



دراسة حول الآليات العملية لدعم الرصيد العقاري للبلديات من قبل الدولة

على معنى الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية

التقرير النهائي

مراد بن جلول - نهى الشواشي - محمد بن محمود

سبتمبر 2022



دراسة حول الاليات العملية لدعم الرصيد العقاري للبلديات من قبل الدولة

على معنى الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية

التقرير النهائي

مراد بن جلول - نهى الشواشي - محمد بن محمود

سبتمبر 2022



© الاتحاد الأوروبي، 2021

محتوى هذا التقرير لا يلزم سوى مؤلفيه ولا يعكس بأي شكل من الأشكال مواقف الاتحاد الأوروبي.

المحتويات

5	مقدمة عامة.....
6	1. الإطار العام.....
7	2. اهداف الدراسة.....
8	3. المنهجية المعتمدة ومصادر الدراسة.....
8	4. الاستبيان.....
12	5. ورشة العمل مع الفاعلين.....
12	6. مدخل نظري حول المسألة العقارية والرصيد العقاري.....
14	7. تخطيط الدراسة.....
17	المحور الأول : الإطار القانوني لإحالة الأملاك العقارية من الدولة لفائدة الجماعات المحلية من أجل دعم رصيدها العقاري.....
18	تمهيد.....
18	1. ملكية الذوات العمومية (الدولة -الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية) لملك عقاري عام وملك عقاري خاص.....
20	2. الأملاك العقارية للجماعات المحلية الواردة ضمن مجلة الجماعات المحلية.....
	3. الآليات القانونية لإحالة الأملاك العقارية لفائدة الجماعات المحلية طبقا للنصوص النافذة وبالتحديد الأمر الحكومي عدد 120 لسنة 2021 مؤرخ في 8 فيفري 2021
23	يتعلق بالعمليات العقارية في ملك الدولة الخاص.....
25	4. شروط وإجراءات حصول الجماعات المحلية على الأملاك العقارية.....
27	المحور الثاني : ضعف الرصيد العقاري للبلديات وإشكاليات إحالة ملك الدولة الخاص غير الفلاحي الى الجماعات المحلية.....
28	1. تشخيص الواقع في تعامل البلديات مع الملف العقاري غياب آليات التحكم في الرصيد العقاري وضعف الحماية القانونية.....
35	2. التصرف في أملاك الدولة من المرونة إلى التطبيق الصارم للقانون.....
45	المحور الثالث.....
45	المقترحات والتوصيات.....
46	1. مقترحات المسؤولين بوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية لدعم الرصيد العقاري للبلديات.....
46	2. مقترحات البلديات لدعم الرصيد العقاري للبلديات من خلال الاستبيان.....
49	3. مقترحات عامة وتوصيات.....
50	قائمة المراجع.....
51	الملاحق.....



مقدمة عامّة

1. الإطار العام

تمثل البلديات محور العملية التنموية في المجالات المحلية بفضل ما أسندته لها مجلة الجماعات المحلية الصادرة بتاريخ 9 ماي 2018 من صلاحيات واسعة في تسيير الشؤون المحلية وخاصة في مجال التهيئة الترابية والتعمير باعتباره من أهم الصلاحيات الذاتية الموكلة لها وذلك تكريسا لفكرة اللامركزية.

وحتى تتمكن البلديات من الاضطلاع بهذه المهام المتعددة الفصل حث 120 مجلة الجماعات المحلية الدولة على دعم الرصيد العقاري للجماعات المحلية لمساعدتها على انجاز مختلف برامج التهيئة الترابية والتعمير (بما من شأنه ان يساعدها على القيام بمهمتين أساسيتين والمتمثلة خاصة في:

- تجسيم امثلة التهيئة العمرانية على ارض الواقع وخاصة فتح وتهيئة الطرقات وإنجاز التجهيزات العمومية المختلفة والتي تتطلب من البلديات إمكانيات كبيرة

- انجاز مختلف التجهيزات الجماعية ذات الصبغة الاجتماعية والرياضية والثقافية والبيئية والسياحية كدور الثقافة والمتاحف والملاعب الرياضية وغيرها من التجهيزات الرياضية والمساح والمصبات المراقبة ومراكز معالجة النفايات وذلك بالاشتراك مع الدولة (الفصل 243) إضافة الى بناء المؤسسات والمراكز الصحية والتربوية والثقافية والرياضية وغيرها (الفصل 244 من م ج م) في إطار المهام المنقولة من الدولة الى البلديات. وقد اقر نفس الفصل ان يقترن وجوبا كل نقل لصلاحيات بتحويل الموارد المالية الضرورية لممارستها (والعقار تصنفه مجلة الحقوق العينية كمورد مالي).

وعادة ما تتعرض البلديات الى صعوبات عديدة عند تنفيذ امثلة التهيئة العمرانية بسبب عجزها عن فتح الطرقات واحداث المناطق الخضراء ومواقف السيارات ومختلف التجهيزات العمومية المبرمجة بهذه الأمثلة لعدم قدرتها على توفير الاعتمادات المالية الكافية لاقتناء الأراضي من مالكيها⁽¹⁾ ولغياب رصيد عقاري بلدي يسمح لها بتنفيذ هذه المشاريع او بتعويض المالكين الخواص خاصة إذا تجاوزت المساحات المقطوعة 25 % من المساحة الجمالية لأراضيهم (الفصل 23 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير)⁽²⁾.

وقد تسبب غياب الرصيد العقاري للبلديات إضافة لعدم قدرتها على التحكم العقاري في مجالها الترابي في انتشار البناء العشوائي وتمدد المدن على حساب الراعي الفلاحية بما تسبب في اضرار بيئية جسيمة. وعادة ما تجد الدولة نفسها مضطرة للتدخل المباشر عن طريق وكالة التهذيب والتجديد العمراني لتحسين ظروف عيش سكان هذه الاحياء التي تقطنها فئات اجتماعية هشة بتهيئة الطرقات وانجاز مختلف الشبكات... بكلفة مالية عالية.

ويعود هذا الاشكال في صعوبة تكوين رصيد عقاري بلدي الى سببين رئيسيين:

- ضعف الموارد المالية لأغلب البلديات وخاصة الصغيرة منها او تلك المحدثة إثر سنة 2014 بما يجعلها غير قادرة على تخصيص اعتمادات مالية لاقتناء العقارات الضرورية

- ارتفاع اسعار العقارات داخل مناطق العمران بسبب المضاربة العقارية وارتفاع الطلب عليها بما يجعلها خارج إمكانيات اغلب البلديات.

1. حسب الفصل 23 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير يتعين على البلدية تعويض المالكين لعقارات أصبحت غير قابلة للاستغلال بأكملها عن الارتفاعات الناتجة عن الترتيب العمرانية

2. حسب الفصل 23 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير يمكن لمالكي العقارات المنتزعة والتي بقي جزءا منها فابل للاستغلال المطالبة بجبر الضرر لما زاد على ربع المساحة الجمالية المنتزعة

ومباشرة إثر صدور مجلة الجماعات المحلية طالبت الجامعة الوطنية للبلديات في مناسبات عديدة تفعيل الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية كما عقد مسؤولو الجامعة عديد الجلسات مع المسؤولين الحكوميين وخاصة وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية بهدف إيجاد حلول لمساعدة البلديات على توفير رصيد عقاري لمشاريعها⁽³⁾.

كما سعى عديد الولاة إلى إيجاد حلول مع وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية لتوفير رصيد عقاري لبعض البلديات التي توقفت فيها عملية التنمية بسبب غياب رصيد عقاري بلدي أو حتى على ملك الخواص على غرار بلديات ولاية توزر، إذ تمثل نسبة العقارات التابعة لملك الدولة أكثر من 97% من أراضي الولاية.

ووجدت وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية نفس الاشكال مع وزارة الشؤون المحلية عند مطالبتها بتوفير رصيد عقاري للبلديات المحدثّة قصد بناء مقرات لها واحداث مستودعات خاصة وان الاعتمادات متوفرة ولم يتم استهلاكها بما طرح عديد الإشكاليات مع الأطراف الخارجية الممولة والداعمة لمسار اللامركزية.

وقد اعترضت مصالح أملاك الدولة إشكاليات عديدة في تعاملها مع البلديات في علاقة بمسالة توفير رصيد عقاري، إذ ان الإطار القانوني الحالي المتمثل في الأمر الحكومي عدد 120 لسنة 2021 مؤرخ في 8 فيفري 2021 المتعلق بكيفية التفويت في العقارات التابعة لملك الدولة الخاص⁽⁴⁾ لا يسمح بالتفويت في ملك الدولة الخاص غير الفلاحي بالدينار الرمزي للجماعات المحلية.

ولدراسة هذه الإشكاليات ومحاولة البحث عن حلول لها، سيتمّ ضمن هذه الدراسة:

- تقديم الإطار القانوني المنظم لملك الدولة (العام والخاص) والملك البلدي (العام والخاص) من خلال دراسة مختلف النصوص القانونية المنظمة لعمليات إحالة ملك الدولة الخاص غير الفلاحي للجماعات المحلية واستخراج الجوانب المتعارضة مع المقتضيات الجديدة لمجلة الجماعات المحلية وخاصة الفصل 120 وتقديم مقترحات لتعديلها لتكون ملائمة مع احكام هذه المجلة.
- القيام بتشخيص دقيق لواقع البلديات في مجال توفر الرصيد العقاري من عدمه والصعوبات التي يطرحها عند تنفيذ برامج التهيئة الترابية والتعمير إضافة للإشكاليات المتعلقة بطريقة تصرف البلديات في رصيدها العقاري.

2. اهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة الى فهم وتحديد :

- الوضعيات التي تسمح للبلديات بمطالبة مصالح أملاك الدولة بإحالة عقارات على ملك الدولة الخاص غير الفلاحي بما يسمح لها بتكوين رصيد عقاري
- الشروط التي تحددها مصالح أملاك الدولة لإحالة عقارات على ملكها لفائدة البلديات بغاية تكوين رصيد عقاري والوضعيات التي ترفض فيها هذه الاحالة
- تقديم مقترحات عملية لتطبيق الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية والمتعلق بدعم الرصيد العقاري للجماعات المحلية من قبل الدولة لمساعدتها على انجاز برامج التهيئة الترابية والتعمير بما من شأنه أن يضمن التنمية المستدامة.

³. <https://www.domainetat.tn/?p=7638>

⁴. هذا الامر تم إلغاؤه بمقتضى الفصل 13 من أمر 2021 والذي جاء فيه : "تلغى جميع الأحكام السابقة المخالفة لهذا الأمر الحكومي وخاصة الأمر عدد 1431 لسنة 1990 المؤرخ في 8 سبتمبر 1990 المتعلق بكيفية التفويت في العقارات التابعة لملك الدولة الخاص".

3. المنهجية المعتمدة ومصادر الدراسة

لتحقيق هذه الأهداف تم الاعتماد على منهجية تجمع بين الجانب النظري القائم على دراسة القوانين المنظمة للأموال العقارية العامة والخاصة للذوات العمومية (الدولة والجماعات المحلية) وعلى الجانب التطبيقي والذي يتمثل في الاطلاع على التقارير الإدارية إضافة للعمل الميداني.

المراجع القانونية والتقارير الإدارية

تم الرجوع لمختلف النصوص القانونية المتعلقة بالتصرف في الأملاك العقارية للدولة والجماعات المحلية وخاصة الأوامر المنظمة للتصرف في الأملاك العقارية للدولة والقوانين الأساسية ذات العلاقة بالتصرف القانوني في الأملاك العقارية للدولة ومجلة المحاسبة العمومية الصادرة بمقتضى القانون عدد 81 لسنة 1973 المؤرخ في 31 ديسمبر 1973 وعلى جميع النصوص المنقحة والمتممة لها وآخرها القانون عدد 66 لسنة 2017 المؤرخ في 18 ديسمبر 2017 المتعلق بقانون المالية لسنة 2018، مجلة الالتزامات والعقود، مجلة الحقوق العينية والقوانين الأساسية ذات العلاقة بالبلديات ومن بينها مجلة الجماعات المحلية الصادرة بمقتضى القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018، مجلة التهيئة الترابية والتعمير الصادرة بالقانون عدد 122 لسنة 1994 المؤرخ في 28 نوفمبر والمنقح بمقتضى القانون عدد 78 لسنة 2003 المؤرخ في 29 ديسمبر 2003 ومختلف الأوامر وخاصة الأمر الحكومي عدد 120 لسنة 2021 مؤرخ في 8 فيفري 2021 المتعلق بكيفية التفويت في العقارات التابعة لملك الدولة الخاص والقرارات الصادرة في هذا المجال.

المواقع والبوابات الالكترونية للمؤسسات الرسمية والصحف الالكترونية

تم الاعتماد على عديد البوابات الالكترونية لعدد من المؤسسات الرسمية أو الحكومية للحصول على التقارير الرسمية خاصة بالنسبة لوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية ووزارة الشؤون المحلية والبيئة ومحكمة المحاسبات.

العمل الميداني

للتعرف على آراء مختف الفاعلين اجريت حوارات مباشرة مع عدد من الفاعلين والمعنيين بموضوع الدراسة وبالأساس مسؤولي وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية⁽⁵⁾ وعدد من رؤساء البلديات⁽⁶⁾. كما تم الحصول على عدد من مواقف بعض الفاعلين من المواقع الالكترونية لبعض الصحف المعروفة أو المختصة بالشأن البلدي.

4. الاستبيان

يهدف هذا الاستبيان⁽⁷⁾ إلى تقديم مقترحات عملية لتجسيم الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية والمتعلق بدعم الرصيد العقاري للجماعات المحلية من قبل الدولة لمساعدتها على انجاز برامج التهيئة الترابية والتعمير بما من شأنه أن يضمن التنمية المستدامة.

ولتحقيق هذا الهدف تم اعداد جملة من الأسئلة بهدف تشخيص الإشكاليات التي تعيشها البلديات على مستوى تعبئة رصيدها العقاري لإنجاز مختلف مشاريعها المخطط لها في أمثلة التهيئة العمرانية ومخططات التنمية المحلية

5. نص الأسئلة الموجهة الى المسؤولين بوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية موجود بالملحق عدد 2

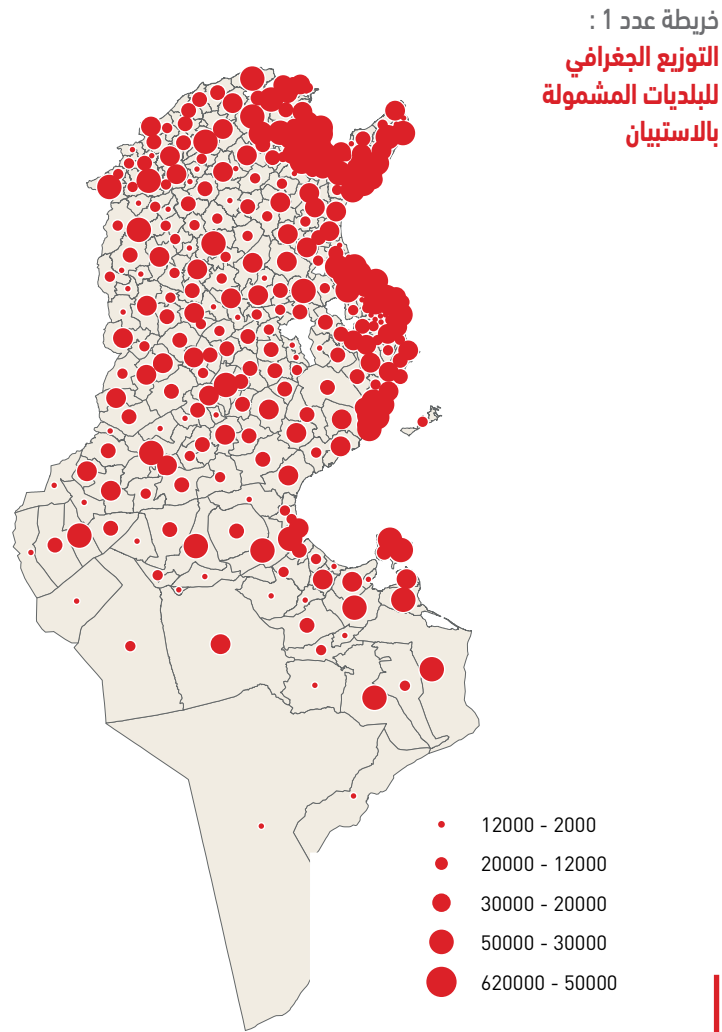
6. انظر الملحق عدد 4

7. نص الاستبيان موجود بالملحق عدد 1

وتشخيص الوضع العقاري للبلديات للتعرف على مدى قدرتها على ضبط املاكها وضمان الحماية القانونية لها من خلال مسك سجل للأمولاك البلدية من عدمه ومدى وجود جرد محين ودقيق للرصيد العقاري البلدي.

كما يهدف الاستبيان للتعرف على نسبة البلديات التي لها تقييم دقيق لحاجياتها من الرصيد العقاري لإنجاز مشاريعها المبرمجة في امثلة التهيئة العمرانية (فتح الطرقات - انجاز التجهيزات...) وتلك التي قامت بدراسات أو تشخيص لهذه الحاجيات لإنجاز مشاريعها المبرمجة في المخطط الاستثماري البلدي وتحديد نسبة البلديات التي تشكو من تعطل مشاريعها المبرمجة في المخطط الاستثماري البلدي أو عدم تمكنها من برمجة مشاريع جديدة بسبب عدم توفر رصيد عقاري.

أخيرا مكنت نتائج الاستبيان⁽⁸⁾ من التعرف على نسبة البلديات التي لديها مقارنة واضحة في علاقة بالمسالة العقارية ولديها معرفة بالوضع العقاري بمنطقتها وخاصة مدى توفر رصيد عقاري على ملك الدولة الخاص وعلاقات مع مصالح وزارة أملاك الدولة بالجهة.



8. للاطلاع على النتائج الكاملة للاستبيان انظر الملحق عدد 7

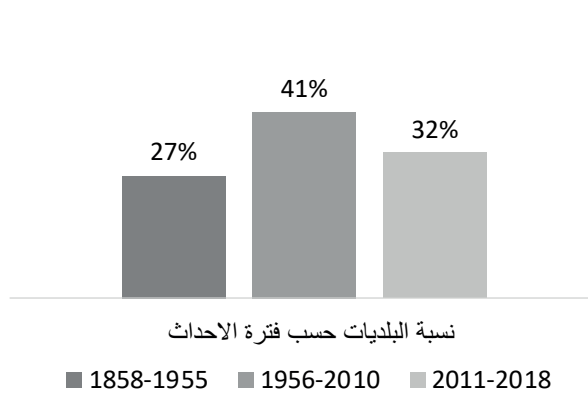
طريقة جمع البيانات:

تم إجراء مسح كمي عبر استبيان باستخدام لوحة رقمية وجهاً لوجه أو عن طريق الهاتف كما تمت تعبئة بعض الاستمارات تلقائياً عن طريق رابط عبر الإيميل يتم إرساله الى الفئة المستهدفة. وتم تجميع البيانات بين 29 أبريل إلى 20 جوان 2022. واستهدفت الاستمارة 100 بلدية من جملة 350 موزعة على 24 ولاية⁽⁹⁾.

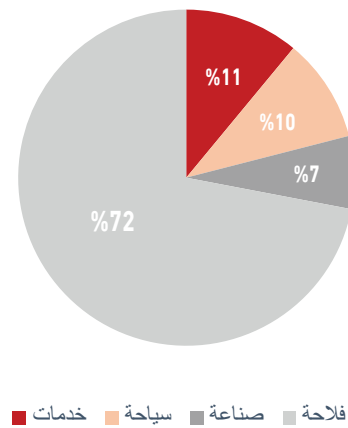
منهجية اختيار العينة

غطت العينة مختلف الأصناف سواء على مستوى الحجم السكاني (كبيرة متوسطة او صغيرة) او الموقع الجغرافي (ساحلية او داخلية) او صبغة النشاط الاقتصادي (صناعية، سياحية، فلاحية...) او تاريخ الاحداث (قديمة، حديثة نسبياً او محدثة بعد 2014).

رسم عدد 1 :
توزيع البلديات حسب
تاريخ الاحداث



رسم عدد 2 :
توزيع البلديات حسب
النشاط الاقتصادي
المهيمن
بالمنطقة البلدية



9. الملحق عدد 3

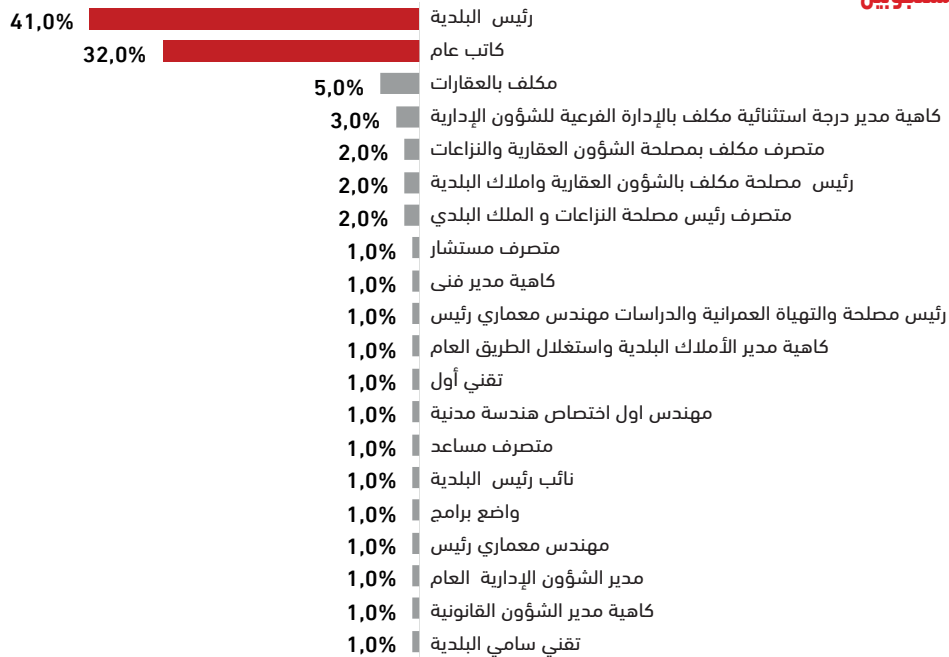
وقد تم انجاز جزء من الاستمارة مع رؤساء البلديات عن طريق الهيئة العامة للاستشفاء ومرافقة المسار اللامركزي بالنسبة ل 16 بلدية عن طريق رابط الكتروني وهي تهم البلديات التالية:

جدول عدد 1 : البلديات المشمولة بالاستمارة عن طريق الرابط

البلدية	الولاية
قرطاج	تونس
بني خيار	نابل
باجة	باجة
وشتاتة الجميلة	باجة
جندوبة	جندوبة
بوسالم	جندوبة
النفیضة	سوسة
القلعة الصغرى	سوسة
سيدي زيد - أولاد مولا هم	المهدية
القيروان	القيروان
حاجب العيون	القيروان
النور - القصيرين	القصيرين
الشرايع - مشرق الشمس	القصيرين
جربة حومة السوق	مدنين
الحمار	تطاوين
الرديف	قفصة

في حين، تم تعبئة 84 استمارة مع بقية البلديات المعنية عن طريق المقابلات الواجهية أو عن طريق الهاتف مع رؤساء البلديات (41 %) والكتاب العامين (32 %) بالاعتماد على مكتب دراسات متخصص.

رسم عدد 3 : صفة المستجوبين



5. ورشة العمل مع الفاعلين

تم تنظيم ورشة عمل يوم 1 سبتمبر 2022 مع عدد من الفاعلين والمهتمين بموضوع الدراسة تم خلالها عرض اهم النتائج والمقترحات من قبل فريق الخبراء بحضور ممثلين عن وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية ووزارة الفلاحة وبمشاركة عدد من البلديات⁽¹⁰⁾. وقد أشرف على تسيير الحوار السيد مختار الهمامي بحضور ممثلين عن الهيئة العامة للاستشفاء ومرافقة المسار اللامركزي ومكتب الدراسات الذي انجز الاستبيان مع البلديات. وقد انبثق عن الحوار جملة من المقترحات والتوصيات تم ادراجها ضمن التقرير النهائي للدراسة.

6. مدخل نظري حول المسألة العقارية والرصيد العقاري

يعد القطاع العقاري حجر الزاوية بالنسبة إلى المشاكل المتعددة التي تثيرها مختلف تدخلات البلديات في مجال التخطيط والتصرف العمراني. فالجماعات المحلية هي المسؤولة عن التصرف المستقبلي في هذه المجالات بعد الانتهاء من عمليات التهيئة والتعمير. لكن يبقى التدخل المباشر للجماعات المحلية محدودا في السوق العقاري بسبب ضعف مواردها المالية وعدم قدرتها على اقتناء العقارات مباشرة من السوق العقاري. كما أن الرصيد العقاري لهذه البلديات إن وجد يقع تخصيصه لإنجاز التجهيزات العمومية وكذلك للقيام بعمليات المعاوضة مع الخواص عند الحاجة مما يستوجب تدخل الدولة المباشر لدعم الجماعات المحلية لتكوين رصيد عقاري يساعدها على انجاز مختلف مشاريعها المبرمجة في امثلة التهيئة العمرانية.

ويكتسي العقار أهمية اقتصادية بالغة باعتباره مادة فريدة تختلف عن بقية المواد الاقتصادية اذ يستعمل لتركيز أنشطة اقتصادية (صناعة سياحة) أو مجموعات سكنية أو ورشات حرفية، أو لإنجاز طرق و سكك حديدية، وحدائق وفضاءات خضراء.

وُكِّيف مجلّة الحقوق العينية العقار بأنه "مال"، وينقسم هذا الأخير الى عقار ومنقول⁽¹¹⁾. وهو مال معد للاستهلاك (إذا استعمل للكرء أو السكن) أو للإنتاج (إذا تم بنائه واستغلاله في نشاط معين) وبالتالي فهو يستعمل "كرأس مال عقاري ضري" ازداد التنافس لامتلاكه بين الأطراف الاجتماعية والاقتصادية.

لقد أصبحت المسألة العقارية في المدن خاضعة إلى سياسة عامة ترمي إلى تنظيم واستعمال أمثل للعقار في المدينة بغاية التخطيط لإنشاء التجمعات السكنية وتنميتها بما يساعد على خلق إطار للعيش ضمن الاستغلال الأجدى للعقار وفقا لحاجيات سكان المدينة المتنامية.

ونتيجة للتحويل الوظيفي لدور الدولة منذ الثمانينات إثر تبني سياسة اللامركزية في عديد بلدان العالم اضطلعت الجماعات المحلية بمسؤولية إدارة مجالها الترابي والتصرف فيه لقربها من المجتمع، وهو ما اتبعته على سبيل المثال فرنسا منذ سنة 1983 إثر اقرارها لسياسة اللامركزية من خلال وتشريك البلديات في إيجاد حلول للإشكاليات العقارية المطروحة فكان دور رئيس البلدية والمجلس البلدي أساسيا في أخذ القرارات وتفعيلها في مجال السكن وبناء الأحياء السكنية، ومنح رخص البناء.

10. الملحق عدد 6

11. الفصل 2 من مجلة الحقوق العينية.

الدور الجديد للدولة والجماعات المحلية في المجال العقاري

احتكرت الدولة المركزية وعلى امتداد عقود طويلة التدخل في المجال العقاري بحكم امتلاكها لمخزون عقاري كبير راكمته منذ الفترة الاستعمارية وتدعم إثر الاستقلال بتأميم أراضي المعمرين. وقد مثل هذا المخزون الوسيلة الأساسية لتنفيذ سياسة الدولة في مجالات السكن وهو ما جعل منها الباعث العقاري الوحيد والمتدخل الأساسي في مجالات التهيئة الترابية والتعمير وفي كل المجالات الاقتصادية. وتجسم هذا التدخل في المجال العقاري بإحداث الوكالات العقارية الثلاث سنة 1973 وخلق عديد الآليات القانونية والوسائل التي مكنتها من التحكم في السوق العقاري على غرار آلية الانتزاع من أجل المصلحة العامة وحق الشفعة وحق الأولوية في الشراء إضافة لوسائل أخرى استعملتها الوكالات العقارية العمومية على غرار دوائر التدخل العقاري ودوائر المدخرات العقارية. ولم تكن للجماعات المحلية دور يذكر خلال هذه الفترة.

لكن مع تبني الدولة للمنظومة اللامركزية منذ صدور مجلة الجماعات المحلية في 9 ماي 2018 أصبحت الجماعات المحلية هي المسؤولة على التصرف المستقبلي في مجالاتها كما أضحت التهيئة الترابية والتعمير من صلاحياتها الذاتية. وعليه فإن هذه الوضعية الجديدة تقتضي مراجعة شاملة لسياسة الدولة في المجال العقاري وإعادة النظر في طرق التصرف في المخزون العقاري للدولة بالأخذ بعين الاعتبار هذا الواقع الجديد.

المفاهيم الأساسية للدراسة

- المخزون العقاري (Le gisement foncier)

يتمثل المخزون العقاري في " أراضي تقع داخل المجال الحضري لكن استخدامها الحالي لا يتوافق مع احتياجات الجماعة المحلية " ⁽¹²⁾ ويتكون من الأراضي الطبيعية الواقعة بالمجالات الشبه حضرية القابلة للتعمير لكنها غير قابلة للبناء باعتبارها غير مهيئة وغير مقسمة ويطلق عليها كذلك أراضي خام ⁽¹³⁾. ويعتبر توفر مخزون عقاري بأي منطقة شرطا أساسيا لتكوين أرصدة عقارية.

يمكن تصنيف المخزون العقاري إلى 3 أصناف :

- مخزون طبيعي من الأراضي البيضاء غير المجهزة.
- مخزون من الأراضي المجهزة على مستوى محدود وهو ما يمثل رصيда عقاريا نصف جاهز.
- رصيда عقاريا تجاريا قابلا للتسويق والاستغلال ويتمثل في قطع من الأراضي الصالحة للبناء.

فالأراضي تعرف دورة (cycle) من التحولات تعود إلى شبكة للإنتاج العقاري ووجود هذه الشبكة داخل المخزون العقاري يسمح بالتمييز بين أصناف من الأرصدة العقارية التي تتميز باختلاف درجات التعبئة لفائدة السوق العقاري. ومن هذا المنطلق فإن رصد السوق العقاري يتطلب 3 عمليات:

- إنجاز جرد للمخزون العقاري مع تصنيف لمختلف الأرصدة التي تكونه.
- دراسة الأدفاق المادية لإنتاج واستهلاك العقارات بالنسبة لكامل المخزون ومختلف أرصدته.
- وصف مختلف الصفقات التي تتم في السوق العقاري وتحديد المساحات، الأسعار، عدد العمليات ونوعية المتدخلين.

12. La notion de gisement foncier semble pouvoir, ainsi, se définir comme : « un terrain au sein de l'espace urbanisé dont l'usage actuel ne correspond pas aux besoins de la collectivité ». In Démarquet M., Toujas D., 2018, Comment mesurer les gisements fonciers? Un débat au

cœur des politiques foncières » ÉTUDES URBAINES n°23, mai-juin 2018

13. Joseph Comby « Vocabulaire foncier », In étude foncière n°13

هذا التمشي وقع تطبيقه في بعض البلدان مثل فرنسا وهو تمشي يطرح بعض التساؤلات: المرحلتين الأولى والثانية تقوم على دراسة مادية لوضعية وتقليبات الرصيد العقاري، والمرحلة الثالثة فقط تعتبر مادية اقتصادية.

- الرصيد العقاري (La réserve foncière)

يتكون الرصيد العقاري من الأراضي التي تفتنيها الجماعات المحلية عندما تتوفر الفرصة لذلك دون ان يكون هناك حاجة لاستعمالها الحيني، بل لاحتمال الاستغلال في التعمير المستقبلي للمدينة. وعادة لا يوجد برنامج استعمال لهذا الرصيد العقاري عند اقتنائه. ويسمح الرصيد العقاري للجماعة المحلية بالتحكم في التعمير المستقبلي للمدينة والمحافظة على الأراضي من الاستخدام الفوري الذي من شأنه أن يضر بالعمليات المستقبلية وبالتالي توفير وسائل لتحضر أكثر عقلانية. لكن هذه السياسة تعتبر مكلفة ماليا ونادرا ما يكون بإمكان البلديات تكوين رصيد عقاري إذا لم تحصل على دعم مباشر من الدولة.

• دوائر المدخرات العقارية

ولمساعدة الجماعات المحلية على تكوين رصيد عقاري أحدثت الدولة من خلال مجلة التهيئة الترابية والتعمير الصادرة سنة 1994 الية "دوائر المدخرات العقارية" التي تستحدث خارج المجالات التي تغطيها أمثلة التهيئة العمرانية بغرض تكوين أرصدة عقارية توظف لاستغلالها في المستقبل. لكن أغلب البلديات لم تستفد من هذه الالية لضعف امكانياتها المالية وعدم قدرتها على تعبئة موارد مالية لاقتناء العقارات الكائنة داخل هذه الدوائر.

• دوائر التدخل العقاري

تمثل هذه الالية شكلا من أشكال التدخل للحصول على أراضي بهدف تهيئتها وفقا لأحكام المخططات العمرانية ووضعها على ذمة المواطنين بأثمان مدروسة. ويسمح احداث هذه الدوائر من مقاومة المضاربة العقارية وارتفاع الاسعار والبناء الفوضوي ومراقبة السوق العقاري .

7. تخطيط الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى البحث في طرق تكريس الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية وذلك بالتوصل إلى آليات وصيغ متنوعة تُمكن البلديات من تكوين رصيد عقاري لفائدتها من خلال ثلاث محاور رئيسية:

• المحور الأول سيخصص للإطار القانوني وسيتم فيه :

- دراسة الجوانب القانونية الخاصة بملك الدولة والملك البلدي وتقديم مختلف النصوص القانونية المنظمة لعمليات إحالة ملك الدولة الخاص غير الفلاحي للجماعات المحلية

• المحور الثاني سيركز على عملية تشخيص الأوضاع الحالية للأوضاع العقارية للبلديات ولطرق تعامل الوزارة معها وذلك ب :

- تشخيص دقيق وشامل للأوضاع العقارية بالبلديات وطريقة التصرف في الرصيد العقاري البلدي والإشكاليات التي تتعرض لها البلديات في توفير الرصيد العقاري لإنجاز مشاريعها المبرمجة في أمثلة التهيئة العمرانية ومخططات التنمية المحلية.

- تقييم تجربة وزارة أملاك الدولة في تعاملها مع البلديات في مجال إحالة العقارات التي هي على ملك الدولة ومختلف أوجه التصرف في الأملاك الخاصة غير الفلاحية للدولة. وينقسم هذا المحور الفرعي الى قسمين : الأول سيتناول الفترة الممتدة من سنة 1990 تاريخ احداث وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية الى سنة

2010 وهي الفترة التي تميزت بالتسهيلات الكبيرة التي كانت تقدمها الدولة للجماعات المحلية للحصول على رصيد عقاري. أما الثاني سيركز على الفترة الممتدة من سنة 2011 الى يومنا هذا والتي تغير خلالها تعامل وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية مع البلديات في مجال دعم الرصيد العقاري بالتطبيق الصارم للنصوص القانونية المنظمة لعمليات الاحالة. مع ضرورة التوقف عند الفترة التي تلت صدور مجلة الجماعات المحلية أي من 2018 إلى اليوم.

• المحور الثالث وسيخصص للمقترحات والتوصيات :

- تقديم مقترحات عملية لتعديل بعض النصوص القانونية لتكون ملائمة مع ما جاء في الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية.
- تقديم مقترحات عملية لتطبيق الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية قصد دعم الرصيد العقاري للبلديات من خلال تقديم بعض الأفكار التي ستمكن من تعبئة جزء من الرصيد العقاري لملك الدولة الخاص وتحويله لفائدة البلديات.
- عرض لآراء مختلف الفاعلين حول كيفية تطبيق الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية.
- تقديم تصورات إضافية تساعد البلديات على تكوين رصيد عقاري من خلال تفعيل مختلف الآليات القانونية الخاصة بالتحكم العقاري والتي يمكن ان تمثل حلا ناجعا لعديد البلديات التي لا يوجد داخل حدودها رصيда عقاريا من املاك الدولة وذلك بالبحث في مجالات جديدة في إطار التعاون من ناحية مع الوكالات العقارية العمومية ومجالس التصرف بالنسبة للبلديات التي توجد بها أراضي اشتراكية ومن ناحية أخرى في إطار الشراكة مع القطاع الخاص (شركات البعث العقاري الخاصة والملاكين الخواص).



المحور الأول

الإطار القانوني لإحالة الأملاك
العقارية من الدولة لفائدة
الجماعات المحلية من أجل دعم
رصيدها العقاري

تمهيد

تهدف اللامركزية بمفهومها الجديد والذي تمّ تكريسها صلب مجلّة الجماعات المحلية⁽¹⁴⁾ الصادرة في 9 ماي 2018، الى ان تصبح الجماعات المحلية قاطرة للتنمية الاقتصادية المحلية. ويُعتبر العقار أداة من أدوات التنمية نظرا لقيمتها النقدية الهامة، إذ يُعرّف القانون العقار كمكوّن من مكونات المال. فالفصل الأول من مجلّة الحقوق العينية ينصّ على أنّ: "المال هو كل شيء غير خارج عن التعامل بطبيعته أو بحكم القانون ومن شأنه أن يكون موضوع حق ذي قيمة نقدية" و يُضيف الفصل الثاني من نفس المجلّة: "ينقسم المال إلى عقار ومنقول". وتبعاً لذلك يصبح العقار أداة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحليّة بالنظر إلى التوسع الحضري المتزايد واندماج سكان المدن الجدد وضرورة تلبية الحاجيات المرفقية والتنموية للمتساكنين. وترتبط هذه الحاجيات بالعقار باعتبارها تفرض تحقيق إنجازات عقارية لفائدة المرافق العمومية وإنجاز البنية الأساسية والتجهيزات الجماعية وضبط أمثلة التهيئة الترابية والعمرانية وأمثلة التنمية من أجل تحقيق وتعزيز التنمية المتوازنة والمستدامة للمساحات الترابية، واستقطاب الاستثمار. وتحقيقاً لهذه الأهداف يقتضي القانون أن تتمتع الذات العمومية سواء كانت الدولة أو الجماعات المحلية بأملك عقارية سواء كانت ذات صبغة عامة أو خاصة.

1. ملكية الذوات العمومية (الدولة - الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية) ملك عقاري عام وملك عقاري خاص

تتمتع الدولة بموارد مادية تتمظهر في مجموع الأموال⁽¹⁵⁾ وخاصة الأموال العقارية والتي تُسمّى أملك الذوات العمومية والتي تُمثّلها الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية. وتستند نظرية أملك الذوات العمومية بالأساس على التفريق بين الملك العام والملك الخاص للدولة والجماعات المحلية وغيرها من الذوات العمومية، وهو ما دُعّمته النصوص التشريعية من خلال الفصل 16 من مجلة الحقوق العينية والذي جاء فيه: "تخضع الأموال العامة أو الخاصة الراجعة للدولة وللجماعات المحلية إلى القوانين الواردة في شأنها".

1.1 التأطير القانوني للأملك العقارية على المستوى الوطني

تمّ تنظيم الأملك العامة والخاصة للدولة في تونس بمقتضى النصوص التالية:

- الأمر العلي المؤرخ في 15 ذي الحجة سنة 1302 (24 سبتمبر 1885) في جعل قانون للأملك العمومية.
- الأمر العلي المؤرخ في 26 سبتمبر 1887 يتعلق بتحديد الأملك العمومية.
- الأمر العلي المؤرخ في 25 جويلية 1897 يتعلق بحفظ الملك العمومي

أما بالنسبة للملك الخاص للدولة فتتمّ تنظيمها بالنصوص التالية:

- أمر علي مؤرخ في 18/06/1918 يتعلق بالتصرف والتفويت في أملك الدولة العقاري الخاص.
- مجلة المحاسبة العمومية الصادرة بمقتضى القانون عدد 81 لسنة 1973 وخاصة الفصل 86 والفصل 98 منها وعلى جميع النصوص الذي نقحتها وتممتها.

14. يتمثل المفهوم الجديد للامركزية في عدم اعتبارها آلية للتنظيم الإداري للبلاد التونسية، بل باعتبارها لامركزية سياسية تهدف إلى تمكين ذوات عمومية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي والإداري يتم انتخابها من المتساكنين من ممارسة صلاحيات ذاتية ومشتركة ومنقولة من السلطة المركزية. وتدير كل جماعة محلية المصالح المحلية وفق مبدأ التدبير الحر طبقاً لأحكام الدستور والقانون مع احترام مقتضيات وحدة الدولة. وتخضع للرقابة القضائية اللاحقة على أعمالها.

15. تنقسم هذه الأموال والمكتسبات إلى منقولات وعقارات

- القانون عدد 87 لسنة 1983 المؤرخ في 11 نوفمبر 1983 المتعلق بحماية الأراضي الفلاحية وعلى جميع النصوص التي نقحته أو تممته وخاصة القانون عدد 67 لسنة 2016 المؤرخ في 15 أوت 2016 و القانون عدد 47 لسنة 2019 المؤرخ في 29 ماي 2019 المتعلق بتحسين مناخ الاستثمار.
- مجلة التهيئة الترابية والتعمير الصادرة بالقانون عدد 122 لسنة 1994 المؤرخ في 28 نوفمبر 1994 كما هي منقحة ومتمة بالنصوص اللاحقة.
- القانون عدد 21 لسنة 1995 المؤرخ في 13 فيفري 1995 المتعلق بالعقارات الدولية الفلاحية وعلى جميع النصوص التي نقحته أو تممته.
- القانون عدد 71 لسنة 2016 المؤرخ في 30 سبتمبر 2016 المتعلق بقانون الاستثمار وعلى جميع النصوص التي نقحته أو تممته وخاصة القانون عدد 47 لسنة 2019 المؤرخ في 29 ماي 2019 المتعلق بتحسين مناخ الاستثمار.
- الأمر الحكومي عدد 120 لسنة 2021 مؤرخ في 8 فيفري 2021 يتعلق بالعمليات العقارية في ملك الدولة الخاص والذي ألغى الأمر عدد 1431 لسنة 1990 المؤرخ في 8 سبتمبر 1990 المتعلق بكيفية التفويت في العقارات التابعة لملك الدولة الخاص
- الأمر الحكومي عدد 504 لسنة 2018 مؤرخ في 7 جوان 2018 يتعلق بضبط صيغ وشروط تسوية وضعيات التجمعات السكنية القديمة المقامة على ملك الدولة الخاص.
- أمر حكومي عدد 505 لسنة 2018 مؤرخ في 7 جوان 2018 يتعلق بإحداث وحدة تصرف حسب الأهداف لإنجاز مشروع تسوية الوضعيات العقارية للتجمعات السكنية القديمة المقامة على ملك الدولة الخاص وضبط تنظيمها وطرق سيرها.
- الأمر عدد 999 لسنة 1990 المؤرخ في 11 جوان 1990 يتعلق بضبط مشمولات وزارة أملاك الدولة كما تم تنقيحه وإتمامه بالأمر عدد 739 لسنة 1991 المؤرخ في 22 ماي 1991 (هذا التنقيح تم بمقتضاه تغيير تسمية وزارة أملاك الدولة لتصبح وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية).
- الأمر الحكومي عدد 357 لسنة 2019 مؤرخ في 21 مارس 2019 يتعلق بتنظيم وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية والذي ألغى الأمر الحكومي عدد 1235 لسنة 1999 المؤرخ في 31 ماي 1999.

2.1 التأطير القانوني للأملاك العقارية على المستوى المحلي:

- النصوص القديمة:

- الفصول 104 و105 و110 من القانون الأساسي عدد 33 لسنة 1975 بتاريخ 14 ماي 1975 المتعلق بالبلديات والذي تمّ تنقيحه بالقوانين اللاحقة وخاصة القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2006 المؤرخ في 17 جويلية 2006. وقد نصّت على أن الملك البلدي يحتوي على ملك عمومي وملك خاص. (تعرّض الفصل 105 إلى تعريف مكونات الملك العام البلدي⁽¹⁶⁾ في حين نصّ الفصل 110 على مكونات الملك الخاص البلدي⁽¹⁷⁾).
- هذا القانون تمّ إلغاؤه بمقتضى مجلة الجماعات المحلية الصادرة في 9 ماي 2018

- النص الجديد:

- مجلة الجماعات المحلية الصادرة في 9 ماي 2018

16. الفصل 105: تدخل في الملك العمومي البلدي: قطع الأرض الراجعة ملكيتها للبلدية والتي وقع استعمالها شوارع، أو ساحات، أو حدائق عمومية، أو طرق باستثناء الطرقات الوطنية والجهوية التي تتولى الدولة إدارتها وتعهدها.

- قطع الأرض التي هي على ملك البلدية والتي بها منشآت لتوزيع المياه والغاز والكهرباء ومنشآت التطهير وغيرها ذات المصلحة العمومية كلما استندت مهمة العناية بها للبلدية.

- الأملاك الأخرى التي يحتوي عليها الملك العمومي للدولة والتي تسلم إلى البلدية وفق مقتضيات الفصل 109 من هذا القانون.

- قطع الأرض التي هي على ملك البلدية والمعدة لأحدى المنشآت المنصوص عليها بأئلة التهيئة والمصادق عليها بصفة قانونية أو كانت محل تصريح خاص بالمصلحة العمومية. ويكفي مثال التهيئة أو التصريح بالمصلحة العمومية الصادر حسب الصيغ المضبوطة لكل حالة خاصة لتخصيص تلك القطع لما أعدت له.

17. الفصل 110: يحتوي الملك البلدي الخاص على:

- الأملاك المخصصة لمصالح عمومية (الدور البلدية، المقابر، الأسواق الخ...)

- الأملاك ذات المداخل.

2. الأملاك العقارية للجماعات المحلية الواردة ضمن مجلة الجماعات المحلية

خُصّصت مجلة الجماعات المحلية الصادرة بتاريخ 9 ماي 2018 القسم الأول من الباب الثاني من المجلة "لأملاك الجماعات المحلية" فقدّمت تعريفا واضحا وحديثا للملك العام البلدي صلب الفصل 69 والذي جاء فيه: "تعدّ ملكا عموميا محليا كل العقارات والمنقولات التي يعتبرها القانون ملكا عموميا الرّاجعة ملكيتها للجماعات المحلية والمخصّصة لاستعمال العموم مباشرة أو لمرافق عام والتي تمت تهيئتها تهيئة خاصة للغرض. كما أضافت قائمة غير حصرية للأملاك مخصّصة للعموم. إذ تعتبر أيضا من الأملاك المخصّصة لاستعمال العموم مباشرة على وجه الخصوص الأملاك التالية:

- الشوارع والأنهج،
- الساحات العمومية،
- الحدائق العمومية،
- الطرقات العمومية وتوابعها باستثناء الطرقات المرتبة طرقات وطنية والطرقات السيارة،
- وجميع الأملاك التي يعتبرها القانون كذلك،
- وتعتبر من الأملاك المخصّصة لمرافق عام خاصة الأملاك التالية:
- قطع الأرض التي على ملك الجماعة المحلية المتضمّنة لمنشآت وشبكات توزيع المياه والغاز والكهرباء والتطهير والاتصالات وغيرها من المنشآت العمومية،
- المحطات المخصّصة لفائدة مرفق عام للنقل وتوابعها،
- مراكز الطفولة والشباب ورياض الأطفال البلدية،
- الأملاك التي تنقل لها من قبل الدولة لغاية تخصيصها لمرافق عام.

كما قدّم الفصل 70 من نفس المجلة قائمة من الممتلكات العقارية التي تُعتبر ملكا عموميا بعد ان ضبط الفصل 70 طريقة إحالة ملكيتها الى الجماعات المحلية، وقد جاء في هذا الفصل: "تصبح ملكا عموميا محليا الأملاك التالية:

- الأملاك التي تمّ انتزاعها لإحالتها للجماعات المحلية لإنجاز منشآت ذات نفع عام أو التي تقتنيها الجماعات المحلية وتخصصها لذات الغرض،
- الأملاك المتأتية من التقسيمات،
- الهبات والوصايا من العقارات أو المصنّفات الممنوحة للجماعات المحلية،
- المنشآت الرياضية والثقافية ومنشآت الطفولة المنجزة من قبل الجماعات المحلية أو التي هي على ملكها في تاريخ صدور هذا القانون،
- الأملاك العامة للدولة التي تحيلها للجماعة المحلية،
- الأملاك التي يصنّفها القانون كذلك.

وفي إطار ضبط النظام القانوني الحمائي للملك العام البلدي أقرّ الفصل 71 من مجلة الجماعات المحلية أنّه "لا يمكن التّفويت في الملك العمومي المحلي ولا تسقط ملكيته بمرور الزمن ولا يمكن عقّله ولا تسري عليه أحكام الحوز. إلا أنه يمكن نقل الملكية بالتراضي ودون إزالة ترتيب مسبقة بين الأشخاص العموميين إذا كانت الغاية تخصيص الملك موضوع نقل الملكية لممارسة الشخص العمومي المفوت لفائدته لصالحاته وإدماجه ضمن ملكه العمومي يسمح هذا الفصل بنقل الملكية من الدولة الى الجماعة المحلية شريطة أن يكون الهدف من نقل الملكية ادماج الملك المفوّت فيه للجماعة المحلية مثلا ضمن ملكها العمومية. وبصورة عكسية فإنّه يُمنع إحالة الملكية من ذات

عمومية إلى أخرى لغاية مختلفة عن إدماج الملك المفوّت فيه في دائرة الملك العام. أما فيما يتعلّق بالملك الخاص البلدي فقد عرّفه الفصل 72 من المجلّة، إذ "تعدّ ملكا خاصا للجماعات المحلية جميع البناءات والأراضي التي تملكها الجماعات المحلية غير المصنفة ضمن أملاكها العمومية. تعتبر أملاك محلية خاصة الأملاك التالية:

- العقارات والمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي،
- العقارات ذات الاستعمال السكني،
- الأراضي غير المبنية وغير المخصصة لمنشأة عامة أو لمرفق عام والتي يمكن إحالتها من قبل الدولة للجماعات المحلية،
- المنقولات التي اقتنتها الجماعة أو أنجزتها والتي تمثل مقابل قيمة والتي لم يسند لها القانون صبغة عمومية،
- حصص مساهمتها في تأسيس المنشآت العمومية والمنشآت ذات المساهمات العمومية ودعمها المالي،
- الأسواق والمساحات ومستودعات الحجز،
- الأملاك التي تم إخراجها من الملك العمومي،
- المقابر،
- العقارات التي تتحول ملكيتها للجماعات المحلية بعنوان شراء، أو معاوضة، أو لقاء استخلاص ديون، أو إحالة من قبل الدولة أو غيرها.

ويتم التصرف في الأملاك الخاصة واستغلالها بناءً على مداولة الجماعة المحلية بالأغلبية المطلقة. تحدّد المداولة آلية التصرف في الأملاك الخاصة وقيمة عائدات التصرف ومآلها. ويتم إعلام أمين المال الجهوي بهذه المداولات. وفي إطار دعم اللامركزية الترابية، سعت مجلة الجماعات المحلية إلى دعم استقلالية البلديات وغيرها من الجماعات المحلية على مستوى التهيئة الترابية والتنمية المستدامة وذلك من خلال إعطاء البلديات صلاحية إعداد أمثلة التهيئة التي ينص عليها التشريع المتعلق بالتهيئة والتعمير والتي تدخل في إطار اختصاصاتها ومصادقة مجالسها المنتخبة عليها (الفصل 114). كما أسندت صلاحية إعداد أمثلة التهيئة الترابية والتنمية التي ينص عليها القانون للجهات والأقاليم والتي تدخل في إطار اختصاصها وتصادق عليها مجالسها المنتخبة وذلك بالتنسيق مع السلطة المركزية حسب إجراءات يضبطها التشريع الجاري به العمل (الفصل 115).

ولتكريس هذه الصلاحية بصورة فعلية، ودعمًا للدور الاقتصادي والتنموي للجماعات المحلية أكدّ الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية على أن "تعمل الدولة على دعم الرصيد العقاري للجماعات المحلية لمساعدتها على إنجاز برامج التهيئة الترابية والتعمير بما من شأنه أن يضمن التنمية المستدامة". إذ يُعتبر ضعف الرصيد العقاري للجماعات المحلية من المشاكل الأبرز التي تُعاني منها اللامركزية في تونس سواء تحت طائلة دستور 1959 والقوانين التي كانت نافذة في الفترة السابقة أو تحت غطاء دستور 27 جانفي 2014 ومجلة الجماعات المحلية الصادرة سنة 2018.

إنّ المركزية المفرطة التي تتعامل بها الدولة مع العقارات التي هي على ملكها تجعل من إحالة العقارات لفائدة الجماعات المحلية خاضعة لآليات قانونية واضحة ومحدّدة بالأمر الحكومي عدد 120 لسنة 2021 مؤرخ في 8 فيفري 2021 والمتعلق بالعمليات العقارية في ملك الدولة الخاص. وقد وضح هذا الأمر أنه "عملا بأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 86 من مجلة المحاسبة العمومية يجوز التفويت بالمراكنة في العقارات التابعة لملك الدولة الخاص وبثمن يحدده خبير أملاك الدولة بعد أخذ رأي "اللجنة الوطنية الاستشارية للعمليات العقارية" المحدثّة بالفصل 6 من هذا الأمر الحكومي وذلك في الحالات التالية: 2- لفائدة الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية والمنشآت العمومية لإنجاز مشاريع مصادق عليها طبقا للتشريع والتراتب الجاري بها العمل أو لتسوية الوضعيات العقارية القديمة". وهو ما يعني أن إحالة الأملاك الخاصة للدولة لفائدة الجماعات المحلية يتمّ عن طريق التفويت.

كما يمكن أن تتمّ الإحالة ذلك طريق المعاوضة وفق ما جاء بالفصل 72 من مجلة الجماعات المحلية. أما آلية التخصيص لفائدة هذه الجماعات فهي آلية استثنائية يتمّ اعتمادها فقط لفائدة البلديات المحدثة والتي لا تتمتع بإمكانيات مادية تسمح لها بشراء العقارات التي تكون بحاجة لها.

إلا أنّ هذه الآليات تبقى محدودة في حين أنّ الجماعات المحلية بحاجة ماسة إلى هذا الرصيد، خاصة وأنّ المجلة قد عهّدت لها بجملة من الصلاحيات الذاتية كالتفويت والتعويض والتسويغ واسناد الاستغلال والمساهمة في المنشآت العمومية المحلية وبقية المشاريع الاقتصادية والتفويت والتعويض في العقارات، وترتيب أجزاء الملك العمومي للبلدية من أنهج وساحات عمومية ومساحات خضراء وغيرها وإخراجها وإعادة ترتيبها وكذلك وضع وتعجير أمثلة تصفيف الطرقات العمومية البلدية (الفصل 237).

كما يُعَدّ المجلس البلدي برنامج الاستثمار البلدي ويقوم بكل التدابير اللازمة والممكنة لدفع التنمية بالبلدية واستقطاب الاستثمار وخاصة بإنجاز البنية الأساسية والتجهيزات الجماعية أو تطويرها (الفصل 238). ومن أجل تحقيق هذه الأهداف يعترف الفصل 239 من نفس المجلة بصلاحيات المجلس البلدي بإعداد أمثلة التخطيط العمراني والسهر على احترام القواعد المتعلقة بالتهيئة الترابية ووثائق التخطيط العمراني المتعلقة بحماية التراث الأثري والتاريخي وكل القواعد الأخرى التي ينص عليها التشريع والتراتب الجاري بها العمل (الفصل 240).

وتبرز الحاجة إلى الرصيد العقاري كلما قرر المجلس البلدي القيام بعمليات عمرانية تتعلق بالتهيئة أو بالتهديب أو بالتجديد العمراني سواء كان ذلك بمفرده أو في إطار الشراكة بالتنسيق مع مصالح الوزارة المكلفة بالتعمير مركزيا أو جهويا. هذا بالإضافة إلى دور البلدية في إحداث المرافق العمومية البلدية والتصرف فيها وخاصة بناء وتعهد وإصلاح الطرقات وأرصفتها والحدائق والمنتزهات والمنايات وتوابعها ومرافقها التي تكون على ملك البلدية وتهيئة الحدائق والمواقع والمساحات الخضراء وتجميل المدينة وإزالة مظاهر ومصادر التلوث عن الطريق العام، وإنجاز بناءات البلدية والمساحات العمومية ودور البلدية وغيرها من المنشآت البلدية وتعهدتها وإصلاحها. بالإضافة إلى إنجاز شبكات التصرف في مياه الأمطار باستثناء منشآت الحماية من الفيضانات وتعهدتها، وإنجاز الأسواق البلدية بجميع أصنافها والمعارض والتظاهرات التجارية والثقافية والمسالك ومراكز والاصطياف والاستراحة وتنظيم طرق التصرف فيها ونشاطها.

ومما يُبرز عزوف الدولة أحيانا عن إحالة ملكية عقاراتها لفائدة الجماعات المحلية هو أنه بإمكانها أن تُحيل التصرف في الأملاك العمومية التابعة لها، دون إحالة الملكية، أي تلك التي ترجع لها بالملكية، لفائدة الجماعات المحلية. وهو ما نص عليه الفصل 144 من مجلة الجماعات المحلية. إذ "تعمل الدولة على إحالة التصرف في أجزاء من الملك العمومي أو الملك الخاص التابع لها لفائدة الجماعات المحلية، وتضبط بأمر حكومي بناء على رأي المحكمة الإدارية العليا صيغ الإحالة وإجراءات وآليات تقاسم الأعباء والموارد المترتبة عن استغلال الأملاك المحلية. تتولى الدولة إحالة التصرف في أجزاء من الملك العمومي أو الملك الخاص التابع لها لفائدة الجماعات المحلية بواسطة اتفاقيات خاصة. ويمكن للدولة إنهاء عقد أية اتفاقية تهم التصرف في ملك عمومي أو ملك خاص إذا ثبت عدم نجاعة تصرف الجماعة المحلية فيه".

كما أن تمتيع الجماعات المحلية بصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية وفقا لما ورد بالفصل 243 من م ج م كالقيام بالأعمال الملائمة لدفع الاستثمارات الخاصة وإقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية، وإنجاز التجهيزات الجماعية ذات الصبغة الاجتماعية والرياضية والثقافية والبيئية والسياحية كدور الثقافة والمتاحف والملاعب الرياضية وغيرها من التجهيزات الرياضية والمساحات والمنتزهات والمصبات المراقبة ومراكز معالجة النفايات، وإحداث المنتزهات الطبيعية وصيانتها داخل تراب البلدية وإنجاز شبكات التطهير وتعهدتها، يجعل من الضروري تمكين الجماعات المحلية من رصيد عقاري يسمح لها بتحقيق هذه الأهداف.

بالإضافة إلى ذلك اشترط الفصل 240 من نفس المجلة، عند ممارسة المجلس البلدي للصلاحيات التي يمكن نقلها إليه من السلطة المركزية في بناء المؤسسات والمراكز الصحية وصيانتها، أو بناء المؤسسات التربوية وصيانتها...، أن يقتصر ذلك وجوبا بتحويل الموارد المالية والبشرية الضرورية لممارستها بما في ذلك العقارية الضرورية لتحقيق هذه المشاريع.

3. الآليات القانونية لإحالة الأملاك العقارية لفائدة الجماعات المحلية

طبقا للنصوص النافذة وبالتحديد الأمر الحكومي عدد 120 لسنة 2021 مؤرخ في 8 فيفري 2021

يتعلق بالعمليات العقارية في ملك الدولة الخاص

المبدأ في إحالة الأملاك العقارية التابعة للملك الخاص للدولة هو التفويت بالمزاد العلني مسبق بإشهار بعد أن يضبط خبير أملاك الدولة أثمانها الافتتاحية. وتضبط شروط وإجراءات البيع ضمن كراس الشروط يتم المصادقة عليه من قبل الوزير المكلف بأملاك الدولة. وإذا لم يفض المزاد إلى نتيجة فإنه يعاد ثانية وبنفس الشروط في أجل أقصاه شهران وبالثلثين الافتتاحي المحدد من قبل خبير أملاك الدولة (الفصل 2).

الاستثناء لفائدة الجماعات المحلية

الفصل 3. عملا بأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 86 من مجلة المحاسبة العمومية يجوز التفويت بالمراكنة في العقارات التابعة لملك الدولة الخاص وبثمن يحدده خبير أملاك الدولة بعد أخذ رأي "اللجنة الوطنية الاستشارية للعمليات العقارية" المحدثة بالفصل 6 من هذا الأمر الحكومي وذلك في الحالات التالية:

1. إذا لم يفض المزاد إلى نتيجة بعد إعادته مرة ثانية وبنفس الشروط.
 2. لفائدة الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية والمنشآت العمومية لإنجاز مشاريع مصادق عليها طبقا للتشريع والتراتيب الجاري بها العمل أو لتسوية الوضعيات العقارية القديمة
 3. لفائدة شركاء الدولة في الملكية على الشيعاء ومجاوري الأراضي الدولية إذا تعلق الأمر بقطع أرض مكتنفة أو غير صالحة للاستعمال.
 4. في العقارات الضرورية لإنجاز المشاريع والتي صدرت في شأنها أوامر حكومية بتغيير صلوحياتها أو وصفها أو صبغتها أو بإخراجها من الملك العمومي.
 5. لتسوية وضعيات المتصرفين عن حسن نية.
 6. لفائدة المستثمرين الخواص في عقارات لازمة لإنجاز مشاريع استثمارية وغير المصنفة مشاريع ذات أهمية وطنية طبقا لمقتضيات القانون عدد 71 لسنة 2016 المؤرخ في 30 سبتمبر 2016 المتعلق بقانون الاستثمار والقانون عدد 47 لسنة 2019 المؤرخ في 29 ماي 2019 المتعلق بتحسين مناخ الاستثمار وذلك وفقا لمقاييس تضبط بقرار مشترك بين الوزيرين المكلفين بالاستثمار وأملاك الدولة.
- وفي غير هذه الحالات لا يجوز التفويت في ملك الدولة الخاص بالمراكنة وبالثلثين المحدد من قبل خبير أملاك الدولة إلا بعد الترخيص فيه بأمر حكومي
- الفصل 6.** تحدث بالوزارة المكلفة بأملاك الدولة لجنة تسمى "اللجنة الوطنية الاستشارية للعمليات العقارية" تتولى النظر في عمليات التفويت بالمراكنة وفي الشراء والمعاوضة لفائدة ملك الدولة الخاص، يشار إليها فيما يلي "باللجنة".
- الفصل 8.** على المشتري دفع ثمن المبيع في أجل لا يتجاوز ستين يوما من تاريخ إعلامه كتابيا بموافقة الإدارة على عملية التفويت وإلا يعتبر متخليا عن العقار المعني وتعد الموافقة لاغية.
- ويجوز للإدارة التمديد في هذا الأجل لمدة أقصاها ثلاثون يوما شريطة تقديم مطلب معلل في الغرض قبل انتهاء أجل الستين يوما.
- الفصل 9.** تنظر اللجنة في مطالب تقسيط ثمن المبيع أو فارق المعاوضة.

• إسقاط حق المشتري في العقار المبيع

الفصل 11. ينص عقد البيع وجوبا على إمكانية إسقاط حق المشتري في العقار المبيع وذلك في الحالات التالية:

- عدم إنجاز المشروع الذي من أجله تمت عملية التفويت في أجل ثلاث سنوات من تاريخ إمضاء العقد وذلك في الحالات المذكورة بالفقرات 2 و 4 و 6 من الفصل 3 من هذا الأمر الحكومي أو تغيير صيغته.

- إحالة العقار بأي وجه من الوجوه أو رهنه خلال خمس سنوات من تاريخ إمضاء العقد دون ترخيص كتابي من الوزير المكلف بأمولاك الدولة.

- عدم خلاص قسطين متتاليين من ثمن البيع.

ويمنح المشتري شهادة في رفع اليد عند إنجازه للمشروع وإيفائه ببقية الشروط المسقطة للحق كما تمنح شهادة رفع اليد عند خلاص كامل الثمن مع الفوائض في صورة البيع بالتقسيط.

غير أنه يمكن للوزير المكلف بأمولاك الدولة وبناء على مطلب معلل يقدم من المشتري قبل انقضاء الأجل الأصلي الترخيص في التمديد في أجل الإنجاز لستين إضافيتين أو إنجاز مشروع آخر على العقار المبيع بعد استشارة الجهات المختصة وعرض الطلب على اللجنة.

ولا يجوز الترخيص في إحالة العقار للغير أو رهنه إلا بعد انقضاء سنة من مدة التحجير المحددة بخمس سنوات.

كما يعتبر الانتزاع من أجل المصلحة العمومية لفائدة الجماعات المحلية آلية يقرها القانون عدد 53 لسنة 2016 المؤرخ في 11 جويلية 2016، إذ جاء بالفصل 3 منه "يتم الانتزاع من أجل المصلحة العمومية لفائدة الدولة والجماعات المحلية ولفائدة المؤسسات والمنشآت العمومية المخوّل لها ذلك بمقتضى قوانين إحداثها كما يمكن للمؤسسات والمنشآت العمومية الأخرى في إطار المهام الموكولة لها الانتفاع بالانتزاع من أجل المصلحة العمومية متى توفرت شروطه وذلك عن طريق الدولة التي تحيل إليها العقارات المنتزعة".

و يشمل الانتزاع حسب الفصل 4 من نفس القانون :

. العقارات اللازمة للمشروع العمومي المزمع إنجازه وكذلك العقارات اللازمة لضمان قيمة هذا المشروع وحسن استغلاله وتركيز المرافق والمباني المخصصة للمصالح القائمة على صيانتها والحفاظ على ديمومته،

. الأراضي المجاورة للمشروع والتي تدعو الحاجة لاستغلالها في تهيئة محيطه وحمايته من الزحف العمراني،

. العقارات اللازمة لتنفيذ برامج التهيئة والتجهيز والتهديب والسكن وإحداث المدخرات العقارية المقررة من قبل الدولة أو الجماعات المحلية أو الموكولة للمؤسسات أو المنشآت العمومية داخل المناطق العمرانية أو خارجها طبقا للتشريع والتراتب الجاري بها العمل،

. العقارات اللازمة لضمان تنفيذ مخططات وأمثلة التهيئة المصادق عليها

4. شروط وإجراءات حصول الجماعات المحلية على الأملاك العقارية

نظرا لاشتراط الفصل 3 من الأمر عدد 120 لسنة 2021 وجود مشاريع مصادق عليها طبقا للتشريع والتراتب الجاري بها العمل من طرف الجماعة المحلية حتى تتمكن من الحصول على عقار، يتم الرجوع الى الفصل 3 من الأمر الحكومي عدد 926 لسنة 2020 مؤرخ في 25 نوفمبر 2020 يتعلق بضبط إجراءات تنسيق الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية والمؤسسات والمنشآت العمومية مع البلديات في مجال إعداد أو مراجعة أمثلة التهيئة العمرانية والمصادقة عليها.

الفصل 3. "تعد البلدية ملفا حول التوسعات العمرانية المقترحة على الأراضي الفلاحية لتلبية حاجياتها الفعلية من هذه التوسعات بناء على تقرير المبررات المنصوص عليه بالتراتب الجاري بها العمل ومع مراعاة المدخرات العقارية المصادق عليها والتابعة للوكالات العقارية المحدثة بالقانون عدد 21 لسنة 1973 المذكور أعلاه".

ويُضيف **الفصل 4 .** "تحدد المناطق التي تقتضي إعداد أو مراجعة مثال التهيئة العمرانية كليا أو جزئيا بقرار من المجلس البلدي بناء على رأي المستلزمين العموميين والمصالح الخارجية للوزارة المكلفة بالتعمير والوزارة المكلفة بالدفاع الوطني والوزارة المكلفة بالفلاحة والوزارة المكلفة بالبيئة والوزارة المكلفة بأملاك الدولة والشؤون العقارية والمصالح المركزية أو الخارجية لسائر الوزارات المعنية والوكالات العقارية المحدثة بالقانون عدد 21 لسنة 1973 المذكور أعلاه وكذلك على رأي اللجنة الفنية الوطنية لحصر التجمعات السكنية والتوسعات العمرانية بالأراضي الفلاحية.

يعتبر عدم الرد من قبل المستلزمين العموميين والمصالح المنصوص عليها أعلاه في أجل أقصاه شهرين موافقة ضمنية على قرار التحديد. ينشر قرار التحديد بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية وعلى الموقع الإلكتروني للبلدية ويعلق بمقرها.

أما فيما يتعلق بإجراءات إعداد مشاريع أمثلة التهيئة العمرانية فقد نص الفصل 5 من الأمر أن "تعد البلدية مثال التهيئة العمرانية وفقا لأحكام القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المؤرخ في 9 ماي 2018 المشار إليه أعلاه".

تعرض البلدية مشروع مثال التهيئة العمرانية على المؤسسات والمنشآت العمومية المعنية والمصالح المركزية أو الخارجية للسلط المركزية لإبداء الرأي فيه كتابيا مع التعليق في أجل أقصاه شهر من تاريخ توصلها به ويعتبر عدم الرد في هذا الأجل موافقة ضمنية. إثر انقضاء الأجل المذكور، يحال مشروع المثال معدلا وفقا لملاحظات الهياكل المنصوص عليها بالفقرة الثانية من هذا الفصل إلى الوزارة المكلفة بالتعمير للنظر وإبداء الرأي في أجل أقصاه شهر من تاريخ توصلها به

يعرض مشروع المثال معدلا على ضوء آراء المصالح المنصوص عليها بالفقرتين الثانية والثالثة من هذا الفصل على المجلس البلدي الذي يأذن بتعليقه بمقر البلدية وينشر إعلان استقصاء في شأنه بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية وبالموقع الإلكتروني للبلدية وبالوسائل المتاحة. وخلال الشهرين المواليين لهذا الإجراء، يمكن لكل من يعنيه الأمر تدوين ملاحظاته أو اعتراضاته بدفتر الاستقصاء العمومي المفتوح للغرض بمقر البلدية أو توجيه مذكرة اعتراض إلى البلدية بواسطة مكتوب مضمون الوصول أو على بريدها الإلكتروني.

و"يترتب عن قرار المصادقة على مثال التهيئة العمرانية التصريح بالمصلحة العمومية للأشغال المقررة بالمثال وتغيير صبغة المساحات الخضراء وكذلك تغيير صبغة الأراضي الفلاحية المدرجة كتوسعات عمرانية في إطار إعداد أو مراجعة مثال التهيئة العمرانية التي أقرتها الوزارة المكلفة بالفلاحة واللجنة الفنية الوطنية لحصر التجمعات السكنية والتوسعات العمرانية بالأراضي الفلاحية" (الفصل 6 فقرة أخيرة).

أما فيما يتعلق بالإدارة (داخل الوزارة) المكلفة بمتابعة الأملاك البلدية وطرق إحالة الأملاك لها، فإنه وطبقا للفصل 25 من الأمر عدد 357 لسنة 2019 فإن الإدارة المكلفة بهذه العملية هي الإدارة العامة للتصرف والبيوعات مع الإدارة العامة للاختبارات (التي تحدد القيمة المالية للعقارات) المنصوص عليها بالفصل 28 من نفس الأمر.

وبالرجوع الى الفصل 25 من الأمر المذكور فإن الإدارة العامة للتصرف والبيوعات مكلفة خاصة بمتابعة العمليات العقارية الخاصة بأملاك الجماعات المحلية والمنشآت العمومية، كما أن إدارة البيع بالتحديد مكلفة بمتابعة والمصادقة على بيع العقارات غير الفلاحية للجماعات المحلية، وبمتابعة العمليات العقارية الخاصة بأملاك الجماعات المحلية والمنشآت العمومية.



المحور الثاني

**ضعف الرصيد العقاري
للبلديات وإشكاليات إحالة ملك
الدولة الخاص غير الفلاحي الى
الجماعات المحلية**

لئن حظيت البلديات قبل 2011 بدعم الدولة في مشاريعها الاجتماعية بتوفير الرصيد العقاري الضروري من ملك الدولة الخاص بالاستناد إلى مناشير وزارية فإن الوضعية تغيرت بعد الثورة إذ أصبح تطبيق النصوص القانونية المتعلقة بإحالة العقارات أكثر صرامة لكن دون أن يقتصر ذلك بتطبيق مقتضيات الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية الذي يدعو مصالح هذه الوزارة إلى دعم الرصيد العقاري للجماعات المحلية.

1. تشخيص الواقع في تعامل البلديات مع الملف العقاري

غياب آليات التحكم في الرصيد العقاري وضعف الحماية القانونية

نسعى في هذا العنصر لتقييم مدى توقُّق البلديات في تحديد أملاكها العقارية وتأمين الحماية القانونية والمادية لها وإحكام استغلال هذه الأملاك والتوظيف الأمثل لها طبقاً للإجراءات القانونية والترتيبية الجاري بها العمل والمحافظة عليها وتعهدها بالصيانة ومدى بذل مصالح البلدية العناية الكافية لضمان استخلاص المعاليم الموظفة بعنوان استغلال الأملاك العقارية الخاصة بما يساعد على تنمية موارد البلدية والحفاظ على مصالحها.

1.1. الحماية القانونية للأملاك البلدية

نصّ الفصلان 279 و280 من مجلة المحاسبة العمومية على ضرورة مسك المحاسب لحسابية خاصة بمكاسب البلدية المنقولة وغير المنقولة وفقاً لقواعد الدليل المحاسبي الموحد الخاص بالبلديات. وفي غياب هذا الدليل تمّ سحب مقتضيات المذكرة العامة عدد 186/1975 بتاريخ 2 أوت 1975 على البلديات.

1.1.1 سجل الأملاك العقارية

تم إحداث دفتر الأملاك البلدية بمقتضى منشور وزير الداخلية عدد 49 الصادر منذ سنة 1972 الذي حث على ضرورة مسك دفتر الأملاك العقارية. وقد أدرج هذا الموضوع بالقانون الأساسي للبلديات خلال تنقيح 2006⁽¹⁸⁾ حيث أقر الفصل 113 بأن "تمسك البلدية دفترًا تدرج فيه قائمة الأملاك الراجعة للملك العمومي وللملك الخاص البلدي" وصدر نموذج دفتر الأملاك البلدية سنة 2007 بمقتضى القرار المشترك بين وزير الداخلية والتنمية المحلية ووزير أملاك الدولة والشؤون العقارية بتاريخ 06 فيفري 2007⁽¹⁹⁾.

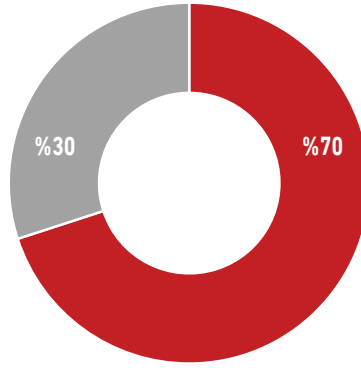
وقد اقتضى الفصل 73 من مجلة الجماعات المحلية أن "يمسك رئيس الجماعة المحلية سجلاً للأملاك العقارية والأملاك المنقولة ويتولى تحيينهما بصفة فورية، ويرفع تقريراً دورياً في الغرض إلى المجلس المحلي. ويحال نظير من السجلين إلى المحاسب العمومي للجماعة المحلية المعنية. ويمكن اعتماد منظومة إلكترونية مؤمنة لمسك هذين السجلين. يضبط نموذج السجلين المذكورين بهذا الفصل بأمر حكومي بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للجماعات المحلية وبناء على رأي المحكمة الإدارية العليا". علماً وأن الأمر المشار إليه في هذا الفصل لم يصدر بعد.

حسب الاستبيان الموجه للبلديات، أفاد 70% من المستجوبين بوجود دفتر للأملاك ولم يصرح بعدم وجود هذا الدفتر سوى 30% ويعود أحداث أقدم سجل إلى بلدية جرجيس سنة 1890 ثم بلدية طبرقة سنة 1892 وتونس سنة 1897 بينما تمت آخر الأحداث في بلديتي الحكيمة و باطن الغزال سنة 2021.

18. القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2006 المؤرخ في 17 جويلية 2006

19. انظر للملحق عدد 5

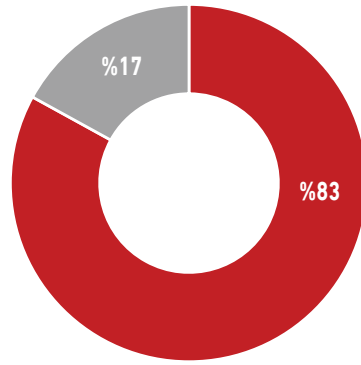
رسم عدد 4:
نسبة امتلاك
البلديات لسجل
الأملاك العقارية



■ نعم ■ لا

ومن أصل 70 بلدية تمتلك سجل عقاري 58 منها لديها جرد محين و دقيق للأملاك وهو ما يمثل 83%

رسم عدد 5 :
نسبة البلديات التي تمتلك
سجلات محينة الأملاك
العقارية



■ نعم ■ لا

وعموما يشكو دفتر الاملاك من نقائص تتعلق بغياب الشمولية. وخلافا لما نص عليه الفصل 113 من القانون الأساسي للبلديات والقرار المشترك الذي ضبط نموذجا لدفتر الأملاك البلدية، لم تبادر أغلب البلديات بتعويض نموذج دفتر الأملاك المعتمد من قبلها ولم يتم بهذا الدفتر التنصيب على كل الأملاك العقارية كما لم تتولّ مصالح عديد البلديات تحيين هذا الدفتر بصفة دورية.

وفي غياب دفتر الأملاك العقارية أو في ظل وجود دفتر غير محين، يصعب على البلديات معرفة وحصر أملاكها والمحافظة عليها قبل حتى مطالبة الدولة بتوفير رصيد عقاري جديد.

بخصوص مسك دفاتر الأملاك البلدية تختلف الوضعية من بلدية الى أخرى. فبالنسبة لبلدية تونس تمّ تكليف الإدارة الفرعية للأملاك البلدية بمسك هذه الدفاتر وتجميع الأملاك البلدية المبنية وغير المبنية وتحيين سجلاتها ضمن هذه الدفاتر تفاديا لتشتت هذه الأملاك على مختلف الإدارات مع العمل على إرساء منظومة إعلامية لمتابعة مختلف هذه العمليات.

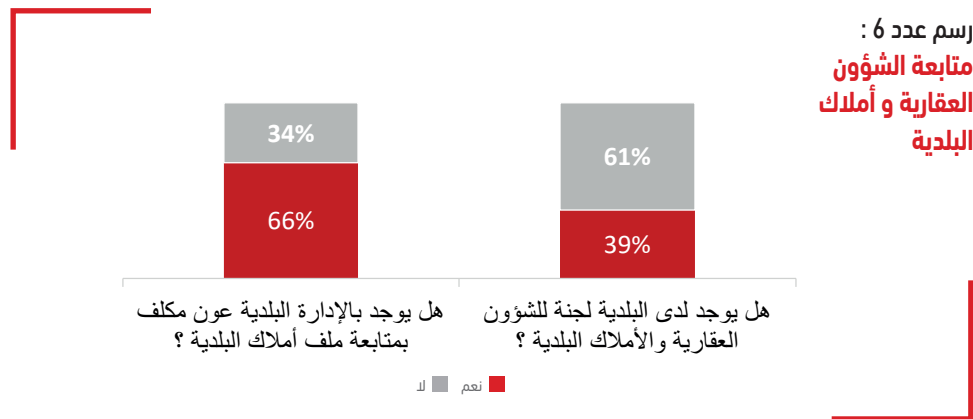
وعلى سبيل المثال كذلك يتوفر لدى بلدية القصر قفصة دفتر لتسجيل الممتلكات الراجعة للملك العمومي وللملك الخاص للبلدية منذ سنة 2007 لكن لم يتم تسجيل أي عمليات بهذا دفتر إلى حدود 2017 ولم تتول بلدية القصر قفصة تحديد واستقصاء أملاكها العقارية ولم تحدث لجنة للشؤون العقارية والأملاك البلدية ولم تتول ترسيم ممتلكاتها بدفتر الأملاك ولم تفتح ملفات خاصة بكل عقار بسبب عدم امتلاكها وثائق ملكية لأغلب عقاراتها. وقد تحصلت البلدية على عقار دولي يمسح 40 هكتار سنة 2016 وأبرمت عقدا مع وزارة أملاك الدولة لكنها لم تقم بإتمام الإجراءات النهائية للتفويت في العقار إلى موفى 2017⁽²⁰⁾.

كما بادرت بلدية قفصة بإحداث سجل الأملاك العقارية في موفى 2009 وقامت بترسيم عدد من ممتلكاتها فيه لكن ظلت عديد الأملاك غير مسجلة على غرار 41 منطقة خضراء و10 عقارات على ملك البلدية الخاص⁽²¹⁾.

1.1.2 الترسيم بالسجل العقاري

يشكل التسجيل ثم الترسيم بالسجل العقاري كما نصّ على ذلك الفصل 305 من مجلة الحقوق العينية ضمانا للحماية القانونية للأملاك العقارية البلدية ولمخاطر الاستيلاء. وفي هذا الإطار دعا منشور وزير الداخلية عدد 12 المؤرخ في 26 نوفمبر 1973 البلديات إلى ضرورة تسجيل الأملاك العقارية الراجعة لها. وفي نفس السياق نصّ المنشور عدد 37 المؤرخ في 6 جويلية 1998 على إحداث مصلحة وقتية للشؤون العقارية والأملاك البلدية تتولى خاصّة القيام بإجراءات التسجيل وفتح ملفّ خاصّ بكلّ عقار. وقد تأخّرت أغلب البلديات في إحداث هذه اللجنة. وحسب نتائج الاستبيان فان 61 % من البلديات ليس لها مصلحة للشؤون العقارية والأملاك البلدية و39 % فقط أحدثت هذه اللجنة.

وبالنسبة للأعوان المكلفين بمتابعة ملف أملاك البلدية يوجد هذا الصنف من الأعوان في 66 بلدية من جملة 100 المشاركة في الاستبيان وهو ما يمثل 66 % بينما لا توجد هذه الخطة في أكثر من ثلث البلديات.



وبالرجوع للأسباب التي حالت دون ترسيم كل الأملاك البلدية بالسجل العقاري نتبين وأن عدم امتلاك وثائق ملكية يعتبر العامل الرئيسي بنسبة 52% بما يؤكد عدم إيلاء جزء كبير من البلديات الأهمية الكافية لضبط قائمة أملاكها والحرص على ضمان الحماية القانونية لها من خلال السعي لإثبات ملكيتها واستخراج وثائق ملكية للمحافظة عليها. اما العامل الثاني الذي حال دون ترسيم الاملاك البلدية فيعود الى نقص الامكانيات وعدم توفر اعتمادات مالية بنسبة 28% اضافة لعوامل عديدة اخرى (بنسبة 20%) اهمها يتعلق بطول الإجراءات والصعوبات الإدارية وعدم تكوين لجنة تعنى بجرد وحصر الاملاك.

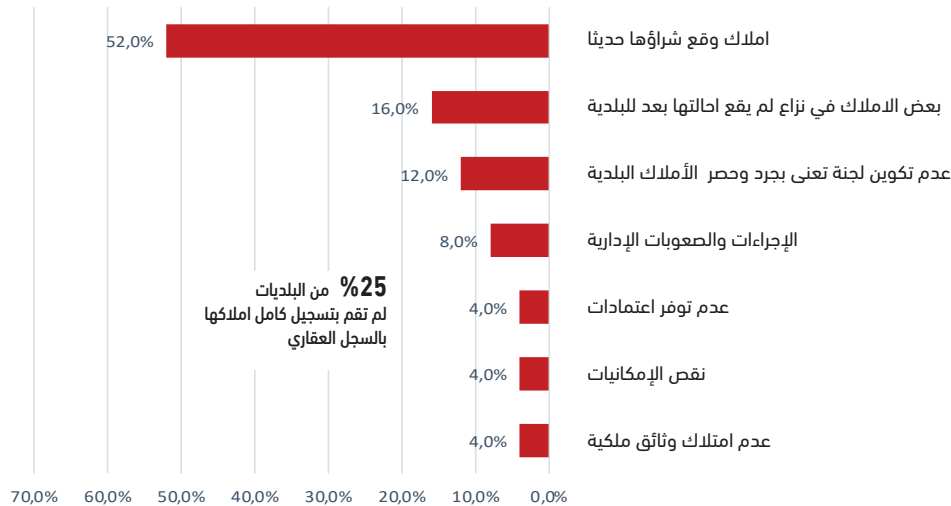
20. البوابة الالكترونية لمحكمة المحاسبات : المصدر http://www.courdescomptes.nat.tn/Ar/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA_58_4_-1_0_0_0000_0000_eeee-eeee_278

21. نفس المصدر
file:///C:/Users/user/Desktop/CILG%20FONCIER/%D8%A8%D9%84%D8%AF%D9%8A%D8%A9_%D9%82%D9%81%D8%B5%D8%A9.pdf

على سبيل المثال شرعت بلدية تونس، تطبيقاً لمنشور وزير الداخلية عدد 46 المؤرخ في 26 نوفمبر 1973، في إجراءات تسجيل العقارات غير المسجلة كالمسرح البلدي والمركز الثقافي لمدينة تونس والنادي الثقافي الطاهر الحداد ومكتبة مدينة تونس ودار صيانة المدينة. كما ستقوم بتسجيل باقي الأملاك تدريجياً حسب الاعتمادات التي سوف تخصص للغرض خلال السنوات اللاحقة⁽²²⁾.

رسم عدد 7 :

الأسباب التي حالت دون ترسيم كل الأملاك البلدية بسجل الأملاك العقارية



وحسب تقرير لدائرة المحاسبات لم تحرص بلدية المحرس على ضمان الحماية اللازمة لممتلكاتها العقارية حيث لم تسع إلى تسجيل أغلبها بدفاتر الملكية العقارية وإلى استخراج رسوم الملكية بالنسبة لأملأها المستخرجة من عقارات مسجلة. كما لم تتول البلدية إمضاء عقود إدالة العقارات المستخرجة من التقسيمات لفائدها والمبرمة خلال السنوات 2008 – 2011 وتسجيلها بالقباضة المالية. وعلاوة على ذلك، لم تتول البلدية حماية أملاكها المستخرجة من التقسيمات المصادق عليها من شتى الاعتداءات، حيث لم تتفطن إلى قيام أحد المواطنين بالاستيلاء على مقسم بمساحة 750 م² مستخرج من تقسيمها والمخصص لمأوى سيارات وبيعه إلى الغير⁽²³⁾.

كما لا تمسك بلدية قفصة ملفات تتضمن الوثائق المثبتة لمليكتها لبعض العقارات غير المسجلة وهو ما لم يمكنها من الاعتراض على مطالب تسجيل تقدم بها الغير لتسجيل عقارات لدى المحكمة العقارية. وقد رفضت المحكمة العقارية 26 مطلب اعتراض تقدمت بهم البلدية وتم تسجيل العقارات لفائدة الغير. ولم تعمل البلدية على منازعة المتحوزين بعقاراتها بطريقة غير شرعية ولم تتخذ الإجراءات القانونية للصدى لمختلف الاعتداءات التي طالت أملاكها. فقد تم الاعتداء والتحوز على 17.6 هكتار من الملك البلدي وقد اضطرت البلدية لتسوية وضعية 16 هكتار منها بين 1998 و2004 عبر إبرام عقود تفويت مع المعنيين بأثمان رمزية في أغلب الحالات. كما لم

22. نفس المصدر

http://www.courdescomptes.nat.tn/Ar/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA_58_4_-1_0_0_0000_0000_%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B5%D8%B1%D9%91%D9%81%20%D9%81%D9%8A%20%D8%A7%D9%8-4%D8%A3%D9%85%D9%84%D8%A7%D9%83%20%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%A7%D8%B5%D8%A9%20%D9%84%D8%A8%D9%84%D8%AF%D9%8A%D8%A9%20%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3%20_226

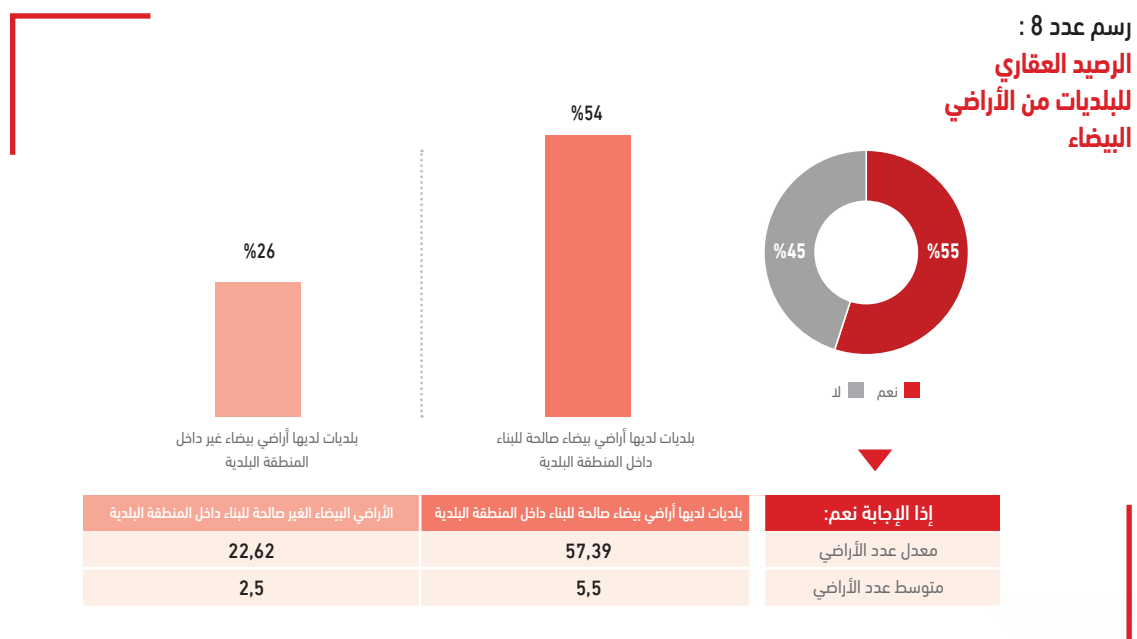
23. نفس المصدر السابق

يتم اتخاذ أي إجراءات قانونية لمنع الاعتداء على 8 عقارات بلدية تمسح 9 هكتارات أقيمت عليها أكثر من 500 بناء فوضوي (قبل 2010). واقتصر تحرك البلدية في رفع قضايا في كف شغب لدى محكمة الناحية بقفصة ضد المعتدين على عقار مرسوم على ملكها يمسح 2.4 هكتار أقيمت عليه 75 بناية فوضوية بحي بن يونس بينما كان عليها رفع دعاوي جزائية على أساس الاعتداء على عقار مسجل طبقاً لأحكام المجلة الجنائية. كما لم تسع البلدية خلال الفترة 2005-2009 إلى نقل ملكية المساحات المخصصة للتجهيزات العمومية والمساحات الخضراء والطرق المتأثية من التقسيمات الخاصة تلك المصادق عليها لإدماجها بالملك العمومي البلدي. وقد انجر عن هذه الوضعية تمكن عدد من الخواص من تسجيل أجزاء من طريقتين مبرمجين بتقسيمين وتسجيل منطقة خضراء تمسح 7853م² وتمكن صاحب تقسيم آخر من التفويت في منطقة خضراء أخرى. أخيراً تولت البلدية بيع 9 عقارات ليست على ملكها وعقارين مصنفين منطقة خضراء وعقار على ملك الدولة الخاص⁽²⁴⁾.

لم تحرص بلدية بوسالم على تسجيل 12 عقار خاص من جملة 31 عقار بسبب عدم توفر وثائق استحقاقية بخصوص 6 منها على غرار المسلخ البلدي والسوق الأسبوعية الجديدة والسوق الجديد للخضر والغللال ولعدم تمكنها من توفير الاعتمادات اللازمة لاستخراج الأمثلة الهندسية التفصيلية بخصوص الملعب البلدي وقطعة الأرض المقام عليها التقسيم البلدي. وتسبب عدم ترسيم بعض العقارات البلدية كما هو الحال بالنسبة لقطعة الأرض المقام عليها دار الشباب والملعب المبلط إلى تقدم بعض الخواص بمطالب تسجيل بشأنها⁽²⁵⁾.

2.1. التصرف في الأملاك البلدية

لا تحتكم جل البلديات على رصيد عقاري هام إذ أظهرت نتائج الاستبيان ان حوالي 45 % من البلديات لا تمتلك رصيد عقاري بينما البلديات التي تمتلك رصيد عقاري فلا تتجاوز نسبتها 55 %.



24. نفس المصدر السابق - 4_58_أأ_7%D8%B7%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA_58_4_1_0_0_0000_0000_%D8%A8%D9%84%D8%AF%D9%8A%D8%A9%20%D9%82%D9%81%D8%B5%D8%A9_46

25. 4_58_أأ_7%D8%B7%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA_58_4_1_0_0_0000_0000_%D8%A8%D9%84%D8%AF%D9%8A%D8%A9%20%D8%A8%D9%88%D8%B3%D8%A7%D9%84%D9%85_45

وتمتلك 54 بلدية أراضي بيضاء صالحة للبناء داخل المناطق المغطاة بأمثلة تهيئة عمرانية بينما 26 بلدية تمتلك أراضي بيضاء غير صالحة للبناء داخل نفس هذه المناطق. لكن الملاحظ ان الفوارق كبيرة بين البلديات في هذا المجال.

بالنسبة للمناطق الترابية غير المغطاة بأمثلة تهيئة عمرانية تحتكم عديد البلديات على ارصدة عقارية غير صالحة للبناء، على سبيل المثال وضمن عينة من 9 بلديات يبلغ معدل المساحات من الأراضي غير الصالحة للبناء 61.2 هكتار بينما لا يتجاوز المتوسط 1.6 هكتار وهو ما يؤكد مسالة الفوارق الكبرى بين البلديات في هذا المجال.

ورغم ضعف الرصيد العقاري فان عملية التصرف فيه تطرح عديد الاشكاليات اذ تقوم عديد البلديات بالتفويت في اجزاء من رصيدها العقاري رغم ندرته واهميته بالنسبة لمشاريعها المستقبلية.

اما على مستوى التخطيط والبرمجة نسجل من خلال الاستبيان غياب الرؤية المستقبلية لعدد البلديات في مجال تحديد حاجياتها من الرصيد العقاري سواء لبرامجها المستقبلية بالنسبة للمخطط الاستثماري البلدي او لتنفيذ مقتضيات امثلة التهيئة العمرانية. ف46 % من البلديات ليس لديها دراسات أو تشخيص في حاجياتها من الرصيد العقاري لإنجاز مشاريعها المبرمجة في مثال التهيئة العمرانية (فتح الطرقات- انجاز التجهيزات) و45 % ليس لديها هذه الدراسات أو التشخيص لإنجاز مشاريعها المبرمجة في المخطط الاستثماري البلدي.

1.2.1 إشكاليات التصرف في الأملاك البلدية وإهدار الرصيد العقاري البلدي

يمثل الرصيد العقاري البلدي موردا هاما لبعض البلديات التي تحتكم على املاك متعددة يمكنها من تعزيز مواردها المالية خاصة إذا تم احكام التصرف في طريقة التفويت فيه. وعلى سبيل المثال بلغت مداخيل الأملاك البلدية الاعتيادية لبلدية المنستير خلال الفترة 2012-2016 ما قيمته 7.3 مليون دينار وهو ما يمثل 15% من مجموع الموارد الاعتيادية⁽²⁶⁾. لكن تميزت ممارسة بعض البلديات في مجال التفويت في رصيدها العقاري بعدم احترام الترتيب القانونية المتمثلة خاصة في طلب اختبارات لتحديد السعر من قبل خبير املاك الدولة وعدم القيام بدراسات الجدوى قبل عملية التفويت.

فيما يتعلق بطرق التفويت، تولت بلدية تونس القيام بعمليات التفويت دون إشهار عمليات البيع وغالبا ما تستجيب لمطالب ترد عليها في الغرض ودون القيام بدراسة جدوى فضلا عن عدم الاعتماد على تقرير اختبار تعدد المصالح المعنية بالوزارة المكلفة بأملاك الدولة. وتتولى تحديد أثمان التفويت تنفيذا لتعليمات فورية مما أدى إلى حرمانها من مداخيل ارتفعت خلال الفترة 2004-2012 إلى 1.560,330 أ.د. كما تولت البلدية خلال السنوات من 2007 إلى 2012 القيام بعمليات تفويت بقيمة ناهزت 3,488 م.د عن طريق بثات دون أن يتم عرضها على مداوالت المجلس البلدي⁽²⁷⁾.

ومن بين الإشكاليات المطروحة عدم تسوية الوضعية العقارية قبل التفويت ويمكن ان نذكر مثال بلدية حمام سوسة التي خصصت أراض بحمادة اليمني لبناء تجهيزات عمومية بلغت مساحتها 22725 م 2 دون تسوية الوضعية القانونية لتلك الأراضي. إذ خصصت البلدية منذ سنة 2004 قطعة أرض تسمح 18452 م 2 لفائدة وزارة التعليم العالي، أقامت فوقه مؤسسة جامعية. غير أنه ولئن تولت البلدية منذ سنة 2004 مكتبة وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية لتحديد القيمة الشرائية للعقار المذكور ووزارة التعليم العالي لإتمام إجراءات البيع فإنها لم تتوصل إلى غاية سنة 2012 إلى تسوية هذه الوضعية. ومن شأن الإسراع في عملية التفويت أن يوفر للبلدية موارد تقدر بحوالي 1,129 م.د. كما تبين أن أرضا أخرى من عقارات غار الطفل تسمح 25725 م 2 تم تخصيصها منذ سنوات لإقامة مدرسة ابتدائية ومعهد ثانوي بمنطقة سهول الغربي دون أن تتم تسوية وضعيتها القانونية⁽²⁸⁾.

26. http://www.courdescomptes.nat.tn/Ar/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA_58_4_0_9_33_0000_0000_%20%D8%A8%D9%84%D8%AF%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%86%D8%B3%D8%AA%D9%8A%D8%B1__276

27. البوابة الالكترونية لمحكمة المحاسبات http://www.courdescomptes.nat.tn/Ar/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA_58_4_-1_0_0_0000_0000_%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B5%D8%B1%D9%91%D9%81%20%D9%81%D9%8A%20%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%85%D9%84%D8%A7%D9%83%20%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%A7%D8%B5%D8%A9%20%D9%84%D8%A8%D9%84%D8%AF%D9%8A%D8%A9%20%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3%20__226

28. نفس المصدر البوابة الالكترونية لمحكمة المحاسبات http://www.courdescomptes.nat.tn/Ar/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA_58_4_-1_0_0_0000_0000_%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B5%D8%B1%D9%91%D9%81%20%D9%81%D9%8A%20%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%85%D9%84%D8%A7%D9%83%20%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%A7%D8%B5%D8%A9%20%D9%84%D8%A8%D9%84%D8%AF%D9%8A%D8%A9%20%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3%20__226

ومن مظاهر عدم الالتزام بالتراتب القانوني سوء تقدير كلفة التهيئة من طرف بعض البلديات التي تفوت في عقاراتها بأسعار تقل عن الكلفة على غرار بلدية منوبة التي تولت بيع مقاسم بأثمان لا تغطي الكلفة الحقيقية لأشغال التهيئة خاصة وان الوعود بالبيع المبرمة بين البلدية والمنتفعين بقطع أرض من تقسيم "الزهرة والمورالي" تضمنت فصلا ينص على إضافة التكاليف الناجمة عن تهيئة التقسيم، إلّا أنّه تم إبرام العقود النهائية دون توظيف تكاليف التهيئة المقدرة بقيمة 628,110 أ.د.⁽²⁹⁾

بلغت مداخيل بلدية سوسة المتأتية من بيع العقارات بين 465 و 799 ألف دينار بين سنوات 2006 و 2009 إثر إجراء اختبارات للعقارات المزعم بيعها بالمزاد العلني وكانت الحصيلة إيجابية باعتبار أن الثمن المتحصل عليه بلغ بين 165 و 393% من الثمن الافتتاحي⁽³⁰⁾.

2.2.1 التصرف في عقارات على ملك الغير

تتصرف البلديات منذ فترات طويلة في عدة عقارات ليست على ملكها وتتحمل مصاريف مختلفة بعنوانها دون تقديم مطالب تسجيل بخصوصها والتمتع بالأثر القانوني للحوز عملا بأحكام الفصلين 45 و 46 من مجلة الحقوق العينية.

فعلى سبيل المثال، تستغل بلدية طينة من ولاية صفاقس منذ سنة 1995 سوقا أسبوعية مقامة على أرض ترجع ملكيتها إلى المجمع الكيميائي التونسي. وقد قامت من سنة 2001 إلى 2004 رغم عدم ملكيتها للأرض بعمليات صيانة وتهيئة للسوق بمبلغ جملي يفوق 227 أ.د وبناء محلات تجارية بمبلغ 29 أ.د ومركز الحرس البلدي بمبلغ 20 أ.د. كما شرعت خلال سنة 2004 في بناء مكتبة عمومية بحي طينة الجديدة بتكلفة قدرها 140.376 أ.د على أرض على ملك الدولة الخاص دون إتمام إجراءات التفويت.

كما تولت عديد البلديات إحداث أحياء سكنية خلال الستينات على أراضي تابعة لملك الدولة الخاص وقامت ببيعها لاحقا دون استكمال وتسوية الوضعية العقارية لهذه الأحياء رغم حصول العديد منها على الموافقة المبدئية منذ الثمانينات لتسوية هذه الوضعيات من قبل المصالح المختصة للدولة. كما أقيمت عديد الأحياء السكنية على عقارات تابعة لملك الدولة العام على غرار عديد الأحياء التي أقيمت على حساب الملك العام العسكري بمدينة بنزرت (حي الجلاء مثلا) وتطلبت التسوية العقارية عشرات السنين ولم تنته العديد منها إلى الآن وهو ما حال دون إسناد عقود نهائية للمنتفعين بهذه المساكن وأثار عددا من النزاعات مع الغير.

بخصوص الأحياء البلدية أنجزت هذه الأحياء منذ الستينات وعلى سبيل المثال شرعت بلدية تونس في تسوية الوضعية العقارية للحي البلدي بالتحريز وذلك بالتنسيق مع الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية ووزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية قصد إبرام عقد توضيحي. كما تم الشروع في إعداد مثال أشغال خاصة ومختلفة لكامل الحي البلدي بالتحريز من قبل المصالح الفنية للبلدية. وقد تم إنجاز أكثر من 70% من الأشغال. كما شرعت البلدية في إجراء طلب عروض قصد إنجاز مثال أشغال خاصة ومختلفة قصد تسوية الوضعيات العقارية لكل من حي الزهور 1 و 2 و 3 و 4 و 5 والكبارية (الجلب الأحمر والملاسين والسيدة المنوبية وحي هلال)⁽³¹⁾.

²⁹ http://www.courdescomptes.nat.tn/Ar/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA_58_4_0_9_33_0000_0000_%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%A7%D8%B5%D8%A9%20%D9%84%D8%A8%D9%84%D8%AF%D9%8A%D8%A9%20%D8%AD%D9%85%D8%A7%D9%85%20%D8%B3%D9%88%D8%B3%D8%A9%20_226

³⁰ http://www.courdescomptes.nat.tn/Ar/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA_58_4_0_1_0_0_0000_0000_%D8%A8%D9%84%D8%AF%D9%8A%D8%A9%20%D8%AD%D9%85%D8%A7%D9%85%20%D8%B3%D9%88%D8%B3%D8%A9%20_227

³¹ http://www.courdescomptes.nat.tn/Ar/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA_58_4_0_9_33_0000_0000_%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B5%D8%B1%D9%91%D9%81%20%D9%81%D9%8A%20%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%85%D9%84%D8%A7%D9%83%20%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%A7%D8%B5%D8%A9%20%D9%84%D8%A8%D9%84%D8%AF%D9%8A%D8%A9%20%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3%20_226

كما انطلقت في تسوية الوضعية العقارية لمناطق التهذيب العمراني بطلب اقتناء العقارات الراجعة بالملكية للدولة كما ان البلدية بصدد إعداد مثال أشغال خاصة ومختلفة بالتنسيق مع ديوان قيس الأراضي والمسح العقاري.

أخيرا ونظرا لأهمية التصرف في الرصيد العقاري للبلديات وحتى يتم تجاوز مختلف الإشكاليات المطروحة وقصد إحكام استغلال الأملاك البلدية ومعالجة النقائص المسجلة والتي تحد من حسن توظيف مختلف المنشآت المكونة لها ومن مردوديتها فإن البلديات مدعوة إلى وضع دليل ينظم جميع أوجه التصرف في أملاكها العقارية الخاصة واعتماد طرق عمل تمكّن من إضفاء مزيد من الشفافية في هذا المجال. كما يتعين على البلديات القيام بصفة مسبقة بدراسة جدوى قبل اللجوء إلى عمليات التفويت والالزام والاستلزام من أجل المحافظة على رصيدها العقاري وحسن توظيفه.

الخلاصة

أكدت نتائج الاستبيان ان 54 % من البلديات فقط لها تقييم دقيق لحاجياتها من الرصيد العقاري لإنجاز مشاريعها المبرمجة في امثلة التهيئة العمرانية (فتح الطرقات- انجاز التجهيزات....) بينما حوالي نصف البلديات تفتقد لهذا التقييم وهو ما يمثل اشكالا كبيرا يمكن تفسيره بالضعف الهيكلي لعدد هام من البلديات. كما ان 55% من البلديات فقط قامت بدراسات أو تشخيص لحاجياتها من الرصيد العقاري لإنجاز مشاريعها المبرمجة في المخطط الاستثماري البلدي.

ويعتبر الرصيد العقاري حجر الزاوية لمختلف المشاريع البلدية وهذا ما أكدته نتائج الاستبيان اذ ان 48% من البلديات تشكو من تعطل مشاريعها المبرمجة في المخطط الاستثماري البلدي بسبب عدم توفر رصيد عقاري كما ان 50% من البلديات لم تتمكن من برمجة مشاريع جديدة في المخطط الاستثماري البلدي بسبب عدم توفر رصيد عقاري.

2. التصرف في أملاك الدولة من المرونة إلى التطبيق الصارم للقانون

يشكل الرصيد العقاري للدولة مكونا أساسيا لمختلف المشاريع التنموية. ويمكن التفويت في هذا الرصيد لفائدة المستثمرين من القطاعين العام والخاص وإلى الوكالات العقارية والجماعات المحلية. فقد مثل هذا النوع من الملكية فرصة هامة للتوسع العمراني بفضل المخزون الذي كان يمثل بالخصوص لفائدة الوكالات العقارية العمومية كما كان في نفس الوقت عاملا مساهما في ظهور عديد الإشكاليات بالنسبة للتعمير والتهيئة العمرانية.

1.2. التصرف في الرصيد العقاري الخاص غير الفلاحي للدولة قبل ٢٠١١

يشمل الملك الخاص للدولة حسب ما ورد بالأمر العلي عدد 18 لسنة 1918 المؤرخ في 18 جوان 1918 المتعلق بالتصرف في أملاك الدولة العقارية الخاصة والتفويت فيها " كلّ الحقوق والمكاسب المنقولة وغير المنقولة التي ترجع بالملكية للدولة سواء بمقتضى القانون أو بأية طريقة أخرى مشروعة والتي لم تدمج ضمن الملك العام للدولة ".

وتتولّى وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية، المحدثّة في سنة 1990 طبقا للأمر عدد 999 لسنة 1990 المؤرخ في 11 جوان 1990 يتعلق بضبط مشمولات وزارة أملاك الدولة كما تم تنقيحه وإتمامه بالأمر عدد 739 لسنة 1991 المؤرخ في 22 ماي 1991 مهام تصور وتنفيذ سياسة الدولة المتعلقة بأملاكها العامة والخاصة والمتمثلة في كل المكاسب والحقوق المنقولة وغير المنقولة الراجعة بالملكية للدولة وبدراسة جميع المسائل المتعلقة بحفظها في مختلف القطاعات بالتعاون مع الهياكل المعنية. وفي نفس الإطار يتولّى المحاسب المركزي لأملاك الدولة الخاصة طبقا لمجلّة المحاسبة العمومية مسك حسابية خاصة بالمكاسب الدولية المنقولة منها وغير المنقولة.

1.1.2 التصرف في المخزون العقاري

إن إحكام التصرف في المخزون العقاري للدولة ومراعاة الأولويات التنموية والالتزام ببرامج التهيئة الترابية والعمرانية هو الضامن الوحيد للتوفيق بين المصلحة العامة ومقتضيات التنمية المحلية.

اتسمت طريقة التصرف في أملاك الدولة من قبل وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية بالمرونة في تعاملها مع الجماعات المحلية إلى حدود سنة 2010 وخضع تعامل الوزارة في هذا الملف لعدد من الاعتبارات منها الموضوعي إذ كانت تجتهد لإيجاد الحلول لتوفير الرصيد العقاري إذا تبين وجود مصلحة عامة. كما استفادت بعض الجماعات المحلية من الرصيد العقاري للدولة بحكم علاقات مسؤوليها بالسلطة وقربهم من مراكز القرار.

2.1.2. التفويت في أملاك الدولة

تتنوع طرق التفويت في أملاك الدولة لفائدة الجماعات المحلية سواء بالبيع بالمراكنة وبالتقسيط بأسعار يحددها خبير أملاك الدولة أو بالمعاوضة أو بالتفويت بالدينار الرمزي قبل 2011

وتعتبر عمليات البيع بالمراكنة صيغة مرنة تساعد الجماعات المحلية على الحصول على رصيد عقاري بهدف إنجاز مشاريعها الاجتماعية والاقتصادية كما أن الالتزام بالنصوص القانونية يساهم في المحافظة على أملاك الدولة ويبرز قيمة الدعم الحقيقي الذي تقوم به الدولة عند إسنادها لعقارات لفائدة الجماعات المحلية بأسعار منخفضة.

وأقرت اللجنة الاستشارية لوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية بجلستها عدد 198 بتاريخ 5 ديسمبر 2007 إمكانية أن تحظى الجماعات المحلية بامتياز الشراء بالتقسيط ودون توظيف فائدة بالنسبة للعقارات التي تقتنيها من الدولة وتكون ذات صبغة ربحية. وعادة ما تعتمد اللجنة إلى تخفيض الثمن المقدر من قبل خبير أملاك الدولة إلى النصف أو إلى أقل من ذلك.

على سبيل المثال قامت وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية بالتفويت في عقارات لفائدة المجالس الجهوية بأسعار رمزية خصصت لإنجاز مشاريع ذات صبغة اقتصادية على غرار المناطق الصناعية. وقد تولت المجالس الجهوية التفويت فيها مباشرة إلى خواص لإنجاز مشاريع صناعية. وقد مكنت عديد المناطق الصناعية التي أنجزت في هذا الإطار من إحداث ديناميكية تنموية كبيرة واستقطبت الباعثين الصناعيين لمناطق التنمية الجهوية على غرار المنطقة الصناعية التي أحدثها المجلس الجهوي ببنزرت بمعتمدية أوتيك في إطار "أيام التنمية الاقتصادية".

وقد حدد منشور صادر عن وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية بتاريخ 10 جوان 1991 إتباع إجراءات مرنة عند تحديد ثمن العقار حيث نص على أن "العقارات المطلوبة لمشاريع ذات طابع جهوي أو محلي يفوت فيها بأثمان تضبط حسب خصوصيات العقار وتكاليف تهيئته من جهة وحسب الغرض المحدد للاستعمال من جهة أخرى والأراضي المراد استعمالها في أغراض ليس لها مردود مالي تسند بالدينار الرمزي أما الأراضي التي تستغل في أغراض ذات مردود مالي فتسند بأثمان تراعي فيها تلك المعطيات".

قدم هذا المنشور ثلاث طرق لتحديد ثمن العقار وذلك حسب نوعية وصبغة المشروع:

- بالنسبة للمشاريع ذات الطابع الجهوي أو المحلي يؤخذ بعين الاعتبار عند تحديد الثمن المرجعي للمتر مربع من قبل خبير أملاك الدولة كلفة التهيئة ونوعية المشروع ومردوديته الاقتصادية ولا يكون المرجع الأسعار المتداولة في السوق العقاري. وحسب وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية⁽³²⁾ لا يتجاوز السعر المحدد من قبل الخبير نصف السعر المعمول به في السوق العقاري وحتى أقل من النصف. وعادة ما تتدخل السلط الجهوية لخفض هذا السعر.
- قبل 2011 وبالنسبة للمشاريع التي لا تكتسي صبغة ربحية والتي ليس لها مردود مالي تسند العقارات بالدينار الرمزي
- أخيرا بالنسبة للمشاريع التي تكتسي صبغة ربحية يحدد الثمن حسب الأسعار المتداولة في السوق العقاري.

32. " حوار مع الحكومة حول قطاع أملاك الدولة والشؤون العقارية " الرائد الرسمي عدد 18 لسنة 2004 المؤرخ في 20 جانفي 2004 الدورة العادية الخامسة (2003/2004) الجلسة الثامنة عشرة ص773-772

وقد مكن هذا المنشور منذ صدوره وإلى حدود سنة 2010 البلديات من الاستفادة من الرصيد العقاري للدولة بصفة مجانية بالنسبة لمشاريعها التي لا تكتسي صبغة ربحية. ومن خلال محادثة مع رئيس بلدية سابق⁽³³⁾ أفاد أن وزارة أملاك الدولة كانت تتعامل مع البلدية بكل مرونة في موضوع التفويت في الرصيد العقاري الدولي لفائدة البلدية إذا كان العقار يستغل لإنجاز مشروع ذي صبغة اجتماعية لكنها كانت تشترط تقديم ملفات مستكملة الشروط من ذلك برنامج الاستغلال وملف المشروع وكل ما يفيد برمجة الانجاز واستكمال الخطة التمويلية للمشروع.

وللتأكيد على مرونة تعامل وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية مع الجماعات المحلية في مسألة التفويت في أملاك الدولة بصيغ مرنة نسوق مثالا لحوار دار بين نائب بمجلس النواب ووزير أملاك الدولة والشؤون العقارية في إطار جلسة حوار مع الحكومة حول قطاع أملاك الدولة والشؤون العقارية فقد طلب أحد نواب جهة قفصة إسناد أراضي دولية في المناطق البلدية بالدينار الرمزي إلى الجماعات المحلية وخاصة في المعتمديات ال منجمية (الرديف وأم العرايس والمتلوي والمظيلة) وكذلك معتمدية القصر والسند خاصة وأن جل الأراضي بهذه المعتمديات لا تزال على ملك الدولة. وفي إجابته على هذا الطلب اعتبر الوزير أن تعامل الوزارة مع الجماعات المحلية في مسألة الأراضي الدولية كان تعاملًا مرنا منذ إحداثها.

" وقد وقع تفنين عملية التعامل بين الدولة والجماعات المحلية وصدرت العديد من المناشير المشتركة بين وزارات الداخلية وأملاك الدولة، فكلما وقع تشخيص مشروع معين لبلدية ما إلا واستجابت الدولة للجماعة المحلية التي ليست لها مدخرات عقارية، فالطريقة مبينة في المناشير، إذا كان المشروع الذي ستقوم به البلدية أو المجلس الجهوي ليست له مردودية اقتصادية يكون التعامل بالدينار الرمزي، وفي الحالات الأخرى أن التعامل بين الدولة والجماعات المحلية ليس هو نفس التعامل الذي هو بين الدولة والأفراد الخواص وحتى ولو أن المشروع تكون له مردودية اقتصادية ظاهرة وبينه تنص التراتيب المعمول بها أن يقع التفويت بنصف التقييم الذي يقوم به خبير أملاك الدولة، ونعرف أن التقييم الذي يقوم به خبير أملاك الدولة في مثل هذه الحالات ليس هو السعر المتعامل به في السوق وبالرغم من هذا يقع التعامل بنصف المقدار الذي يقوم به الخبير، كما يقع النظر لكل الوضعيات حالة بحالة " ⁽³⁴⁾.

3.1.2 - المعاوضة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية

تعتبر المعاوضة من قبل وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية لفائدة الجماعات المحلية حالة من حالات التوظيف غير المباشر للرصيد العقاري للدولة في إنجاز مصلحة عمومية. لكن اللجوء لها لا يتم إلا بصفة استثنائية جدا. فقد حظيت بعض الجماعات المحلية بدعم غير مباشر على غرار كل من بلدية سوسة وولاياتها اللذين تمّ التفويت لفائدتهما في عقارين بالدينار الرمزي لإقامة مقريهما الجديدين وتكفلت وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية بالتعويض لفائدة الوكالة العقارية للسكنى بما قدره 4,236 م.د.⁽³⁵⁾ ورغم أن العملية تعتبر سابقة إلا أنه يمكن الاعتماد عليها كمثال يؤكد أنه عندما توجد إرادة سياسية لدعم الجماعات المحلية فإن الحلول القانونية يمكن أن توجد.

أخيرا وفي تقييم لجملة العمليات العقارية التي تمت بين الدولة والجماعات المحلية فقد بلغت جملة المبيعات خلال الفترة من 2004 إلى جوان 2008 مساحة 500 هكتار أغلبها تمّ لفائدة المجالس الجهوية⁽³⁶⁾ طبقا لما يسمح به الأمر عدد 1431 وبلغت المستحقات غير المستخلصة بعنوان التفويت خلال السنوات من 2003 إلى 2007 حوالي 3.862 م.د. تخلّدت نسبة 88,94 % منها بذمة البلديات والمجالس الجهوية وهو مبلغ ضئيل بالنسبة لميزانية الدولة لكن بالمقابل سمحت هذه الإحالات بضخ أرصدة عقارية هامة كان لها دور فاعل في إيجاد حلول لعديد الإشكاليات العقارية وسمحت بإنجاز عديد المشاريع ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي.

33. رئيس بلدية بنزرت لفترتي 2000/2005 و 2005/2010

34. " حوار مع الحكومة حول قطاع أملاك الدولة والشؤون العقارية " الرائد الرسمي عدد 18 لسنة 2004 المؤرخ في 20 جانفي 2004 الدورة العادية الخامسة (2003/2004) الجلسة الثامنة عشرة ص 772-773

35. http://www.courdescomptes.nat.tn/Ar/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA_58_4_-1_0_0_0000_0000_%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%B5%D9%8A%D8%AF%20%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%82%D8%A7%D-8%B1%D9%8A%20%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%A7%D8%B5%20%D8%BA%D9%8A%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D9%81%D9%84%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%8A%20%D9%84%D9%84%D8%AF%D9%88%D9%84%D8%A9_48#

36. نفس المصدر

2.2. تغيير تعامل وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية مع الجماعات المحلية في مجال دعم الرصيد العقاري بعد 2010

1.2.2 تغيير المقاربة في دعم الرصيد العقاري للجماعات المحلية

في محادثة مباشرة مع السيد مبروك كرشيد الوزير الأسبق لأملاك الدولة والشؤون العقارية اعتبر وأن الرصيد العقاري للدولة هو مخزون استراتيجي لا يمكن التفريط فيه أو إحالته لجهة دون غيرها باعتباره ملكا للمجموعة الوطنية وهو يمثل احتياطي للدولة على مدى بعيد يمكنها استغلاله عند انجاز مشاريع ذات صبغة وطنية أو استعماله للتعويض للملاكين العقاريين عند حاجة الدولة لعقارات في إطار المعاوضة. والمتمعن في مشروع " مجلة الأملاك الوطنية" (37) الذي أعدته وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية يلاحظ أن المشروع لم يتعرض لمسألة إحالة العقارات التابعة للملك الخاص للدولة للجماعات المحلية بينما تعرض للمؤسسات العمومية وكذلك للقطاع الخاص وبالخصوص إذا كانت تندرج ضمن مشاريع كبرى للاستثمار الخاص.

كما اعتبر السيد الهادي الماكني الوزير السابق لأملاك الدولة والشؤون العقارية وأن المنشور الصادر عن وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية بتاريخ 10 جوان 1991 والمتعلق بصيغ وإجراءات تحديد ثمن العقار من قبل الدولة عند التفويت للجماعات المحلية مخالف لأحكام مجلة المحاسبة العمومية وخاصة للفصل 86 (38) الذي يشترط البيع بالمزاد العلني لعقارات الدولة وبالتالي تحديد الثمن يكون خلال المزاد وبالتالي يمنع البيع بالمراكنة بصفة صريحة إلا في حالات خاصة تضبط بأمر. كما اعتبر أن المنشور الصادر عن وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية بتاريخ 10 جوان 1991 يتضمن إجراءات مخالفة للأمر عدد 1431 لسنة 1990 المؤرخ في 8 سبتمبر 1990 والمتعلق بكيفية التفويت في العقارات التابعة لملك الدولة الخاص وبالتالي لا يمكن العمل به (39).

ويعتبر أغلب المسؤولين الذين تعاقبوا بعد الثورة على إدارة وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية في موضوع دعم الرصيد العقاري للبلديات وأن المبدأ العام هو عدم الإحالة وأن الاستثناء هو الإحالة. ولهذا السبب وفي إطار مناقشة الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية في نسخته الأولية (40) تم رفض الصياغة التي اقترحتها وزارة الشؤون المحلية (41) والقاضية بإقرار مبدأ إحالة أملاك الدولة لفائدة الجماعات المحلية. وقد تم اعتماد صياغة قانونية للفصل غير ملزمة بتحقيق النتيجة بالنسبة للدولة كما تم تعديل الفصل بحذف دعم الرصيد العقاري للبلديات في مجالي "التنمية" و"العمليات العمرانية" والاكتفاء بمجالي التهيئة والتعمير.

2.2.2 غياب الحلول القانونية لتدعيم آليات إحالة العقارات لفائدة الجماعات المحلية

أكد السيد غازي الشواشي، الوزير الأسبق لأملاك الدولة والشؤون العقارية في حوار مباشر وأن الوزارة ملزمة بإتباع الترتيب القانونية في تعاملها مع الجماعات المحلية. فقد أقر على سبيل المثال وفي إطار متابعة مختلف الإشكالات الإجرائية والإدارية التي تخص الملفات العقارية العالقة في كل من بلديات توزر ونفطة ودقاش وحامة الجريد وتمغزة وحوزة من ولاية توزر (42) أن الإشكالات العقارية عطلت المسار التنموي بولاية توزر إذ تمتلك الدولة بهذه الولاية حوالي 97% من المساحة الجمالية وبدون إيجاد طول عملية وناجعة لن يكون بالإمكان تجاوز هذه الوضعية.

37. http://www.legislation.tn/sites/default/files/files/textes_soumis_avis/texte/mshr_w_mjl_lmlk_lwtny.pdf

38. الفقرة الثانية من الفصل 86 من مجلة المحاسبة العمومية المنقح بالقانون عدد 115 لسنة 1989 المؤرخ في 30 ديسمبر 1989.

39. اعتبر تقريرا لدائرة المحاسبات مؤرخ في 10 جويلية 2009 أن المنشور الصادر عن وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية بتاريخ 10 جوان 1991 يتضمن إجراءات لا تتسجم كليا مع المقتضيات القانونية والترتيبية للأمر عدد 1431 لسنة 1990 المؤرخ في 8 سبتمبر 1990.

40. الفصل 115 من مشروع مجلة الجماعات المحلية في نسخة فيفري 2017 " تعمل الدولة على دعم الرصيد العقاري للجماعات المحلية لمساعدتها على إنجاز برامج التهيئة والتعمير والتنمية والعمليات العمرانية بما من شأنه أن يضمن التنمية المتناسقة والمتوازنة".

41. " يمكن للدولة إحالة التصرف في أجزاء من الملك العمومي التابع لها لفائدة الجماعة المحلية وخاصة التي تواجه صعوبات هيكلية قصد استغلالها لتدعيم قدراتها المالية " فصل 150 من نسخة 2015 من مشروع المجلة الباب الثاني " في القواعد العامة لإقرار الميزانية ومواردها " file:///C:/Users/user/Desktop/CILG%20FONCIER/resume%20CCL%20VERSION%20%202015.pdf

42. خلال جلسة عمل انعقدت يوم الاثنين 6 جويلية 2020 مع والي توزر وأعضاء مجلس نواب الشعب ورؤساء البلديات

كما اعتبر أن الوزارة لا يمكنها إحالة أي جزء من رصيدها العقاري لفائدة الجماعات المحلية خارج الإطار القانوني المنظم لعملية الإحالة والذي لا يسمح بالتفويت بالدينار الرمزي ولا يمكنها العمل بالمناشير المخالفة للأوامر والقوانين الصادرة بالرائد الرسمي. وأكد أن الحل يكمن في إيجاد الحلول التشريعية في اتجاه توفير العقارات اللازمة للبلديات لتلبية الحاجيات الملحة لفائدة مشاريعها⁽⁴³⁾.

وفي هذا الإطار وردا على الاسئلة التي تم توجيهها الى المدير العام للإدارة العامة للتصرف والبيوعات بوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية⁽⁴⁴⁾ حول الآليات القانونية التي يتم اعتمادها لإحالة أملاك الدولة إلى البلديات كانت الإجابة كما يلي:

- يتم التفويت بالمراكنة بمقابل وذلك طبقا للفصلين 2 و 3 فقرة ثانية من الأمر 120 لسنة 2021
- أما بالنسبة للتفويت بالدينار الرمزي فهو غير ممكن إلا في صورة تنصيص القانون أو الأمر على ذلك (مثال ذلك عندما يتعلق الأمر بالسكن الاجتماعي أو بالمبنيات ويتم التفويت بالدينار الرمزي وبمقتضى أمر).
- كما تجوز المعاوضة، إذ نص الفصل الأول من الامر عدد 120 لسنة 2021 على: "ينطبق هذا الأمر الحكومي على العمليات العقارية المتعلقة بملك الدولة العقاري الخاص، وخاصة منها البيع والشراء والمعاوضة" وكذلك الفصل 5 من نفس الأمر الذي أقر المعاوضة مع الغير: "يمكن أن تتم عملية المعاوضة بين الدولة وبين الغير في إطار اقتناء عقارات لإنجاز مشاريع عمومية وبعد إعداد موازنة في الغرض من قبل خبير أملاك الدولة تضبط قيمة العقارات المعنية بالمعاوضة وبمشاركة الوزارة المكلفة بالفلاحة بخصوص الأراضي ذات الصبغة الفلاحية"
- أما بالنسبة للإحالة في إطار استخلاص ديون كما نصت على ذلك م ج م فلا وجود لمقاصة مع الدولة والأشخاص العموميين (المقاصة مع الأشخاص العموميين ممنوعة) وهو ما يعني أن مجلة الجماعات المحلية قد اعتمدت آلية غير ممكنة على المستوى القانوني.
- التخصيص كآلية استثنائية ووقتيّة لتمكين البلديات المحدثة من مقرات بلدية (ودوائر) ومستودعات بلدية:

يعتبر التخصيص لفائدة البلدية ممكنا لكن وفق شروط:

لا ينطبق هذا الإجراء على البلديات، إلا بصفة استثنائية ووقتيّة وفي إطار الاستجابة لمطالب البلديات المحدثة فقط وبعد تحديد الحاجيات بدقة والتمثلة فقط في إنجاز مقر للبلدية ودوائر بلدية ومستودع بلدي وذلك إلى حين توفر اعتمادات مالية لدى البلدية وتسوية وضعيتها العقارية بالتفويت، ويتم التخصيص الاستثنائي لفائدة وزارة الجماعات المحلية أو وزارة الداخلية لوضعها على ذمة البلدية، أي أن التخصيص لا يمكن البلدية من التملك لأن العقار موضوع على ذمة الوزارة المكلفة بالجماعات المحلية ولا يتم انتقال الملكية إلا بمقتضى التفويت أي بعد دفع مقابل للعقار. ومما يُبرر أيضا اعتماد الدولة آلية التخصيص في الملك الخاص لفائدة البلديات الجديدة هو عدم امتلاكها لأمثلة تهيئة عمرانية كما هو الشأن بالنسبة للبلديات القديمة.

ويوضع ملك الدولة الخاص الذي تمّ تخصيصه لفائدة وزارة الجماعات المحلية، على ذمة البلدية وهو ما يعني أنه لا يتم نقل الملكية إلى البلدية لأن الأمر ذو صبغة وقتيّة حتى لا يتعطل نشاط البلديات المحدثة. وتنتهي الصبغة الوقتيّة عند تحسن الموارد المالية لهذه البلديات لتتمكن من اقتناء هذه العقارات بالشراء.

وتدعيما لهذا القول، يتم التنصيص صلب قرار وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية على ما يلي: "تم تخصيص قطعتي الأرض بصفة استثنائية ووقتيّة لفائدة وزارة الجماعات المحلية - وزارة الداخلية لوضعها على ذمة بلدية وفقا لتوصية المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 20 فيفري 2019 والمكتوب الموجه لرئاسة الحكومة عدد 748/45 بتاريخ 22 مارس 2020 وذلك إلى حين توفر اعتمادات مالية لدى البلدية وتسوية وضعيتها العقارية بالتفويت"

وتجدر الملاحظة أنه عند اختيار العقار الذي سيتم تخصيصه، يقع التمييز بين التفويت بين الأراضي الفلاحية والأراضي غير الفلاحية، وحسب الحالة يتم اتباع الإجراءات العادية والتمثلة في الحصول على موافقة وزارة التجهيز ووزارة الفلاحة وآراء كل الإدارات المتدخلة.

43. محادثة مع الوزير السابق لأملك الدولة والشؤون العقارية ووالي توزر

44. هذا الحوار تمّ مع السيد محمود قادر بصفته المدير العام للإدارة العامة للتصرف والبيوعات بوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية.

من جهة أخرى يتم تضمين العقار المخصص بدفتر أملاك الدولة للولاية التي تتبعها البلدية وبدفتر الأملاك المخصصة لوزارة الشؤون المحلية أو وزارة الداخلية مع التنصيب على أنهما على ملك الدولة الخاص.

وتتصرف وزارة الشؤون المحلية أو وزارة الداخلية في العقار المذكور مادام التخصيص قائماً وتلتزم بالمحافظة عليه وإحكام استغلاله في الغرض المخصص من أجله طبقاً للقوانين الجاري بها العمل ويرجع العقار لتصرف ملك الدولة الخاص أي لوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية عندما ينتهي استعماله من قبل المصلحة المخصص لها.

ويُعتبر التخصيص لاغياً في صورة عدم استغلال العقار للغرض المخصص له مدة 5 سنوات من تاريخه ويمكن لوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية إنهاء التخصيص بقرار يصدر في الغرض وإعادة توظيف العقار بعد معابنتها عدم استغلاله ودون الرجوع للجهة المخصص لها.

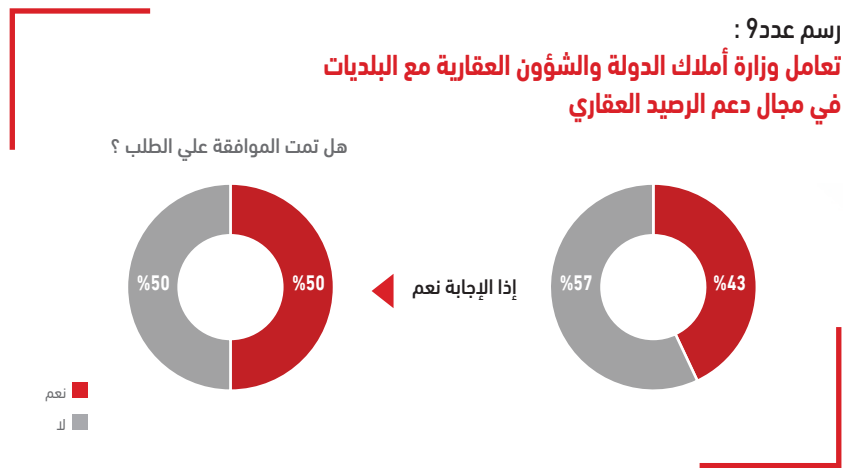
وهو ما يؤكد صرامة الوزارة في تطبيق القانون وعدم الاجتهاد في إيجاد صيغ مرنة تمكن البلديات الستة وثمانون المحدثّة بعد 2011 من عقارات على ملك الدولة لبناء مقرات للبلديات والدوائر البلدية والمستودعات البلدية. فالصيغة النهائية التي تم التوصل إليها وصادق عليها مجلس الوزراء تتمثل في الاعتماد - في مرحلة أولى - على صيغة التخصيص للعقارات الضرورية والتي تم تحديدها لفائدة وزارة الشؤون المحلية التي تضعها - في مرحلة ثانية - على ذمة البلديات في انتظار إيجاد حلول قانونية لتسوية الوضعية.

وتطرح هذه الصيغة عدة إشكاليات باعتبار أن البلديات ستقوم بالاستثمار في بناء مقراتها وتجهيزاتها على عقارات لا تملكها. بينما كان بالإمكان التفويت في هذه العقارات بمقابل مالي يأخذ بعين الاعتبار صبغة المشروع الغير ربحية خاصة وأنه توجد اعتمادات مالية مرصودة لدعم البلديات متأتية من برامج التعاون الدولي.

وفي صورة الإخراج من الملك العام إلى الملك الخاص أو تغيير صبغة العقار (إذا كان عقاراً فلاحياً مثلاً) وإحالاته إلى البلدية يتم التفويت فيه لها بمقابل حتى تنتقل الملكية للبلدية أي يبقى التفويت الآلية الأساسية لإحالة الأملاك العقارية إلى البلديات. أمّا في صورة عدم نقل الملكية لفائدة البلدية بمقتضى التفويت فإن الوضعية القانونية لهذا العقار هي إمّا وضعية تحوز فقط بسبب عدم إتمام الخلاص (في صورة تم التحوز ولم يتم الخلاص) وهي حالات استثنائية، أو هي وضعية تحوز في انتظار تغيير صبغة العقار.

وتؤكد نتائج الاستبيان الصعوبة التي أصبحت تجدها البلديات للحصول على عقارات تابعة لملك الدولة الخاص غير فلاحى. فقد بلغت نسبة البلديات التي طلبت التفويت لها في عقارات على ملك الدولة حوالي 83 % وهو ما يؤكد حاجة أغلب البلديات لأرصدة عقارية لمشاريعها. إذ قامت 83 بلدية بمطالبة وزارة أملاك الدولة التفويت لها في عقارات على ملك الدولة 64 % فقط لإنجاز مشاريع بلدية لكن استجابة وزارة أملاك الدولة لهذه الطلبات لم تتجاوز النصف.

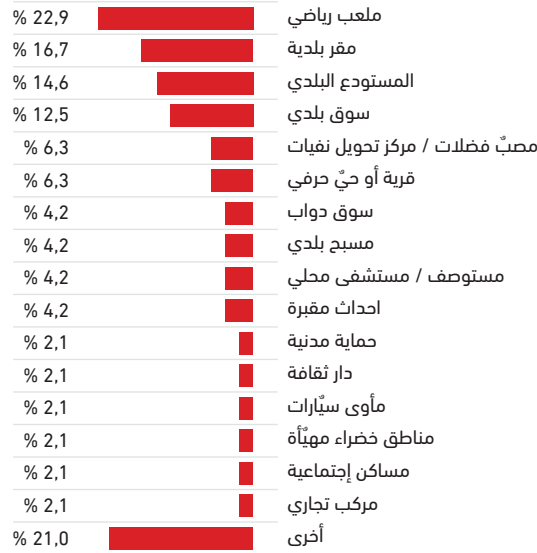
وقد انعكست هذه الوضعية على قدرة البلديات على برمجة مشاريع جديدة حيث أن نصف المشاريع المقترحة لم يتم برمجةها في المخطط الاستثماري البلدي بسبب عدم توفر رصيد عقاري. أما المشاريع المبرمجة في المخطط الاستثماري البلدي والتي لم تتمكن البلديات من تنفيذها بسبب غياب الرصيد العقاري فقد بلغت نسبة 52 % أي أكثر من نصف البرنامج وبذلك يمكن اعتبار الجانب العقاري حجر الزاوية لأي سياسة بلدية.



وتتعلق مقترحات المشاريع البلدية التي لم تتم برمجتها في المخطط الاستثماري البلدي بسبب عدم توفر رصيد عقاري أساسا بتجهيزات اجتماعية واقتصادية على غرار الأسواق والملاعب الرياضية، ودور الثقافة، والمستودعات البلدية، وغيرها .

رسم عدد 10 :

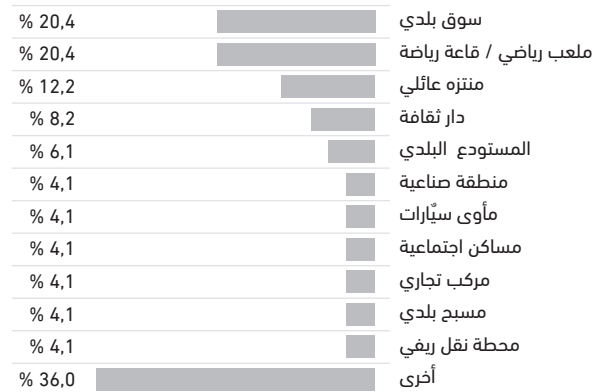
المشاريع البلدية المبرمجة في المخطط الاستثماري البلدي والمعطلة بسبب عدم توفر رصيد عقاري



وقد شملت المعطيات الواردة بالاستمارة في أغلبها بلديات يوجد بمجالاتها الترايبية رصيد عقاري على ملك الدولة الخاص بنسبة 88 %.

رسم عدد 11 :

مقترحات المشاريع البلدية التي تتم برمجتها في المخطط الاستثماري البلدي بسبب عدم توفر رصيد عقاري



وفي المقابل فإن الوزارة تضع شروطاً حتى تتم إحالة العقارات لفائدة البلديات تتمثل فيما يلي:

- وجود مثال تهيئة عمرانية مصادق عليه يتضمن كل تفاصيل المشروع المنصوص عليه بمثال التهيئة. إذ اشترط الفصل 3 من الأمر عدد 120 لسنة 2021 وجود مشاريع مصادق عليها طبقاً للتشريع والتراتبية الجاري بها العمل من طرف الجماعة المحلية حتى تتمكن من الحصول على عقار، يتم الرجوع إلى الفصل 3 من الأمر الحكومي عدد 926 لسنة 2020 مؤرخ في 25 نوفمبر 2020 يتعلق بضبط إجراءات تنسيق الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية والمؤسسات والمنشآت العمومية مع البلديات في مجال إعداد أو مراجعة أمثلة التهيئة العمرانية والمصادقة عليها. وبالرجوع إلى الفصل 3 من الأمر الحكومي عدد 926 لسنة 2020 نتبين أنه على البلدية أن "تعد (البلدية) ملفاً حول التوسعات العمرانية المقترحة على الأراضي الفلاحية لتلبية حاجياتها الفعلية من هذه التوسعات بناء على تقرير المبررات المنصوص عليه بالتراتبية الجاري بها العمل ومع مراعاة المدخرات العقارية المصادق عليها والتابعة للوكالات العقارية المحدثة بالقانون عدد 21 لسنة 1973 المذكور أعلاه".

- ما يفيد توفر الاعتمادات لإنجاز المشروع بعد أن تمت برمجته في المخطط الاستثماري البلدي أو مثال التهيئة العمرانية.

- مداولة المجلس البلدي وقرار المصادقة على مثال التهيئة العمرانية

- نسخة من المثال

- ملائمة المشروع لصيغة العقار (مقر بلدية ، تجهيزات عمومية، مشروع سكني، محلات تجارية، منطقة صناعية، منطقة صناعية، سوق بلدي، مستودع بلدي....)

- مثال الأشغال (القطعة والمساحة مع توكي الدقة)

- ضرورة توجيه الملف إلى الإدارة الجهوية لأملك الدولة وهي التي تتولى البحث والتدقيق في العقار المطلوب

- إتمام الاستشارات وأخذ آراء كل الوزارات والأطراف المتدخلة على المستوى الجهوي

- تتم دراسة الملف على المستوى الجهوي ثم تقع إحالته إلى الإدارة المركزية أي وزارة أملك الدولة والشؤون العقارية.

وفي صورة تقديم البلدية دراسات أو تشخيص في حاجياتها من الرصيد العقاري لإنجاز مشاريعها المبرمجة في المخطط الاستثماري البلدي، تمكنها الوزارة من العقار ويكون ذلك بعد استيفاء الشروط المذكورة . إلا أن العديد من المطالب تَجابه بالرفض، وتفسر الوزارة ذلك بأن المطالب المقدمة إما هي مطالب مجردة وإما أن الملف الفني منقوص من وثيقة .

وفيما يتعلّق بمدى استجابة البلديات لهذه الشروط فإن الوزارة لاحظت أن الملفات لا تستجيب دائماً عند تقديمها من طرف البلديات لهذه الشروط. ويرجع ذلك لعدة أسباب منها ضعف الإطارات والموارد البشرية وعدم وجود أمثلة تهيئة عمرانية تبين احتياجات البلدية من العقارات بصورة دقيقة.

وعن السؤال المتعلّق بعدد المطالب التي تلقتها وزارة أملك الدولة حديثاً من البلديات المحدثة للحصول في عقارات على ملك الدولة، أجابت الوزارة أنها تلقت إلى تاريخ شهر ماي 2022 قرابة 40 ملف تمت الاستجابة عن طريق آلية التخصيص لـ 14 بلدية وبقي 23 ملف في طور الدرس مع الإشارة إلى أن هذه المطالب تعلّقت ببناء مقرات للبلدية (ودوائر) ومستودعات بلدية.

ومما يؤكّد غياب الحلول القانونية لتمكين الجماعات المحلية من رصيد عقاري هو تأكيد المدير العام لإدارة التصرف والبيوعات على عدم حصول البلديات على رصيد عقاري خارج احتياجاتها التي يجب أن يتم التنصيب عليها في مثال التهيئة العمرانية المزمع إنجازه أو مراجعته، فلا تتم الاستجابة لمطالب البلديات للحصول على عقارات إلا في حدود حاجياتها وبمقتضى آلية الإحالة أي التفويت بمقابل أو وبصورة استثنائية ووقتيّة عن طريق التخصيص.

ويؤكّد المدير العام لإدارة التصرف والبيوعات أنه وبصورة استثنائية ونظراً لوجود وضعيات خصوصية تتعلّق ببعض البلديات التي تكون الأملاك العقارية الموجودة بها بنسبة 97 بالمائة على ملك الدولة مثل بلديات ولاية تيزور، يمكن الاستجابة لطلب الحصول على عقارات من أجل إنجاز تقسيمات سكنية مثلاً.

من جهة أخرى، تبرز الصرامة على مستوى ثمن التفويت في العقارات لفائدة البلديات، إذ وخلافا لما تمّ بيانه في هذا التقرير خلال السنوات التي سبقت 2011 فإن الثمن الذي يحدده خبير الدولة عند وجود رغبة من البلدية في اقتناء عقار على ملك الدولة هو الثمن الحقيقي للعقارات كما يضبطها خبير أملاك الدولة ولا وجود لأسعار تفاضلية لان القوانين لا تنص على ذلك مطلقا (كما كان ذلك قبل 2011 بفضل المنشور الصادر عن وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية بتاريخ 10 جوان 1991) وهو ما صرح به المدير العام لإدارة الاختبارات بوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية⁽⁴⁵⁾.

ومما يُبرز امتداد صلاحيات الإدارة على مستوى إحالة العقارات لفائدة البلديات يمكن للوزارة أن تقوم باسترجاع الأملاك المحالة الى البلدية والتي لم يتم استغلالها، إذ وطبقا للفصل 11 من الأمر عدد 120 لسنة 2021 فإن عقد البيع ينص وجوبا على إمكانية إسقاط حق المشتري في العقار المبيع وذلك في الحالات التالية:

- عدم إنجاز المشروع الذي من أجله تمت عملية التفويت في أجل ثلاث سنوات من تاريخ إمضاء العقد وذلك في الحالات المذكورة بالفقرات 2 و 4 و 6 من الفصل 3 من هذا الأمر الحكومي أو تغيير صبغته
- إحالة العقار بأي وجه من الوجوه أو رهنه خلال خمس سنوات من تاريخ إمضاء العقد دون ترخيص كتابي من الوزير المكلف بأملاك الدولة.
- عدم خلاص قسطين متتاليين من ثمن البيع.
- ويمنح المشتري شهادة في رفع اليد عند إنجازه للمشروع وإيفائه ببقية الشروط المسقطة للحق كما تمنح شهادة رفع اليد عند خلاص كامل الثمن مع الفوائض في صورة البيع بالتقسيط.

غير أنه يمكن للوزير المكلف بأملاك الدولة وبناء على مطلب معمل يقدم من المشتري قبل انقضاء الأجل الأصلي الترخيص في التمديد في أجل الإنجاز لسنتين إضافيتين أو إنجاز مشروع آخر على العقار المبيع بعد استشارة الجهات المختصة وعرض الطلب على اللجنة.

ويؤكد المدير العام لإدارة العامة للتصرف والبيوعات أنه تم اللجوء إلى إسقاط الحق مع بلدية تابعة لولاية بنزرت ومع بلدية سيدي بوسعيد.

أما فيما يتعلق بالدور الذي تلعبه الوزارة لمساعدة البلديات للحصول على العقارات التي تكون موضوع دراسة أو مشروع تنموي أو استثماري مع العلم أن البلدية لا تملك الإمكانيات المالية اللازمة لاقتناء العقارات التي تعرضها الدولة عليها للبيع فيتمثل في اعتماد آلية التخصيص الوقتية والاستثنائية لفائدة البلديات المحدثة في انتظار ان تتحسن امكانياتها المادية وتقوم باقتناء تلك العقارات.

كما يبرز أيضا الدور الهام للإدارة الجهوية للأملاك الدولة في تدعيم الرصيد العقاري للبلديات إذ أصبح لهذه الإدارة دور هام باعتبار أن المطالب التي تقدمها البلدية في علاقة بإحالة أملاك عقارية لفائدتها توجه إلى الإدارة الجهوية ولا الى الوزارة. وإثر ذلك تقوم الإدارة الجهوية بإتمام الاستشارات اللازمة مع الأطراف المعنية كما تقوم الإدارة الجهوية بإعلام البلدية بعدم استيفائها لبعض الشروط كعدم ملائمة العقار للمشروع (أي أنها تعلمها بالوثائق الناقصة في الملف او بوجود إخلالات فيه) حتى يتم تدارك الأمر قبل إحالة الملف الى العاصمة. وفي صورة استيفاء الملف لكل الشروط فيعتبر مكملا ويتم تحرير مذكرة عمل تتعلق بالملف وإجراءاته ثم يقع ارساله للوزارة للتثبيت فقط.

في خاتمة هذا الباب لا بد من التأكيد وانه في الوضع الراهن وبلاستناد للنصوص الجاري بها العمل يمكن للبلديات الاستفادة من الرصيد العقاري للدولة حسب الصيغ التي حددتها مجلة المحاسبة العمومية في فصلها عدد 86 وكذلك حسب الأمر الحكومي عدد 120 لسنة 2021 المؤرخ في 8 فيفري 2021 والمتعلق بالعمليات العقارية في ملك الدولة الخاص (عن طريق الاقتناء بالمراكنة وبالسعر الذي يحدده خبير املاك الدولة) مع ضرورة اعداد ملفات تامة الشروط تتضمن موافقة المجلس البلدي على المشروع وما يفيد توفر الاعتمادات لإنجازه وبرمجته في المخطط الاستثماري البلدي او مثال التهيئة العمرانية. وبصفة استثنائية ووقتية تتم الاستفادة من التخصيص في انتظار تمكن البلدية من شراء العقار.

45. حوار مع السيد الطاهر مولى المدير العام للإدارة العامة للاختبارات بوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية.



المحور الثالث

المقترحات والتوصيات

1. مقترحات المسؤولين بوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية لدعم الرصيد العقاري للبلديات

تم اقتراح جملة من التوصيات من طرف المسؤولين بوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية لتطوير الرصيد العقاري للبلديات تمثلت في:

- يقترح المسؤولون في الإدارة العامة للتصرف والبيوعات أن تقوم البلديات بمراجعة امثلة التهيئة العمرانية الخاصة بها، إذ أن اهم الإشكاليات التي تواجه البلديات هي عدم مراجعتها للأمثلة العمرانية منذ مدة طويلة فلا يمكن للوزارة أن تستجيب لطلب البلدية للحصول على عقار في حين أنه غير مضمن بمثال التهيئة أو يتبين أنه عقار فلاحى.
- ضرورة ان تحدد البلديات حاجياتها بدقة وان تضمن ذلك بأمثلة التهيئة العمرانية، وهو ما يسمح بتكوين رصيد عقاري بلدى.
- لا ترى الوزارة مانعا في التفويت بالدينار الرمزي في صورة سمحت النصوص القانونية بذلك لكن في الوقت الراهن هذه الآلية غير قانونية.
- الشراكة مع المالكين الخواص أو شركات البعث العقاري يمكن أن تمثل إحدى الحلول لتجاوز إشكالية ضعف الرصيد العقاري للبلديات
- الشراكة بين القطاع العام والخاص يمكن أن تتجسد من خلال عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص والتي تم التنصيص عليها صلب مجلة الجماعات المحلية يمكن أيضا أن تمكن البلديات من تطوير رصيدها العقاري.
- ضرورة أن يتم توضيح الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية (من خلال تنقيحه) ليكون المقصود منه ليس إدالة العقارات الدولية دون شروط، بل دائما في إطار التشريع الجاري به العمل.
- ضرورة إيجاد حلول قانونية جديد تمكن الجماعات المحلية من الحصول على رصيد عقاري طبقا لآليات قانونية جديدة أكثر مرونة تراعي حاجيات البلديات من جهة وإمكانياتها المادية من جهة أخرى .

2. مقترحات البلديات لدعم الرصيد العقاري للبلديات من خلال الاستبيان

لم يمكن الاستبيان من بروز مقترحات واضحة وجديدة تمكن من دعم الرصيد العقاري للبلديات إذ ان 20% من المستجوبين اعتبروا ان الحل يكمن في الاقتناء من الخواص بينما ذهب 15 % الى فكرة التخصيص و8% الى الاقتناء من الدولة بما يؤكد حصوي قناعة لدى اغلب البلديات باستحالة التفويت بالدينار الرمزي.

رسم عدد 12:

مقترحات لتطوير الرصيد العقاري للبلديات من خلال الاستبيان

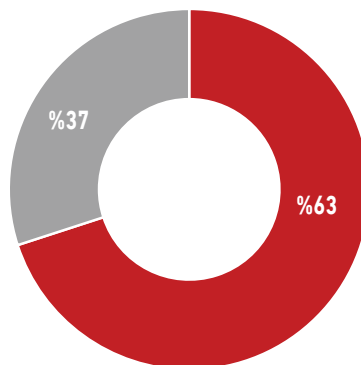


كما وردت بعض المقترحات العامة من عدد محدود من البلديات على غرار الشراكة بين البلدية والدولة او الخواص (4% فقط من المستجوبين) ومراجعة التشريعات في علاقة البلديات مع مؤسسات الدولة (3% فقط).

وقي اجابتهم على سؤال يتعلق بموقفهم من مسالة الشراكة مع المالكين الخواص أو شركات البعث العقاري كإحدى الحلول لتجاوز إشكالية ضعف الرصيد العقاري للبلديات اعتبر 63% من رؤساء البلديات ان هذا المقترح يمكن ان يكون احدي الحلول لإشكالية ضعف الرصيد العقاري للبلديات.

رسم عدد 13:

الشراكة مع المالكين الخواص أو شركات البعث العقاري إحدى الحلول لتجاوز إشكالية ضعف الرصيد العقاري للبلديات

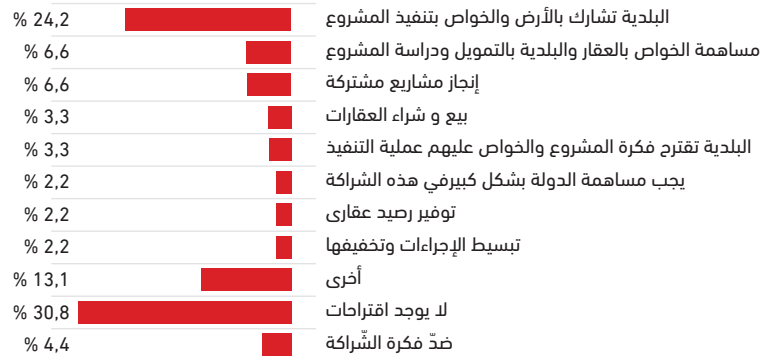


نعم لا

لكن بالمقابل اهم نسبة (30%) لم تقدم مقترحات لجسيم هذه الشراكة بينما 24,2 % فقط اقترحوا ان تساهم البلدية بالأرض والخواص بالتنفيذ. علما وان 4,4% من رؤساء البلديات هم ضد فكرة الشراكة.

رسم عدد 14 :

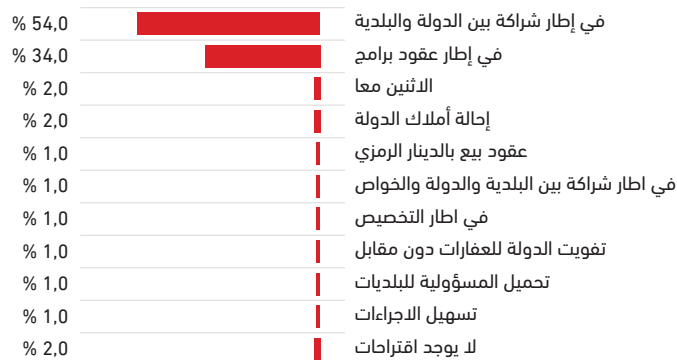
مقترحات عملية لتجسيم الشراكة مع المالكين الخواص أو شركات البعث العقاري



أخيرا وبالنسبة للصيغة المقترحة من البلديات لوضع الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية ديز التنفيذ فان اكثر من نصف البلديات (54%) يقترحون صيغة الشراكة مع الدولة بينما 34% يرون في صيغة عقود البرامج الحل الناجع.

رسم عدد 15 :

الصيغة المقترحة من البلديات لوضع الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية ديز التنفيذ



3. مقترحات عامة وتوصيات

- ضرورة مرافقة البلديات لتمكينها من تكوين ملفات جديدة تحترم الشروط المطلوبة في إحالة العقارات لفائدها حتى لا يتم رفض تلك الملفات
- ضرورة حث البلديات على إعداد أمثلة التهيئة العمرانية أو مراجعتها باعتبارها شرطا من شروط الإحالة
- ضرورة تسوية الوضعيات العقارية للأراضي المطلوب الحصول عليها قبل البحث عن التمويلات
- في صورة عدم إمكانية مراجعة مثال التهيئة يمكن اللجوء إلى تحديد المناطق التي تستوجب إعادة أو مراجعة مثال التهيئة وذلك طبقا للفصل 14 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير .
- ضرورة ان لا تقوم البلديات بطلب اقتناء مساحات كبيرة كلما تعلق بأراض دولية فلاحية.
- ضرورة أن لا تكون الأرض الفلاحية المطلوب تغيير صبغتها خصبة أو أرض لها أهمية فلاحية كبيرة (أراضي سقوية أو أراضي زيتون مثلا).
- ضرورة مواصلة مساعدة البلديات المحدثثة والتي لا تتمتع باعتمادات تمكنها من اقتناء العقارات من خلال آلية التخصيص مع دعوتها لتغيير الصبغة.
- مواصلة اتباع المرونة في التعامل مع بعض الملفات كما هو الأمر بالنسبة للأراضي التي تكون قابلة للبناء لكن صبغتها فلاحية، في هذه الحالة تتم الموافقة على المطلب على ان تقوم الوزارة المعنية بتغيير صبغة العقار أو اتخاذ أي إجراء من شأنه أن يسمح بتنفيذ المشروع شريطة أن تتعهد البلدية بمراجعة مثال التهيئة .
- التخصيص صلب نص تشريعي على إمكانية اللجوء الى التفويت بالدينار الرمزي إذا دعت الحاجة الى ذلك وفي صور محددة بالنص
- ضرورة التسريع بإعداد تطبيق إعلامية تساعد الدولة والجماعات المحلية على القيام بجرد ممتلكاتها
- ضرورة دعم ميزانية البلديات حتى تتمكن من اقتناء الأملاك العقارية
- ضرورة توفر مصلحة للشؤون العقارية بكل بلدية وتمكينها من الموارد البشرية التي تتمتع بالكفاءة اللازمة لإعداد الملفات المتعلقة بإحالة العقارات ومتابعة مسار الاستجابة لها من طرف الوزارة.

قائمة المراجع

المراجع باللغة الفرنسية

- BEN JELLOUL M., 2017, Le foncier urbain en Tunisie : Processus de production et politiques publiques, CPU, 336p.
- BEN SLAMA S., 2002, La protection du domaine public maritime en Tunisie. FDSPT - DESS Droit de l'environnement et de l'urbanisme 2002
- BEN OTHMAN H., 2014 : « L'accès au foncier ». Rapport intermédiaire provisoire. In Pour une nouvelle stratégie de l'habitat, M.E.A.T.D.D, 109 p.
- COMBY J., « Vocabulaire foncier », In étude foncière n°13
- DEMARQUET M., TOUJAS D., 2018, « Comment mesurer les gisements fonciers? Un débat au cœur des politiques foncières » ÉTUDES URBAINES n°23, mai-juin 2018
- ELLOUMI M., 2013 : « Les terres domaniales en Tunisie. Histoire d'une appropriation par les pouvoirs publics ». In Etudes rurales, 2013/2, n°192, pp.43-60.
- Gestion foncière au Maroc et en Tunisie, Actes du Symposium de Barcelone, 22-25 septembre, Banque Mondiale, Washington.
- LAVIGNE DELVILLE P., MANSION A., MONGBO R., 2008 : Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite. Actes de l'atelier international d'échanges sur les pratiques de sécurisation foncière à l'échelle communale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar. GRET/ CEBEDES, AFD. Cotonou, 94p.
- ROCHEGUDE A., PLANÇON C., 2009 : Décentralisation, acteurs locaux et foncier : fiche pays. Publication du Comité Technique Foncier et Développement de la coopération française, Ministère des Affaires étrangères et Agence Française de Développement, 450p.

المراجع باللغة العربية

- مركز التكوين ودعم اللامركزية، " دليل المستشار البلدي في النصوص التشريعية والترتيبية ذات الصلة بالعمل البلدي"، 2013
- مركز التكوين ودعم اللامركزية " دليل الشؤون العقارية " أبريل 2017
- تقرير دائرة المحاسبات مؤرخ في 10 جويلية 2009، منشور على الموقع الرسمي لمحكمة المحاسبات
- المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، مكتب تونس، " متابعة تطبيق الدستور التونسي وتجسيده على مستوى الإطار القانوني : الفترة: من 1 أكتوبر 2018 إلى 31 مارس 2019 " (DRI)، بالتعاون مع البرنامج الألماني، تونس، 50 صفحة.
- وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي " مخطط التنمية 2016-2020 المجلد الثاني: المحتوى الجهوي " 2017
- وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية " دليل الإجراءات الخاص باستقضاء وتحديد ملك الدولة الخاص بطاقات وصفية للإجراءات " جوان 2000.
- وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية " مشروع مجلة الأملاك الوطنية " 2018.
- وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية " التقرير السنوي لأداء وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية لسنة 2018 وجدة التصرف حسب الأهداف " جوان 2019.

المجلات القانونية

- مجلة التهيئة الترابية والتعمير
- مجلة الجماعات المحلية
- مجلة المحاسبة العمومية
- مجلة الالتزامات والعقود
- مجلة الحقوق العينية

الملاحق

ملحق عدد 1 : نص الاستبيان الموجه للبلديات

وزارة الداخلية - الهيئة العامة للاستشفاء ومرافقة المسار اللامركزي

استبيان موجه للبلديات حول دعم الرصيد العقاري للبلديات من خلال تفعيل وتطبيق الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية

الولاية : البلدية : تاريخ الإحداث : عدد السكان :

اهم نشاط اقتصادي بالمنطقة البلدية : فلاحه ☐ صناعة ☐ سياحة ☐ خدمات ☐

1. الرصيد العقاري البلدي

الحماية القانونية للأمولاك

- هل يوجد لدى البلدية سجل للأمولاك البلدية : نعم ☐ لا ☐
- إذا كان للبلدية سجل للأمولاك
- متى تم إحداثه متى تم الشروع في ترسيم العقارات به.....
- هل للبلدية جرد محين ودقيق لهذه الأملاك : نعم ☐ لا ☐
- إذا كان للبلدية جرد محين للأمولاك
- ما هي الأسباب التي حالت دون ترسيم كل الأملاك البلدية بالسجل
 - عدم امتلاك وثائق ملكية
 - عدم توفر اعتمادات
 - أسباب أخرى. حددها
- هل يوجد لدى البلدية لجنة للشؤون العقارية والأملاك البلدية : نعم ☐ لا ☐
- هل يوجد بالإدارة البلدية عون مكلف بمتابعة ملف أملاك البلدية : نعم ☐ لا ☐

ضبط الأملاك العقارية

في صورة وجود رصيد عقاري بلدي من الأراضي البيضاء

داخل المنطقة البلدية:

- عدد قطع الأراضي البيضاء الصالحة للبناء : المساحة الجمالية :
- عدد قطع الأراضي الغير صالحة للبناء: المساحة الجمالية :

خارج المنطقة البلدية:

- المساحة الجمالية : صالحة للبناء : غير صالحة للبناء :
- المداخل المتأتمية من بيع الأملاك خلال الخمس سنوات الأخيرة :

2. حاجيات البلدية لرصيد عقاري

هل للبلدية دراسات أو تشخيص في حاجياتها من الرصيد العقاري لإنجاز مشاريعها المبرمجة في مثال التهيئة العمرانية (فتح الطرقات- انجاز التجهيزات...): نعم ☐ لا ☐

هل للبلدية دراسات أو تشخيص في حاجياتها من الرصيد العقاري لإنجاز مشاريعها المبرمجة في المخطط الاستثماري البلدي: نعم ☐ لا ☐

إذا كانت الإجابة بنعم حدد هذه الحاجيات بالمتر مربع

- في مجال التجهيزات ذات صبغة اجتماعية
- في مجال التجهيزات ذات الصبغة الاقتصادية
- في مجال البنية التحتية والفضاءات الخضراء
- مشاريع في مجالات أخرى (حددها)

- هل توجد مشاريع بلدية مبرمجة في المخطط الاستثماري البلدي ومعلقة بسبب عدم توفر رصيد عقاري: نعم ☐ لا ☐

* حددها

* المساحة المطلوبة

- هل توجد مقترحات لمشاريع بلدية ولم تتم برمجتها في المخطط الاستثماري البلدي بسبب عدم توفر رصيد عقاري: نعم ☐ لا ☐

* حددها

* المساحة المطلوبة

3. الأرصدة العقارية لملك الدولة الخاص بالدائرة الترابية للبلدية

- هل طلبت البلدية خلال من وزارة أملاك الدولة الخمس سنوات الاخيرة التفويت لها في عقارات على ملك الدولة: نعم ☐ لا ☐

إذا كانت الإجابة بنعم

* لإنجاز مشاريع بلدية ☐ * للحصول على رصيد عقاري فقط ☐

- هل تمت إجابتك على الطلب: نعم ☐ لا ☐

- هل تمت الموافقة على الطلب: نعم ☐ لا ☐

- في صورة الموافقة على الطلب هل تمت إحالة عقار على ملك الدولة لفائدتك بطريقة مختلفة عن التفويت: نعم ☐ لا ☐

- على حد علمكم هل يوجد بالمجال الترابي للبلدية رصيد عقاري على ملك الدولة الخاص نعم لا

* هل توجد لديكم معطيات دقيقة حول هذه العقارات نعم لا

* هل لديكم علاقات مباشرة مع مصالح وزارة أملاك الدولة بالولاية نعم لا

* هل توجد إشكاليات عقارية خصوصية ببلديتكم

حددها:

4. المقترحات

- هل لديكم مقترحات لتطوير الرصيد العقاري للبلدية

.....

- هل تعتقدون أن الشراكة مع المالكين الخواص أو شركات البعث العقاري يمكن أن تمثل إحدى الحلول لتجاوز إشكالية ضعف الرصيد العقاري للبلديات

- إذا كانت الإجابة بنعم هل لديكم مقترحات عملية لتجسيم هذه الشراكة

.....

- ما هي الصيغة التي تقترحونها لوضع الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية حيز التنفيذ

• في إطار شراكة بين الدولة والبلدية

• في إطار عقود برامج

• صيغ أخرى (محددها)

الاسم واللقب	الصفة	البريد الإلكتروني	رقم الهاتف	تاريخ انجاز الاستبيان

مع الشكر مسبقا على الإجابة

ملحق عدد 2 : أسئلة موجّهة لوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية
وزارة الداخلية - الهيئة العامة للاستشفاء ومرافقة المسار اللامركزي

أسئلة موجّهة لوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية حول دعم الرصيد العقاري للبلديات
في إطار تطبيق الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية

1. دور الوزارة في حماية الأملاك البلدية

- هل تمسك الوزارة سجلا للأملاك البلدية : نعم ☐ لا ☐
- هل للوزارة جرد محين ودقيق للأملاك البلدية : نعم ☐ لا ☐
- من هو الهيكل داخل الوزارة المكلف بمتابعة الأملاك البلدية وطرق إحالة الأملاك لها؟

.....

.....

.....

.....

- هل تقوم الوزارة باسترجاع الأملاك المحالة الى البلدية والتي لم يتم استغلالها : نعم ☐ لا ☐

2. الآليات القانونية لإحالة أملاك الدولة إلى البلديات

- ماهي الآليات القانونية المعتمدة لإحالة العقارات الى البلديات ؟
 - التفويت بمقابل ؟ نعم ☐ لا ☐
 - التفويت بالمليم الرمزي ؟ نعم ☐ لا ☐
 - المعاوضة ؟ نعم ☐ لا ☐
 - إحالة في إطار استخلاص ديون ؟ نعم ☐ لا ☐
 - التخصيص لفائدة البلدية ؟ نعم ☐ لا ☐
 - الانتزاع من أجل المصلحة العمومية لفائدة البلدية (الفصل 70 من م. ج. م) ؟ نعم ☐ لا ☐
- هل يتم الانتزاع فعلا لفائدة البلدية ؟ نعم ☐ لا ☐
- في أي حالات ؟

.....

.....

- تقديم امثلة عن عمليات انتزاع تمت لفائدة بلديات (التاريخ-المساحات-اسم البلدية-المشروع موضوع الانتزاع)

.....

.....

.....

- وضع ملك الدولة على ذمة البلدية دون نقل الملكية ؟ نعم ☐ لا ☐

- هل هناك أشكال أخرى للإحالة

.....

.....

- في صورة الإخراج أو تغيير صبغة العقار(فلاحي مثلا) وإدالته إلى البلدية هل يتم التفويت فيه لها بمقابل حتى تنتقل الملكية للبلدية ؟ نعم ☐ لا ☐

- في صورة عدم نقل الملكية للبلدية بمقتضى التفويت ماهي الوضعية القانونية لهذا الملك؟

.....

.....

3. شروط الحصول على عقارات لفائدة البلدية

- هل هناك شروط لتمكين البلدية من عقارات نعم ☐ لا ☐
- ما هي الشروط التي يجب على البلدية استيفاءها عند تقديم مطلب للحصول على عقارات :

.....

.....

- ماهي الأسباب التي تُؤدّي عادة إلى رفض الاستجابة لهذا الطلب

.....

.....

.....

- ما مدى استجابة البلديات لهذه الشروط

.....

.....

.....

- في صورة تقديم البلدية دراسات أو تشخيص في حاجياتها من الرصيد العقاري لإنجاز مشاريعها المبرمجة في المخطط الاستثماري البلدي ، هل تمكّنها الوزارة من العقار : نعم ☐ لا ☐

• هل تعتبر هذه الدراسة كافية ام لابد من وثائق أخرى؟

• ما هو عدد المطالب التي تلقتها وزارة أملاك الدولة حديثا من البلديات للحصول في عقارات على ملك الدولة وكم تبلغ المساحات المطلوبة بالهكتار؟

• ما هو موضوع هذه المطالب؟

* بناء مقرات ☐ *إنجاز مشاريع بلدية ☐ *الحصول على رصيد عقاري فقط ☐

• هل ردت الوزارة على المطالب نعم ☐ لا ☐ على بعضها فقط ☐

• هل تمت الموافقة على المطالب نعم ☐ لا ☐ على بعضها فقط ☐

- الأراضي التي تم التفويت فيها من قبل الوزارة للبلديات خلال العشر سنوات الأخيرة

- تحديد المساحات حسب البلديات

- ثمن التفويت حسب كل عملية

4- تدعيم الرصيد العقاري للبلدية

- هل للوزارة جرد محين ودقيق لملك الدولة الخاص الغير فلاحى حسب الولايات او المعتمديات او البلديات
☐ لا ☐ نعم

- من هو الهيكل داخل الوزارة المكلف بمتابعة ملك الدولة الخاص الغير فلاحى وطرق إحالة الأملاك للجماعات المحلية؟

.....

.....

- هل تمسك الوزارة سجلا لهذه الأملاك ☐ نعم ☐ لا

- كيف يمكن للوزارة أن تساعد البلديات على الحصول على العقارات التي تكون موضوع دراسة أو مشروع تنموي او استثماري مع العلم أن البلدية لا تملك الإمكانيات المالية اللازمة لاقتناء العقارات التي تعرضها الدولة عليها للبيع

.....

.....

.....

- هل تلعب الإدارة الجهوية لأملاك الدولة دورا لتدعيم الرصيد العقاري للبلديات ☐ نعم ☐ لا
- ما هو هذا الدور؟

.....

.....

.....

5. المقترحات

- هل لديكم مقترحات لتطوير الرصيد العقاري للبلديات؟

.....

.....

.....

- هل تعتقدون أن الشراكة مع المالكين الخواص أو شركات البعث العقاري يمكن أن تمثل إحدى الحلول لتجاوز إشكالية ضعف الرصيد العقاري للبلديات

- هل لديكم مقترحات عملية لتجسيم هذه الشراكة

.....

.....

- ما هي الصيغة التي تقترحونها لوضع الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية حيز التنفيذ

- في إطار شراكة بين الدولة والبلدية

- في إطار عقود برامج

- صيغ أخرى (حددها)

.....

.....

ملحق عدد3: قائمة البلديات المشاركة في الاستبيان

تاريخ الإحداث	عدد السكان	الولاية	البلدية
25/09/1887	100085	جندوبة	جندوبة
23/07/1887	90000	باجة	باجة
12/05/2015	65000	القصرين	النور - القصرين
5/26/2016	26100	المهدية	سيدي زيد اولاد مولا هم
5/26/2016	23000	باجة	وشتاتة - الجميلة
9/22/2015	16500	تطاوين	الصار
7/26/2016	29000	القصرين	الشرايع - مشرق الشمس
7/25/1905	43000	جندوبة	بوسالم
01/09/1957	43000	سوسة	القلعة الصغرى
01/20/1921	27800	الكاف	الدهمانى
06/08/1979	44000	بن عروس	مرناق
05/03/1967	21000	بنزرت	سجنان
7/19/2016	20000	منوبة	البساتين
09/01/1945	46000	سليانة	سليانة
5/26/2016	14000	جندوبة	حمام بورقيبة
6/23/2017	21000	بنزرت	اوتيك
1/20/1957	34000	سليانة	الروحية
06/10/1957	22000	المنستير	الوردانين
16/07/1884	100000	بنزرت	بنزرت
06/10/1985	23050	المهدية	اولاد شامخ
06/03/2016	15000	المهدية	الحكايمه
9/26/2015	30000	بنزرت	جومين
6/22/1968	25000	جندوبة	فرنانة
21/01/1887	60000	المهدية	المهدية
4/24/1985	7720	قبلي	جمنة
5/26/2016	10000	باجة	سيدي اسماعيل
06/04/1906	100000	مدنين	بن قردان
06/04/1969	46000	صفاقس	العين
06/07/2016	12830	الكاف	الزعران - دير الكاف
11/20/1957	31000	قابس	مارث
08/03/1957	30000	باجة	تستور

تاريخ الإحداث	عدد السكان	الولاية	البلدية
01/05/1974	14500	صفاقس	قرقنة
07/06/1984	19000	قبلي	سوق الاحد
5/26/2016	37000	صفاقس	العوايد
4/23/1985	12000	قبلي	القلعة
09/11/2015	20000	قبلي	الفوار
06/06/1957	16500	سليانة	قعفور
6/28/2018	15000	قبلي	بشرى جرسين البلديات
09/11/2015	15000	قفصة	بالخير
24/12/1889	45000	مدنين	جرجيس
12/25/1919	23000	توزر	نفطة
06/07/1967	25000	أريانة	سيدي ثابت
5/22/1941	36000	زغوان	الفحص
5/16/2016	19000	صفاقس	النور
4/23/1985	9125	قابس	الزارات
5/25/1975	16000	تطاوين	غمراسن
01/09/1957	46000	قبلي	قبلي
4/25/1966	16076	المنستير	بنبله المنارة
26/02/1905	60000	الكاف	الكاف
06/06/2017	11000	قابس	دخيلة توجان
06/12/2003	210000	أريانة	رواد
06/07/2016	1500	القصرين	الرخامات
11/15/1920	36480	القصرين	فريانة
06/07/2017	22242	سيدي بوزيد	الفايض بنور
5/26/2016	19000	بنزرت	الحشاشنة
4/16/2016	15033	القيروان	عبيدة
6/16/2016	13000	زغوان	العمائم
06/03/2016	17000	سيدي بوزيد	باطن الغزال
01/09/1957	15000	بنزرت	رفراف
02/06/1887	200000	القيروان	القيروان
04/08/1985	12000	القصرين	جدليان
13/09/1887	75904	مدنين	جربة حومة السوق
01/09/1957	22000	سوسة	النفیضة
24/01/1997	120000	المنستير	المنستير
05/06/1920	81000	تطاوين	تطاوين

تاريخ الإحداث	عدد السكان	الولاية	البلدية
5/26/2016	118000	نابل	الشريفات بوشراي
28/10/1892	23400	جندوبة	عين دراهم
9/25/1956	29052	سليانة	مكثر
27/6/1892	35000	جندوبة	طبرقة
01/09/1957	43000	قبلي	دوز
8/20/1982	4000	نابل	قربص
5/26/2016	15400	نابل	الزغرابوكريمزاوية المقابر
5/26/2016	25000	نابل	الفندق الجديد السلطان
6/15/2018	20000	سوسة	القريمات هيشر
09/12/1958	26976	قفصة	الرديف
03/10/2016	18000	المهدية	التلالسة
5/26/2016	31716	القيروان	سيست الذريعات
7/23/1988	46522	توزر	توزر
05/01/2017	13000	القيروان	العين البيضاء
6/14/1985	42000	صفاقس	عقارب
8/25/1986	29000	قفصة	القصر
9/15/2015	24200	سيدي بوزيد	سعيدة
6/14/1984	300000	صفاقس	صفاقس
12/10/1868	47000	بنزرت	ماطر
6/15/1962	70000	نابل	قربة
6/16/1922	250000	سوسة	سوسة
30/08/1858	610915	تونس	تونس
21/06/1890	111000	قفصة	قفصة
8/20/1920	58000	قابس	الحامة
5/17/1945	14000	القصرين	القصرين
02/03/1966	24000	سيدي بوزيد	مكناسي
9/24/1984	84312	أريانة	التضامن
12/31/1957	48000	المنستير	طبلبة
07/05/1956	24000	القيروان	حاجب العيون
24/01/1887	106000	قابس	قابس
2/19/1921	85000	سوسة	مساكن
11/04/1958	86063	سيدي بوزيد	سيدي بوزيد
09/12/1957	50132	نابل	بني خيار
8/15/1980	25860	مدنين	بني خداش

ملحق عدد 4 : قائمة الحوارات مع أهم الفاعلين

الاسم واللقب	الهيكل	الصفة
وزارات وإدارات مركزية		
السيد مبروك كورشيد	وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية	وزير سابق
السيد غازي الشواشي	وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية	وزير سابق
السيد الهادي الماكني	وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية	وزير سابق
السيد محمد الرقيق	وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية	الوزير الحالي
السيد الطاهر مولى	وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية	المدير العام للإدارة العامة للاختبارات
السيد محمود قادر	وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية	المدير العام للإدارة العامة للتصرف والبيوعات
البلديات		
السيدة سعاد عبد الرحيم	بلدية تونس	رئيسة
السيدة حياة بيوض	بلدية قرطاج	رئيسة
السيد عدنان بوعصيدة	بلدية رواد	
الجامعة الوطنية للبلديات	رئيس	
السيد كمال بن عمارة	بلدية بنزرت	رئيس
السيد عبد الحميد الهمامي	بلدية سليانة	رئيس
السيد عمر حرباوي	بلدية مرقاق	رئيس
السيد قيس القيتوني	بلدية البساتين منوبة	رئيس
السيد ياسر الغربي	بلدية باجة	رئيس
السيد عمار العيادي	بلدية جندوبة	رئيس
السيدة فائزة محرز	بلدية قصر هلال	مستشارة بلدية
ولايات وإدارات جهوية		
السيد ايمن البجاوي	ولاية توزر	والي
السيد لزهر العبيدي	الإدارة الجهوية للأملاك الدولة والشؤون العقارية بينزرت	مدير جهوي

دفتر الأملاك الراجعة للملك العمومي والملك الخاص للبلدية

قرار من وزير الداخلية والتنمية المحلية ووزير أملاك الدولة والشؤون العقارية
مؤرخ في 6 فيفري 2007 يتعلق بضبط نموذج دفتر الأملاك الراجعة للملك
العمومي وللملك الخاص للبلدية.

إن وزير الداخلية والتنمية المحلية ووزير أملاك الدولة والشؤون العقارية
بعد الإطلاع على القانون الأساسي للبلديات الصادر بالقانون عدد 33 لسنة 1975
المؤرخ في 14 ماي 1975، وعلى جميع النصوص التي نقحته وتممته وخاصة
القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2006 المؤرخ في 17 جويلية 2006 في الفصل
113 منه.

قررا ما يلي:

الفصل الأول: تم ضبط نموذج دفتر الأملاك الراجعة للملك العمومي وللملك
الخاص للبلدية وفقا للملحقين عدد 1 وعدد 2 المصاحبين لهذا القرار.
الفصل 2: ينشر هذا القرار بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

نموذج دفتر الأملاك الراجعة للملك العمومي للبلدية

الجمهورية التونسية
وزارة الداخلية والتنمية المحلية
ولاية.....

بلدية.....

دفتر الأملاك البلدية
(الملك العمومي)

دفتر الأملاك البلدية (الملك العمومي)

يتضمن هذا الدفتر مجمل الأملاك العمومية البلدية ويكون مرقما ومؤشرا على جميع صفحاته من قبل رئيس البلدية.

.....في.....
رئيس بلدية.....

نموذج دفتر الأملاك الراجعة للملك الخاص للبلدية

الجمهورية التونسية وزارة الداخلية والتنمية المحلية ولاية.....
بلدية.....
دفتر الأملاك البلدية (الملك الخاص)
دفتر الأملاك البلدية (الملك الخاص)

يتضمن هذا الدفتر مجمل الأملاك البلدية الخاصة ويكون مرقما ومؤشرا على جميع صفحاته من قبل رئيس البلدية.
في..... رئيس بلدية.....

دفتر الأملاك العقارية البلدية الخاصة

الصفحة عدد.....

رقم الملك	وجه الإستعمال	رقم الملك	رقم الملك	رقم الملك	رقم الملك	رقم الملك

(2) بالنسبة إلى الأملاك المسجلة

عدد الرسم (2)

(1) ذكر عدد لقطعة بمثل الإحصاء إذا كانت غير مسجلة أو بمثل ديوان قيس الأراضي ورسم الخرائط إذا كانت مسجلة

