands.

### **Keywords:**

State lands, President of the Municipal People's Assembly, Demolition decision, Illegal construction, Local cells.

## **Le rôle du président de l'assemblée populaire communale dans la protection du domaine domanial à la lumière de la loi n°23-18**

### **Résumé :**

La présente étude a pour objet de mettre en lumière les nouveautés relatives au rôle du président de l'Assemblée populaire communale dans la protection des propriétés domaniales, telles que prévues par la loi n° 23-18. Le législateur y a œuvré pour renforcer ses prérogatives de contrôle, notamment par la création de cellules locales chargées de surveiller les constructions illégales et par l'activation de son pouvoir d'imposer des sanctions de démolition. Par ailleurs, le législateur assure la responsabilité du président de l'Assemblée populaire communale dans la protection des terres de l'État en prévoyant à son encontre des sanctions pénales en cas de manquement.

Toutefois, l'efficacité de ces nouvelles dispositions demeure subordonnée à la levée des obstacles qui entravent l'intervention du président de l'Assemblée populaire communale dans la protection desdits domaines.

## Mots clés :

Domaines domaniaux, Président de l'assemblée populaire communale, Décision de démolition, Constructions illégales, Cellules locales.

## مقدمة

تعتبر أراضي الدولة ملكا مشتركا للمجموعة الوطنية، فهي تصنف كعنصر من العناصر المكوّنة للإقليم، الأمر الذي يكسب الدولة حقا مشروعاً في بسط سيادتها على هذا النوع من الممتلكات، وكذا فرض قواعد قانونية كفيلة بحمايتها. فالمحافظة على أراضي الدولة يصون في الوقت ذاته المصلحة العامة، بالنظر إلى أهمية استغلالها التي تعود بالنفع على المواطنين في شتى المجالات، كونها تشكل القاعدة الأساسية لتشييد المرافق العامة وتجسيد المشاريع العمرانية والاستثمارية، كما يتم تخصيصها لإقامة محميات طبيعية ومناطق حضرية.

على هذا الأساس، تسعى الدولة الجزائرية منذ الاستقلال إلى إرساء تدابير تشريعية وتنظيمية تتوخى من خلالها تنظيم أراضي الدولة بإقرار طبيعتها وتحديد وجهتها تقاديا لاستغلالها العشوائي وغير المنظم، لكن ما يسجل على التجربة الجزائرية في هذا السياق هو ضعفها وركودها في توفير الحماية اللازمة لأراضي الدولة، بدليل نقشي ظاهرة التعدي على هذه الأخيرة واستنزافها بكافة الطرق والوسائل، ويعود هذا الاستفحال إلى تضافر أزمة الفجوة القانونية مع واقع تراخي السلطات الإدارية في التصدي للعصابات الإجرامية التي دأبت على تطوير أساليبها لنشل ممتلكات الدولة.

تجاوزا لهذه الآفة ارتأى المشرع إصدار القانون رقم 23-18 المتعلق بحماية أراضي الدولة والمحافظة عليها الذي عزم فيه على وضع تأطير قانوني صارم لضمان حفظ واسترجاع هذه الأخيرة، وما يميّز صرامة هذا النص التشريعي أنه لم يقصرها على الأشخاص المعتدين على أملاك الدولة، إنّما يقر مسؤولية مشددة على مسيري أراضي الدولة ومن ضمنهم رئيس المجلس الشعبي البلدي.

لذلك تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الاستراتيجية الجديدة التي تبناها المشرع في هذا القانون بتبني السلطات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتقييم قواعد مسؤوليته المستحدثة في مجال مكافحة الاستحواذ غير الشرعي على أراضي الدولة، مع إبراز العراقيل التي لازالت تعيقه في بلوغ هذه الغاية، وهذا من خلال طرح الإشكال التالي:

ما مدى فعالية الأحكام التي جاء بها القانون رقم 18-23 في تمكين رئيس المجلس الشعبي البلدي من حماية أراضي الدولة؟

سيتم معالجة هذه الإشكالية من خلال تبيان مظاهر تعزيز صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي لحماية أراضي الدولة وفق مستجدات القانون رقم 18-23 (المبحث الأول)، وكذا تقييم الضمانات القانونية التي يقرها ذات النص التشريعي لضمان التزام رئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية أراضي الدولة (المبحث الثاني).

## المبحث الأول: تعزيز صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية أراضي الدولة بموجب القانون رقم 18-23

يقصد بأراضي الدولة تلك التابعة للأمولاك الوطنية والتي تضم الأملاك العمومية والخاصة العائدة للدولة والجماعات المحلية وفقا لما يرسمه التشريع المعمول به<sup>1</sup>.

على هذا الأساس، تحظى أراضي الدولة بذات الحماية القانونية المقررة للأمولاك الوطنية، هذه الأخيرة التي أضفى عليها المؤسس الدستوري حماية خاصة تظهر من خلال ضبط مكوناتها بالنص على أنها تشمل الأملاك العمومية والخاصة التي تحوزها الدولة والولاية والبلدية، ناهيك عن إلزامه المواطنين بحماية الملكية العامة<sup>2</sup>.

ينطوي هذا التكريس الدستوري على أثر قيم في إرساء حماية فعّالة لأراضي الدولة، لكن تجسيده الفعلي يقتضي رصد هيئات مختصة بمتابعة مدى احترام الأحكام القانونية المكرسة لتلك الحماية، لاسيما على المستوى

<sup>1</sup> المادة 2 من القانون رقم 18-23 المؤرخ في 28 نوفمبر 2023، يتعلق بحماية أراضي الدولة والمحافظات عليها، ج. ر عدد 76، صادر في 30 نوفمبر 2023.

<sup>2</sup> المادتان 22، 83 من التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليها في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج. ر عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

المحلي<sup>3</sup>، لذلك تم إناطة هذه المهمة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي كأهم مسيري أراضي الدولة الذي عكف المشرع على تنويع صلاحياته بموجب القانون رقم 23-18 المتعلق بحماية أراضي الدولة والمحافظة عليها، بحكم تدخله وقائياً (المطلب الأول) وقمعياً (المطلب الثاني) في التصدي للمناورات التي تطل أراضي الدولة.

### المطلب الأول: إسناد الدور الوقائي لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية أراضي الدولة

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي محور التدبير على مستوى إقليم البلدية، فرغم أنه يمارس صلاحياته تحت إشراف السلطة الوصية، إلا أنه ينفرد باختصاصات واسعة كونه رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية وله حق التصرف إما كممثل للدولة أو للبلدية<sup>4</sup>.

إن أهم ما يميز صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال حماية أراضي الدولة أنه يجمع بين الصفتين معا لتمكينه من تأدية دوره الوقائي في هذا المسعى، بدليل أن قانون البلدية يسند إليه وظيفة القيام بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على أملاك البلدية بصفته ممثلاً للبلدية<sup>5</sup>، كما يكلفه باتخاذ جميع التدابير الاحتياطية لضمان سلامة الممتلكات وأمنها بصفته ممثلاً للدولة<sup>6</sup>.

ساير المشرع هذا الموقف بموجب أحكام القانون رقم 23-18 الذي أكد فيه البعد الوقائي لتدخلات رئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية أراضي الدولة، من خلال تدعيم سلطاته الرقابية (الفرع الأول) وإقرار اختصاصه في مجال العمران (الفرع الثاني).

<sup>3</sup> BANDEIRA Pablo, SUMPSI José Maria and FALCONI Cesar, "Evaluating land administration systems: A comparative method with an application to Peru and Honduras", MPRA, n° 13370, University Politecnica, Madrid, 2008, p. 5. pp.1-30

<sup>4</sup> بلعباس بلعباس، اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017، ص.12.

<sup>5</sup> المادة 82 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011، معدل ومتمم بالأمر رقم 21-13 المؤرخ في 31 أوت 2021، ج. ر عدد 67، صادر في 31 أوت 2021.

<sup>6</sup> المادتان 89، 94 من المرجع نفسه.

## الفرع الأول: دعائم السلطة الرقابية لرئيس المجلس الشعبي البلدي على أراضي الدولة

لا تعتبر السلطة الرقابية لرئيس المجلس الشعبي البلدي على الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة امتيازاً قانونياً مستجداً، لكن ما يميزها في إطار القانون رقم 18-23 تدعيمها بآليات إدارية وتدابير جزائية تضفي عليها الفعالية المنشودة. فضلاً عن تمديد الإطار الزمني لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في معاينة أراضي الدولة، وهذا من خلال الاعتراف له بإمكانية قيامه في أي وقت بزيارة هذه الأراضي واتخاذ إجراءات استقصائية وفق ما تقتضيه التحقيقات الضرورية.

عمل كذلك المشرع على تيسير تدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي لممارسة سلطته الرقابية ميدانياً، وهذا بفعل تمكينه من الحصول على كل الوثائق والمستندات الإدارية والتقنية ذات الصلة بأراضي الدولة، إضافة إلى توسيع نطاق مساعداته، حيث يجوز له التدخل بالتعاون مع الوالي في القيام بهذه المهمة، كما أقام المشرع علاقات تعاون بين رئيس المجلس الشعبي البلدي وأعاون الرقابة المختصين في البحث عن جرائم الاعتداء على أملاك الدولة بحكم إرسالهم لنسخة من محضر المعاينة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويحمل هؤلاء الأعوان صفة ضباط الشرطة القضائية ومفتشين من قطاعات مختلفة كالمياه، السياحة، البيئة وحماية التراث الثقافي، ويتميزون بعدم تقييد تدخلاتهم إذ يمكنهم ممارسة صلاحية الرقابة المخولة لهم قانوناً حتى في أيام العطل<sup>7</sup>.

أضاف المشرع إلى جانب هؤلاء في القانون رقم 18-23 فواعل أخرى تساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي في القيام بالتحري عن المخالفات التي تمس ممتلكات الدولة، وهذا بحثاً إشراك المجتمع المدني ووسائل الإعلام في إخطاره بكافة وقائع الاعتداء على أراضي الدولة.

أما التدابير الجزائية التي أقرها المشرع في سبيل تعضيد الدور الرقابي لرئيس المجلس الشعبي البلدي للمحافظة على أملاك الدولة تتمثل -من جهة- في تجريم كل فعل من شأنه عرقلة العمل الرقابي أو تضليله

<sup>7</sup> المادة 11 من القانون رقم 18-23، المرجع السابق.

بمعلومات غير صحيحة، حيث يعاقب بالحبس لمدة تتراوح بين ستة أشهر وثلاث سنوات مع غرامة مالية مقدرة بـ 50.000 إلى 300.000 دج<sup>8</sup>.

من جهة أخرى، وقرّ المشرع حماية جنائية خاصة بالمبلغين عن حالات التعدي على الممتلكات العمومية الخاصة التابعة للدولة، ويتميز هذا النوع من الحماية بتوسيع نطاقها الشخصي كونها لا تقتصر فقط على المبلغين إنما تشمل أيضا أفراد عائلاتهم وكل الأشخاص الذين تربطهم علاقة وطيدة بهم، وكذا نطاقها الموضوعي نظرا لشمولها كل أفعال الانتقام والترهيب والتهديد مهما كانت طريقتها، ويحدد الجزاء الجنائي في هذه الحالة بالحبس من سنة إلى خمس سنوات والغرامة من 100.000 إلى 500.000 دج<sup>9</sup>.

### الفرع الثاني: اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال التعمير: دعامة وقائية لحماية أراضي الدولة

يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة والتعمير بصلاحيات واسعة تؤهله للارتقاء إلى فاعل محوري في حماية أراضي الدولة، حيث أسند إليه الاختصاص الأصيل في إعداد أدوات التعمير والمتمثلة في المخططات العمرانية وكذا الشهادات ورخص التعمير.

يظهر الطابع الاحترازي لدور رئيس المجلس الشعبي البلدي في إعداد مخططات التعمير بالنظر إلى مضمون وأهداف هذه الأخيرة، فالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يضبط قواعد النشاط العمراني بتحديد التخصيص العام للأراضي وتقسيم الإقليم إلى قطاعات مختلفة يبين في إطارها مواقع الهياكل والتجهيزات، وكذا المناطق المشمولة بالحماية، ويفصل في حقوق استخدام تلك المحددات بموجب مخطط شغل الأراضي الذي يحدد بشكل تفصيلي أنماط البناءات، حدود المساحات العمومية والمساحات الخضراء، كما يبرز أيضا تنظيم الأحياء والطرق والمواقع التذكارية والأراضي الفلاحية الواجب حمايتها<sup>10</sup>، وعليه استنادا إلى هذا المحتوى يؤدي رئيس المجلس الشعبي البلدي دورا قاعديا في حماية ممتلكات الدولة باعتباره المختص في وضع مشاريع

<sup>8</sup> المادة 23 من المرجع نفسه.

<sup>9</sup> المادة 22 من المرجع نفسه.

<sup>10</sup> شعلال أحمد، إيرابن نوال، "الرقابة الإدارية القبلية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال البناء والتعمير"، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 7، العدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيسمسيلت، 2022، ص. 620-624.

تلك المخططات<sup>11</sup>، وكذا تكليفه بإخضاعها للتداول والاستقصاء العمومي والمصادقة كإجراءات رقابية تكفل عدم المساس بالمناطق المحمية بما فيها المناطق التابعة لأملاك الدولة.

أما صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي في إصدار شهادات ورخص التعمير فينبغي بعدها الوقائي خصوصا في تأهيله لمنح شهادات التقسيم والمطابقة، إضافة إلى رخصتي التجزئة والبناء قبل القيام بأي نشاط عمراني، حيث كرس المشرع هذا الاختصاص في قانون التهيئة والتعمير<sup>12</sup> مؤكدا عليه في القانون رقم 18-23 المتعلق بحماية أراضي الدولة من خلال حظره إقامة أي منشآت على هذه الأراضي قبل الحصول على رخص التعمير التي يقرها القانون الساري المفعول<sup>13</sup>.

تكتسي صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي في إصدار مختلف تلك القرارات طابعا رقابيا أيضا يتجلى من خلال كيفية تحضير الشهادات أو الرخص المطلوبة، لأن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتحرى في هذا الصدد عن مدى احترام مشتملات ومضامين مخططات التعمير، الأمر الذي يمكنه من رفض كل طلب مقدم إليه من شأنه الاعتداء على الممتلكات الوطنية العامة أو الخاصة.

### المطلب الثاني: تثمين صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في ردع البناءات غير المشروعة

تضبط عملية البناء جملة من الضوابط التشريعية والتنظيمية مكافحة للاستغلال التعسفي والعشوائي الذي يطل أراضي الدولة أو الخواص<sup>14</sup>، فلا يجوز تشييد أي بناية أو هدمها إلا بعد الحصول على الرخصة

<sup>11</sup> للتفصيل راجع بزغيش بوبكر، منازعات العمران، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017، ص. 52.

<sup>12</sup> قانون رقم 90-29 مؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج. ر عدد 52، صادر في 2 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بالمرسوم التشريعي رقم 94-07 المؤرخ في 18 ماي 1994، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج. ر عدد 32، صادر في 25 ماي 1994، معدل ومتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 1990، ج. ر عدد 51، صادر في 15 أوت 2004.

<sup>13</sup> المادة 1/8 من القانون رقم 18-23، المرجع السابق.

<sup>14</sup> سايس جمال، رخصة البناء، منشورات كليك المحمدية، الجزائر، 2019، ص. 56.

الإدارية المشروطة لمباشرة هذه الأعمال، وبذلك تمثل هذه الرخص أنجع أدوات الرقابة المعتمد عليها في حماية ملكية الأراضي، والتي تضفي المشروعية على المنشآت المبنية.

وعليه، وكيف كل بناء بدون تلك الرخص على أنه مخالف للقانون، فيتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في حقه إجراء التسوية أو الهدم، لكن إذا كان البناء غير المشروع واقعا في أراضي الدولة فإنّ المشرع بصور القانون رقم 18-23 يمنع تسويته ويشدد في إجراءات المجابهة بمنحه رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية توقيع جزاء الهدم (الفرع الأول) واستحدثه خلايا محلية متخصصة في كشف هذا النوع من المخالفات (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: امتياز رئيس المجلس الشعبي البلدي في توقيع جزاء الهدم لحماية أراضي الدولة

احتفظ المشرع في القانون رقم 18-23 المتعلق بحماية أراضي الدولة والمحافظة عليها بالاختصاص الأصيل لرئيس المجلس الشعبي البلدي في إصدار قرار الهدم كأخطر آثار الرقابة البعدية التي يمارسها هذا الأخير على عملية البناء واستغلال الأراضي، فأصدر هذا القرار يعتبر نوعا من أنواع الجزاءات الإدارية التي يتم توقيعها على المخالفين للقواعد القانونية المؤطرة لتشييد المنشآت على أراضي الدولة.

يوقع جزاء الهدم بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي على تلك البنايات بعد استلامه لمحضر المعاينة الذي يثبت جريمة الاعتداء على ممتلكات الدولة، ويكون ذلك في أجل أقصاه ثمانية أيام من تاريخ تسلّم محضر الجريمة، وفي حالة تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي عن الالتزام بهذه المهمة يحل الوالي محله للقيام بذلك في مدة لا تتجاوز عشرة أيام من انتهاء المهلة الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>15</sup>.

ما يلاحظ في الآجال المحددة للوالي أنّ المشرع عمل على تقليصها في القانون المتعلق بحماية أراضي الدولة والمحافظة عليها بعدما كانت مقدرة بثلاثين يوما في تعديل قانون التهيئة والتعمير<sup>16</sup>.

عمد المشرع كذلك إلى تعديل كفاءات تنفيذ قرار الهدم، بيد أنه كان ينفذ مباشرة من طرف مصالح البلدية<sup>17</sup>، لكن في إطار القانون رقم 18-23 يلزم المخالف بتنفيذه تنفيذا عينيا، وهذا بإعادة الأماكن إلى ما

<sup>15</sup> المادة 9 من القانون رقم 18-23، المرجع السابق.

<sup>16</sup> المادة 76 مكرر 4 من القانون رقم 90-29، المرجع السابق.

كانت عليه خلال الأجل الذي يقرره رئيس المجلس الشعبي البلدي، والذي ينبغي أن يفوق 48 ساعة دون أن يتجاوز ثمانية أيام من تاريخ تبليغ قرار الهدم أو من تاريخ صدور الحكم النهائي بالهدم، شرط ألا يكون هذا الحكم مشمولاً بالنفذ المعجل.

إذا انقضت المدة المحددة دون تنفيذ المعني لقرار الهدم، في هذه الحالة تتولى المصالح التابعة للبلدية تنفيذه بأمر من رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو بتسخير الإمكانيات اللازمة من الوالي إذا عجزت المصالح البلدية عن القيام بذلك، على أن يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحصيل تكاليف الهدم التي تقع على عاتق المخالف.

لا يتوقف تدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي عند هذا الحد، بل يمتد إلى ما بعد إتمام عملية الهدم، حيث يفرض المشرع اتخاذ كل التدابير اللازمة لمنع الاستيلاء على تلك الأراضي مجدداً<sup>18</sup>.

### الفرع الثاني: إنشاء خلايا محلية لرصد البناءات غير المشروعة على أراضي الدولة

استحدث القانون رقم 18-23 المتعلق بحماية أراضي الدولة والمحافظة عليها خلايا محلية كآلية مؤسساتية تنشط في مسعى حماية الممتلكات الوطنية العامة والخاصة، إذ تضطلع هذه الخلايا بمهمة البحث والاستقصاء لرصد حالات التعدي والبناء غير الشرعي الذي يمس أراضي الدولة أو يقع عليها، على أن تقوم بإخطار السلطات المختصة بما تعينه أثناء تأدية مهامها، كما تبادر أيضاً بتقديم الاقتراحات التي تراها مناسبة لإرساء الحماية الفعلية الواجب توفيرها للمحافظة على أراضي الدولة<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> عمارة حاتم، بن صالحية صابر، "قرار الهدم آلية قانونية لحماية أراضي الدولة من التعدي وإقامة البناءات والمنشآت غير الشرعية في ظل القانون الجديد 18/23"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 9، العدد 3، جامعة الجلفة، 2024، ص.809.

<sup>18</sup> المادة 10 من القانون رقم 18-23، المرجع السابق.

<sup>19</sup> المادة 3/8 من المرجع نفسه.

يصنف تأسيس الخلايا المحلية ضمن التدابير المحلية الكاشفة عن مظاهر التعدي على الملكية العقارية للدولة<sup>20</sup>، والتي يعول عليها أن تؤدي دورا فعالا في مساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحاربة ظاهرة استنزاف الأراضي ذات الملكية العامة، بحكم تخصصها الإقليمي بتواجدها على المستوى المحلي، وكذا النوعي من خلال صلاحياتها في الكشف عن الاعتداءات التي تطال أملاك الدولة، مع عدم إغفال الضمانات الجزائية التي أقرها المشرع لهذه الخلايا قصد تنفيذها لمهامها على أكمل وجه، إذ يعاقب بالحبس الممتد من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وغرامة مالية مقدرة بين 50.000 و 300.000 دج كل من يعرقل عمل أعضاء هذه الخلايا وفق ما تقره المادة 23 من القانون رقم 18-23 المتعلق بحماية أراضي الدولة والمحافظة عليها.

يرتقب كذلك أن تشكل الخلايا المحلية فضاءً تشاركيا لتطبيق وإعمال مبادئ حماية أراضي الدولة التي أقرها المشرع في القانون رقم 18-23، وأهمها مبدأ إشراك المجتمع المدني في تجسيد هذه الحماية، وهذا من خلال إقامة علاقة عضوية ووظيفية بين فعاليات المجتمع المدني والخلايا المحلية، كأن تضم هذه الأخيرة في تشكيلتها أطرافا من المجتمع المدني أو تعمل السلطة التنظيمية على تكريس تدابير تكفل إسهام الفواعل المدنية في نشاط الخلايا المحلية.

يبقى بلوغ تلك الآفاق رهينة فعالية أحكام النص التنظيمي المحال إليه بموجب القانون رقم 18-23 سالف الذكر لتحديد تشكيلة الخلايا المحلية وتنظيم طريقة عملها، وتحديد مكان تواجدها، والذي لم يصدر إلى حد اليوم.

## المبحث الثاني: الضمانات القانونية للالتزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بحماية أراضي الدولة وفق القانون رقم 18-23: بين التفعيل والتعطيل

حاول المشرع في القانون رقم 18-23 تجاوز أزمة تسيير الأملاك الوطنية، خصوصا على مستوى البلديات، إذ يُشهد على هذه الأخيرة إهمالها لممتلكات الدولة رغم ما يمكن أن تحققه من مداخل معتبرة لميزانيتها، فغياب الصرامة والجدية في تدبير أراضي الدولة سواء من حيث جردها، تسجيلها، وتحديد طبيعتها

<sup>20</sup> حملاوي نجاة، سلاحي مصطفى، "التدابير الإدارية لحماية أراضي الدولة والمحافظة عليها في ظل القانون 18-23"، مجلة آفاق للبحوث والدراسات، المجلد 7، العدد 2، المركز الجامعي إليزي، 2024، ص. 426.

ساهم في تشجيع النهب والاستيلاء عليها بشكل يغزو حتى الأراضي المدرجة ضمن الأملاك الوطنية العمومية غير القابلة للتنازل والحجز.

على إثر ذلك، تبنى المشرع في القانون المتعلق بحماية أراضي الدولة والمحافظة عليها سياسة الترغيب والترهيب، فمن جهة، يحث كل شخص على التبليغ بحسن نية عن التجاوزات التي تطال أراضي الدولة ولو كانت التحريات بدون جدوى<sup>21</sup>. ومن جهة أخرى، يقر عقوبات جزائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تغاضيه عن حماية أراضي الدولة (المطلب الأول).

تعتبر هذه السياسة من الضمانات المستجدة التي تنذر باستشراف آفاقا إيجابية من شأنها إحداث نقلة نوعية وملموسة في حفظ أراضي الدولة لو يتم تدعيمها بمعالجة القصور الذي يشوب الضمانات الإدارية لاسترجاع هذه الأراضي وحمايتها (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: تفعيل الضمانات الجزائية لالتزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بحماية أراضي الدولة

وَقَرَّ المشرع حماية جنائية لأمالك الدولة في قانون العقوبات، لكن يؤخذ عليها استنباطها من قواعد عامة كجريمة اغتصاب الأملاك العمومية، جريمة سلب العقار بطرق احتيالية، وكذا جريمة التعدي على الأملاك العقارية<sup>22</sup>. فالقاضي الجنائي في إطار هذا التعميم يتولى باجتهاد منه إسقاط تلك الأحكام على الجرائم الماسة بأراضي الدولة.

يسجل أيضا بخصوص الجاني في الجرائم الواردة في قانون العقوبات أن المشرع يحصره في كل شخص يرتكب الفعل الإجرامي المحدد، وبهذا يتفوق القانون رقم 18-23 بتقريره المسؤولية الشخصية لمسيرى أراضي الدولة عن الأضرار التي تلحق بها<sup>23</sup> وإفراده عقوبات خاصة ضد تتصلهم من واجب حمايتها، حيث يكتف كل تهاون أو تواطؤ من رئيس المجلس الشعبي البلدي في حفظ هذه الأخيرة كجناح مغلظة (الفرع الأول)، فضلا عن

<sup>21</sup> المادة 13 من القانون رقم 18-23، المرجع السابق.

<sup>22</sup> انظر المواد 86، 368، 112 من الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج. ر. عدد 49، صادر في 11 جوان 1966، معدل ومتمم.

<sup>23</sup> المادة 5 من القانون رقم 18-23، المرجع السابق.

اعترافه لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالتأسيس كطرف مدني في باقي الجرائم المرتكبة من طرف الغير (الفرع الثاني).

## الفرع الأول: تكثيف العقوبات الجنائية لرئيس المجلس الشعبي البلدي عن عدم حماية أراضي الدولة

وسّع المشرع في القانون رقم 18-23 من نطاق المسؤولية الجزائية لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره من مسيري أراضي الدولة في حالة عدم توفيره الحماية اللازمة لهذه الأخيرة، ويظهر ذلك بتقرير أحكام جزائية تجرم العديد من الممارسات التي تسهم عمداً أو إهمالاً في التعدي على ممتلكات المجموعة الوطنية.

تتعدد الجرائم التي يمكن أن يساءل عليها رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا الإطار، إذ تشمل جريمة الترخيص العمدي بربط البناءات والمنشآت المشيدة بطريقة غير قانونية على أراضي الدولة بالطرق وشبكات النفع العمومية، والتي تكون عقوبتها الحبس من سنتين إلى خمس سنوات وغرامة من 200.000 إلى 500.000 دج. يضاف إلى هذا، جريمة التغيير العمدي لطبيعة أراضي الدولة أو وجهتها التي يجمع جزاؤها بين عقوبة الحبس من ثلاث سنوات إلى سبع سنوات وبين غرامة تقدر من 300.000 إلى 700.000 دج<sup>24</sup>. يذكر أيضاً في هذا السياق جريمة التسوية العمدية للمنشآت والبناءات غير الشرعية الواقعة على أراضي الدولة المنصوص عليها في المادة 20 من القانون رقم 18-23، والتي خصّها المشرع بعقوبة الحبس من خمس سنوات إلى عشر سنوات وغرامة من 500.000 إلى 1.000.000 دج.

تشتدّ صرامة المسؤولية الجزائية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في جريمة عدم قيامه أو امتناعه عن تنفيذ الالتزامات المنوطة له كمسير لأراضي الدولة من أجل المحافظة عليها، بدليل أنّ عقوبة هذه الجريمة تتمثل في السجن المؤقت بين سبع سنوات واثنيتي عشر سنة مع غرامة بين 700.000 و1.200.000 دج، فضلاً عن جريمة تواطئه في ارتكاب أفعال التعدي على أراضي الدولة والإضرار بها التي تكون عقوبتها سجن مؤقت تسري مدته من عشر سنوات إلى خمس عشر سنة وغرامة من 1.000.000 إلى 1.500.000 دج.

<sup>24</sup> المادتان 18، 19 من القانون رقم 18-23، المرجع السابق.

يكون كذلك رئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولاً جنائياً عن تقصيره في الالتزام بواجب المحافظة على الأملاك العقارية للدولة بتجريم القانون رقم 23-18 تقاعس أو تساهل من مسيري أراضي الدولة ينجم عنه سيطرة الغير عليها، والتي يعاقب على إثرها بجزاء الحبس من ثلاث إلى خمس سنوات مع غرامة مالية من 300.000 إلى 500.000 دج<sup>25</sup>.

ما يجدر التنويه إليه أنّ العقوبات الجزائية المذكورة أعلاه والتي تكيف كعقوبات أصلية يمكن إقرانها بالعقوبات التكميلية المنصوص عليها في قانون العقوبات<sup>26</sup> وفق ما تحيل إليه المادة 25 من القانون المتعلق بحماية أراضي الدولة والمحافظة عليها.

كما يقر المشرع في ذات النص التشريعي أنّ عقوبة الشروع في ارتكاب تلك الجرائم تكون نفسها العقوبة المقررة للجريمة التامة، على غرار عقوبة الشريك والمحرّض على الفعل الإجرامي التي تكون مماثلة لعقوبة الفاعل الأصلي، وتضاعف كل العقوبات في حال العود<sup>27</sup>.

### الفرع الثاني: تأسيس رئيس المجلس الشعبي البلدي كطرف مدني في الجرائم الواقعة على أراضي الدولة

حرص المشرع في القانون المتعلق بحماية أراضي الدولة والمحافظة عليها على عدم ضياع الحقوق المتصلة بحق الدولة في ملكية أراضيها، كونه مكن مسيري أراضي الدولة ومن بينهم رئيس المجلس الشعبي البلدي من التأسيس كطرف مدني باسم البلدية في جرائم الاستغلال غير المشروع لهذه الملكية قصد المطالبة بالتعويض المدني عن الضرر الذي لحق بمصلحة الدولة أو هيئاتها بسبب التعدي عليها<sup>28</sup>، وهذا في إطار الدعوى العمومية التي تشرع النيابة العامة في تحريكها من تلقاء نفسها وفقاً لنص المادة 14 من القانون رقم 23-18.

<sup>25</sup> المادة 21/1 من المرجع نفسه.

<sup>26</sup> انظر المادة 9 من الأمر رقم 66-156، المرجع السابق.

<sup>27</sup> المواد 27، 28، 29 من القانون رقم 23-18، المرجع السابق.

<sup>28</sup> المادة 15 من القانون رقم 23-18، المرجع السابق.

يتأسس التعويض في هذه الحالة وفق قواعد المسؤولية التقصيرية التي تقوم على أركان الخطأ، الضرر وعلاقة السببية بينهما<sup>29</sup>، حيث يتمثل الخطأ في جريمة الاعتداء على أراضي الدولة، بينما الضرر يتجلى في الأذى الذي يمس الملكية المعتدى عليها ماديا ومعنويا، وعموما يكون التعويض عينيا وذلك بإعادة الأراضي إلى ما كانت عليه في وضعها الأصلي إن أمكن وعلى نفقة الشخص المخالف.

يعد تأسيس رئيس المجلس الشعبي البلدي في جرائم التعدي على أراضي الدولة ضمانة فعالة لحماية هذه الممتلكات من الاستنزاف، ولا تقتصر هذه الفعالية على اعتبار هذا الامتياز إجراءً مكملاً لعمل النيابة العامة التي تتابع الجريمة من الناحية الجزائية، إنما تنبيري أيضا في آثار هذا التأسيس الذي يفرض استرجاع الأراضي المعتدى عليه، الأمر الذي يعزز الردع القانوني للأشخاص المنتهكين لحرمة أراضي الدولة.

### المطلب الثاني: قصور الضمانات الإدارية لالتزام رئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية أراضي الدولة

تتمثل الضمانات الإدارية لحماية أراضي الدولة في مجمل الالتزامات المفروضة على الإدارات المختصة باتخاذ التدابير الموائمة للمحافظة على الأملاك الوطنية، ومن بينها ممارسة الرقابة الدائمة على عملية تسيير هذه الممتلكات، والتكفل بتسخير الوسائل البشرية والإمكانات المادية لصيانة وحماية الملكية العامة، والأهم من ذلك ضبط أملاك الدولة وحصرها قانونا لإثبات حيازتها من طرف الدولة ومؤسساتها<sup>30</sup>.

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات ممارسة مختلف تلك المهام مع تفعيل وظيفته الرقابية بتمكينه من توقيع جزاء الهدم، لكن تعتبر هذه الضمانات ذات محدودية في حماية أراضي الدولة بحكم قابلية قرار الهدم لوقف التنفيذ (الفرع الأول)، ناهيك عن عدم تطوير آليات ممارسته عملية جرد تلك الأراضي (الفرع الثاني).

<sup>29</sup> عبد المالك عبد الله، "المسؤولية القانونية المترتبة على ظاهرة التعدي على أراضي الدولة في التشريع الجزائري: دراسة تحليلية"، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 12، العدد 2، مخبر القانون والمجتمع، جامعة أدرار، 2024، ص. 107.  
<sup>30</sup> باحماوي عبد الله، "أنواع الحماية القانونية للأملاك الوطنية في الجزائر"، مجلة الحقيقة، المجلد 10، العدد 4، جامعة أدرار، 2011، ص. 360.

## الفرع الأول: إمكانية وقف تنفيذ قرار الهدم

يعبر قرار الهدم عن مظهرا من مظاهر السلطة العامة الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي لردع مرتكبي جرائم الاستيلاء على أراضي الدولة، كونه يخضع لقاعدة التنفيذ الفوري والجبري<sup>31</sup>، لكن المشرع في القانون المتعلق بحماية أراضي الدولة أهدر هذه الفعالية من خلال تعزيزه إمكانية الطعن ضد قرار الهدم الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لتوقيف تنفيذه أمام القضاء المختص استنادا إلى نص المادة 14 من القانون رقم 23-18.

تطبق في أعمال إجراء وقف تنفيذ قرار الهدم القواعد العامة المكرسة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث يشترط إضافة إلى توافر شرط الصفة والمصلحة والأهلية في طالب وقف التنفيذ أن يتم تقديم الطلب في شكل دعوى مستقلة عن الموضوع، مع وجوب توافر شرط الاستعجال والجدية، وكذا عدم مساسه بأصل الحق<sup>32</sup>.

يفهم من هذا أن القاضي الاستعجالي عند قبول دعوى وقف التنفيذ قد يأمر باتخاذ إجراءات مؤقتة وتحفظية دون المساس بحق الدولة على أراضيها إلى غاية الفصل في مشروعية قرار الهدم من عدمه<sup>33</sup>.

رغم ما ينطوي عليه إجراء وقف تنفيذ قرار الهدم من آثار إيجابية تخدم مصلحة الشخص المشيد للبناء إلا أنه لا يخلو من آثار سلبية تمس فعالية الحماية المقررة على أراضي الدولة، بيد أنه يعرقل التنفيذ المباشر لقرار الهدم في وقته المحدد بموجب القانون رقم 23-18، فالحكم القضائي بوقف تنفيذ قرار الهدم يمنع رئيس المجلس الشعبي البلدي من مباشرة مهامه في هذا السياق، ويلتزم بانتظار صدور الحكم الفاصل في دعوى إلغاء هذا القرار، وهذه المدة الزمنية كفيلة بتفاقم أضرار التعدي على أملاك الدولة.

<sup>31</sup> بلول فهمية، "قرار الهدم: بين إجراءات الإصدار ومعوقات التنفيذ"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، ص. 203.

<sup>32</sup> المادة 834 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر عدد 21، صادر في 23 أفريل 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 جويلية 2022، ج. ر عدد 48، صادر في 17 جويلية 2022.

<sup>33</sup> بلول فهمية، المرجع السابق، ص. 207.

## الفرع الثاني: عدم رقمنة الآليات الإدارية لجرد أراضي الدولة

تقوم عملية جرد أراضي الدولة على جملة من الإجراءات التقنية والميدانية والتنظيمية التي يتم اتخاذها من طرف السلطات المختصة لتحديد مواصفات العقار، نوعه وتقسيماته في إطار مخطط خاص يبين بدقة طبيعة الأراضي، حدودها وكيفية شغلها، علاوة على حصر أصحابها<sup>34</sup>، مما يضمن حماية مالكي الأراضي الممسوحة وعلى رأسها الدولة وهيئاتها<sup>35</sup>.

استنادا إلى تلك المميزات حرص المشرع الجزائري على إرساء نظام قانوني فعال يكفل تطهير العقار بحكم إصداره قانون خاص يتضمن إعداد مسح الأراضي وتأسيس السجل العقاري<sup>36</sup>، مشفوعا بمجموعة من النصوص التنظيمية المكملة له<sup>37</sup>، والتي كانت ترمي إلى وضع سجل عقاري يثبت كافة الملكيات العقارية ويحدد نوعها.

لكن، على خلاف الأنظمة المقارنة التي عملت على تطوير أساليب جرد أراضي دولها من خلال اعتمادها على التقنيات المستحدثة لتطبيق هذه العملية كوضع نظام معلوماتي يتضمن الوصف الهندسي للقطع الأرضية ويحدد الحقوق والمسؤوليات المتعلقة بها والقيود الواردة عليها<sup>38</sup>، فإن التجربة الجزائرية لازالت تسجل تأخرا في تبني هذا النوع من التسيير، هذا ما يطرح العديد من الإشكالات التي من شأنها تعطيل عمل رئيس المجلس الشعبي البلدي في منأى حفظ أراضي الدولة، نظرا لعدم تعريف هذه الأخيرة بدقة متناهية، وبالتالي تجميد أعمال سلطاته المعززة بموجب القانون رقم 18-23، فالاعتماد على الآليات التقليدية في عملية الجرد

<sup>34</sup> شامة سماعين، النظام القانوني للتوجيه العقاري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص. 144.

<sup>35</sup> لمزري مفيدة، "مسح الأراضي كآلية للتطهير العقاري في الجزائر"، مجلة صوت القانون، المجلد 5، العدد 2، جامعة خميس مليانة، 2018، ص. 28.

<sup>36</sup> أمر رقم 74-75 مؤرخ في 12 نوفمبر 1975، يتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، ج. ر عدد 92، صادر في 18 نوفمبر 1975.

<sup>37</sup> مرسوم تنفيذي رقم 62-76 مؤرخ في 25 مارس 1976، يتعلق بإعداد مسح الأراضي العام، ج. ر عدد 30، صادر في 13 أبريل 1976، معدل بالمرسوم رقم 84-400 المؤرخ في 24 ديسمبر 1984، ج. ر عدد 71، صادر في 30 ديسمبر 1984، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 92-134 المؤرخ في 7 أبريل 1992، ج. ر عدد 26، صادر في 8 أبريل 1992.

<sup>38</sup> RIZQI Abdulharis, IDA Nurlinda...and others, "State land management for orderly administration of land in Regencies/Cities", *Jurnal Agraria dan Pertanahan*, volume 8, number 1, Indonesia, 2022, p. 42, pp 41-52.

والتي تعاني من عدم كفاءة العنصر البشري المكلف بإجراء المسح في خضم ضعف الإمكانيات المادية المرصودة لإتمام هذه العملية، أدى إلى كثرة النقائص في متن سجلات المسح، إذ يلاحظ على مستوى هذه الأخيرة تقييد العديد من العقارات في حساب مجهول وكذا افتقار العديد من الأراضي إلى سندات الملكية، لاسيما في ظل تقاعس السلطات الإدارية المختصة عن تحيين عملية الجرد، وكذا قصور الإطار القانوني لهذا الإجراء بحكم ما يشوبه من غموض وفراغ تتعذر بسببه عمليات التحديد الدقيق للأراضي<sup>39</sup>، الأمر الذي يحدّ فعالية دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في التصدي للاستحواذ غير القانوني على أراضي الدولة على الرغم من امتلاكه العضوية في إطار اللجنة البلدية المكلفة بالمسح<sup>40</sup>، كونه يتعذر عليه فرز وحصر أراضي الدولة ومن ثمة تطبيق تدابير القانون رقم 18-23.

## خاتمة

نخلص في الختام إلى أنّ القانون رقم 18-23 المتعلق بحماية أراضي الدولة والمحافظة عليها يزخر بأحكام متنوعة تعزّز دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية هذه الأراضي، فقد حافظ على صلاحياته الرقابية في مجال التهيئة والتعمير كونه سلطة إدارية مختصة بإصدار شهادات ورخص التعمير، وكذا تدخله في إعداد المخططات العمرانية المحلية، كما حرص المشرع على تفعيل الدور الرقابي لرئيس المجلس الشعبي البلدي بتدابير إدارية وجرائية تمكنه من إجراء تحقيقات ميدانية دون قيود محددة تحت طائلة المساءلة الجزائية لكل شخص يعيقه عن تأدية هذه المهام، وتتميز رقابة رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا الإطار بانطوائها على أثر ردي يتجلى في توقيع جزاء الهدم ضد البناء المخالف للقانون المشيد على أراضي الدولة، فضلا عن تدعيمها بخلايا محلية متخصصة في الكشف عن هذا النوع من المباني.

إنّ أبرز المستجدات التي جاء بها المشرع في ذات النص التشريعي تظهر في إقرار المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس الشعبي البلدي عن عدم حماية أراضي الدولة بقصد أو دون ذلك، حيث قام المشرع بتشديد العقوبات الجنائية في هذه الجرائم، لكن يمنح من جهة أخرى لرئيس المجلس الشعبي البلدي حق التأسيس كطرف مدني في دعاوى التعويض المدنية في الجرائم المرتكبة من طرف الغير.

<sup>39</sup> لمزري مفيدة، المرجع السابق، ص. 45.

<sup>40</sup> المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 76-62، مرجع سابق.

يثنى على المشرع مختلف القواعد المستحدثة في حماية أراضي الدولة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، لكن حداثا القانون رقم 18-23 تقتضي استكمال هذه المبادرة التشريعية ببعض التوصيات التالية:

- إصدار النص التنظيمي المحدد لتشكيلة الخلايا المحلية وكيفية سيرها.
- تأطير قواعد خاصة لوقف تنفيذ قرار الهدم للموازنة بين حق الدولة على أراضيها وحق الطعن للمخاطب.
- وضع نصوص تنظيمية توضح كيفية التعامل مع الاعتداءات الواقعة على أراضي الدولة قبل صدور القانون رقم 18-23.
- رقمنة عملية المسح للأراضي العام.