جامعة الشهيد الشيخ العربي التبسي-تبسة-

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

مطبوعة محاضرات بعنوان:

قانون الأملاك الوطنية

إعداد الدكتور:

مـــراد عـــــزاز
مطبوعة موجهة لطلبة السنة أولى ماستر قانون عقاري
أستاذ محاضر " أ "

السنة الجامعية: 2022 / 2023

مقدمـــة

يقوم النشاط الإداري على عنصرين أساسيين هما، العنصر البشري المتمثل في الموظفين العموميين وغيرهم من العمال، والعنصر المادي الذي يتمثل في الأموال العامة؛ إذ بتوافر الوسائل البشرية، وتخصيص الوسائل المادية اللازمة ستتمكن الإدارة من مباشرة نشاطها الذي تستهدف منه إشباع الحاجيات العامة للجمهور.

هذه الأموال العامة سواء تمثلت في عقارات أو منشآت أو تجهيزات أو مباني أو منقولات، وسواء كانت لازمة لسير المرافق العامة أو متاحة لاستعمال جمهور الأفراد مباشرة كلهم أو بعضهم، هناك عامل مشترك يجمع بينها وهو كونها مخصصة لتحقيق المنفعة العامة لجميع المواطنين. وهي لهذا السبب يجب أن تخضع لقواعد قانونية تختلف عن القواعد التي تحكم الأموال الخاصة، هذه القواعد القانونية تضفي على هذه الأموال حماية قانونية استثنائية، ومن ثم تجعلها تتمتع بامتيازات خاصة.

هذه الحماية الاستثنائية التي تتمتع بها الأموال العامة، والتي يكفلها القانون الإداري كقانون عام، تكون تارة في شكل سلطات تمنح للإدارة القائمة على المصلحة العامة لتستخدمها في تأمين حماية هذه الأموال المخصصة للمنفعة العامة، ومثالها سلطات الضبط الإداري التي تستهدف تنظيم الاستفادة من تلك الأموال، وفي بعض صورها قد تشكل تلك الحماية الاستثنائية قيداً استثنائياً على الإدارة يغل يدها ويضعها في مركز أدنى من مستوى الأفراد، ومثالها قاعدة عدم جواز تصرف الإدارة في المال العام وخاصة تلك التصرفات المدنية الناقلة للملكية.

وبالرغم من أن الدولة والأشخاص الإدارية الأخرى بجانب أموالها العامة ذات الحماية الاستثنائية المكرسة في القانون الإداري، قد تمتلك أموالاً أخرى تسمى أموالاً خاصة، وهي في الأصل تخضع لأحكام القانون الخاص أي القانون المدني، لأنها تؤدي وظيفة مالية وامتلاكية مثلها مثل أموال الخواص سواء كانوا أشخاصاً طبيعية أو أشخاصاً معنوية خاصة، إلا أن المشرع الجزائري في قانون الأملاك الوطنية أخضعها استثناءً لنظام قانوني مزدوج، بمقتضاه تكون هذه الطائفة من الأموال في مركز وسط بين الأملاك الخاصة المملوكة من قبل الأفراد والأموال العامة.

ويظهر ذلك في استفادة هذه الأموال من بعض قواعد الحماية الاستثنائية المقررة للأموال العامة، كقاعدة عدم القابلية للتقادم والحجز، وخضوع بعض أوجه التصرف فيها لقواعد القانون الخاص والبعض الآخر لقواعد القانون العام، هذا من جهة، ومن جهة ثانية يختص القضاء الإداري بالفصل في جزء من منازعاتها، والجزء الآخر يختص به القضاء العادي.

الأملاكوالأموال التي تملكها الدولة والجماعات المحلية سواء كانت عامة أو خاصة أطلق عليها المشرع الجزائري مصطلح "**الأملاك الوطنية**" ونظَّمها بالقانون رقم: 30/90 المؤرخ في: 1990/12/01 المتضمن قانون الوطنية المعدل والمتمم بالقانون رقم: 14/08 المؤرخ في: 2008/07/20، والمرسوم التنفيذي رقم: 427/12 المؤرخ في: 2012/12/16 المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة الذين سيكونان مرجعنا الأساس في هذه المحاضرات.

ونسعى من خلال هذه المحاضرات إلى الإجابة عن إشكالية رئيسية مؤداها: **إلى أي مدى استطاع المشرع الجزائري أن يرسي منظومة قانونية فعالة للمحافظة على الأملاك الوطنية باعتبارها من أهم الوسائل التي تُمكِّن الإدارة من الوفاء بمتطلبات الخدمة العمومية؟.**

وقد استخدمنا في هذه الدراسة المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن، فالمنهج الوصفي يقوم على وصف الظاهرة وتحليلها إلى عناصرها المكونة لها، ثم استخلاص النتائج، ويظهر استعمال هذا المنهج بوضوح عند التعرض للمفاهيم الأساسية المرتبطة بالأملاك الوطنية، من حيث تعريفها وتمييزها عن الأموال الخاصة المملوكة لأشخاص القانون الخاص والمفاهيم الأخرى المشابهة وتحديد خصائصها، ونستخدم المنهج التحليلي عند التعرض لنصوص قانون الأملاك الوطنية والمراسيم التنظيمية المرتبطة به، أما المنهج المقارن فنحتاج إليه عند استقصاء وضع الأموال العامة في بعض التشريعات المقارنة بمفهومها الواسع للوقوف على مدى نجاعة منظومتنا القانونية في هذا المجال.

وللوصول إلى ذلك في حدود الإشكالية المطروحة فقد قسمنا هذه المحاضرات إلى خمسة فصول يندرج تحت كل منها مجموعة من المباحث والمطالب، تجيب كل منها على جزء من التساؤل المطروح، وهي كما يلي:

الفصل الأول: مفهوم الأملاك الوطنية

الفصل الثاني: محتوى الأملاك الوطنية

الفصل الثالث: طرق إدراج المال في الأملاك الوطنية

الفصل الرابع: قواعد استعمال وتسيير الأملاك الوطنية

الفصل الخامس: حماية الأملاك الوطنية

تحتاج الأشخا ص الإدارية الإقليمية في إدارتها للمرافق العامة إلى أموال متنوعة، منها الثابت ومنها المنقول، وقد تكون هذه الأموال خاصة أو عامة، وحسب قانون الأملاك الوطنية فإن الأملاك الوطنية الخاصة هي أموال تملكها الدولة أو الجماعات المحلية بغرض استغلالها والحصول على ما تنتجه من موارد مالية، وهي تختلف نوعاً ما عن تلك التي يملكها الأفراد، لذا فهي تخضع من حيث اكتسابها واستغلالها والتصرف فيها كأصل عام لأحكام القانون الخاص، واستثناءً لقواعد القانون العام.

أما الأملاك الوطنية العامة فهي أموال تخصص للنفع العام أي لاستعمال الجمهور مباشرة أو لخدمة مرفق عام، فهي بذلك تستهدف غرضاً غير الذي تستهدفه أموال الأفراد الخاصة، الأمر الذي استتبع خضوعها لنظام قانوني يختلف عن ذلك الذي ينظم الأموال الخاصة في القانون المدني، هذا النظام يستهدف تسييجها بقواعد حماية خاصة واستثنائية تتلاءم والغرض المخصصة له، وذلك لضمان عدم الاعتداء عليها للانتفاع بها لأطول مدة ممكنة.

وتختلف نظرة الفقه الشرعي للمال سواء كان عاماً أو خاصاً عن نظرة الفقه القانوني والتشريعات الوضعية، كما أنه ينقسم في التشريع الجزائري إلى عدة أنواع حسب معايير مختلفة، ويتميز بعدة خصائص تميزه عن المال الخاص ومفاهيم أخرى مشابهة، كما اختلف الفقه حول تكييف حق الدولة والجماعات المحلية والأفراد على الأموال العامة والخاصة التابعة للأشخاص الإدارية.

كل ذلك يستدعي منا تناول هذا الفصل في خمس مباحث كما يلي:

المبحث الأول: تعريف المال العام في الفقه الشرعي والقانوني

لم يلتق فقهاء الشريعة الإسلامية والقانون على تعريف واحد للمال العام، ولعل سبب ذلك هو اختلاف الأحكام التي تنظم المال العام والغاية منه بين الشريعة والقانون، لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب، نتناول في الأول تعريف المال العام في اللغة والفقه الشرعي، وفي الثاني تعريف المال العام في الفقه والقانون المقارن، أما المطلب الثالث فنخصصه لتعريف وتطور الأملاك الوطنية في التشريع الجزائري.

المطلب الأول: تعريف المال في اللغة والفقه الشرعي

تنطلق نظرة الإسلام التجريدية إلى المال العام من أنه مجرد وسيلة من وسائل تبادل المنافع، وتوطيد العلاقة بين الناس فلا قيمة ذاتية له، لذا فالعمل لمجرد كسبه لاكتنازه يُعد صفقة خاسرة، وعلى هذا الأساس فالمال في الشريعة الإسلامية وسيلة لا غاية، وُجد لتحقيق العدالة الاجتماعية التي ينشدها الإسلام، فالأموال في الشريعة الإسلامية أموالاً مملوكة لله، وما الإنسان إلا مستخلَف فيها على وجه الأرض سيما وأن الله تعالى يقول: "وأنفقوا مما جعلكم مستخلفين فيه"، فإذا استعمل هذا المستخلَف تلك الأموال في غير ما يأمر به المالك الحقيقي لها، انقلبت إلى شهوة تورث صاحبها الهلاك، وتفتح على الناس أبواب الفساد.

وقبل تعريف المال في اصطلاح الفقه الشرعي يجب أن نتناول تعريفه من الناحية اللغوية.

الفرع الأول: تعريف المال في اللغة

المال في اللغة هو ما يملكه الإنسان من كل شيء، وقد ورد استعماله بمعانٍ متعددة، وحسب معاجم اللغة فقد وردت كلمة "المال" بالمعاني التالية:

– في الأصل أُطلق المال على ما يُملك من الذهب والفضة، ثم أُطلق على كل ما يُقتنى ويُتملَّك من الأعيان.
– المال ما يُملك من جميع الأشياء، سواء كان من الأعيان أو المنافع.
– يطلق المال عند أهل البادية على الأنعام والمواشي كالإبل والغنم، يُقال خرج إلى ماله أي إلى ضياعه أو إبله.

ويظهر من ترتيب هذه المعاني أمران:

– إن الكلمة ظلت محتفظة بمعناها الأصلي، وقد تدرجت بين أوسع المعاني.
– إن الأشياء التي لا يملكها الإنسان فعلاً كالطير في الهواء لا يطلق عليها اسم مال.

الفرع الثاني: تعريف المال في اصطلاح الفقه الشرعي

هو: "**كل ما كان له قيمة بين الناس، وجاز الانتفاع به شرعاً في حال السعة والاختيار**"، ويُفهم منه أن المال هو كل ما يملك قيمة اقتصادية تقدر بالنقود، سواء كان في حيازة شخص وفي ملكه، أو كان غير مملوك لأي شخص ما دام يقبل أن يُحاز ويُملك.

هذا فيما يتعلق بالمال الخاص أو الفردي، أما المال العام عندهم كل ما يعود لبيت مال المسلمين فهو: "**كل مال ثبتت عليه اليد في بلاد المسلمين ولم يتعين مالكه بل هو للمسلمين جميعا**" أو هو: "**كل ما لم تتبين فيه أسباب تملك فرد واحد له من دون سائر الناس فيكون عندئذ مملوك للناس جميعا يشتركون معا في استغلاله والاستفادة منه**".

نلاحظ مما سبق أن الإسلام كما أقر الملكية الفردية ووظفها لخدمة المجتمع ومنفعته، فإنه اعترف أيضا بالملكية العامة الجماعية بالنسبة للأشياء المشتركة التي تستدعيها حاجة الأمة لارتباطها بمصالح الناس جميعهم.

المطلب الثاني: تعريف المال العام في الفقه والقانون المقارن

ليس هناك تعريف جامع ومانع لمفهوم المال العام في الفقه والقانون المقارن، بل هناك تباين في مختلف القوانين المقارنة أثناء معالجتها لهذا المفهوم، هذا التباين كان له أثر واضح في اختلاف وجهات نظر الفقهاء حيال هذه المسألة.

وفيما يلي نلقي نظرة عن كيفية معالجة كل من القانون الفرنسي والمصري وكذا الفقه من بعدهما لمفهوم المال العام

الفرع الأول: تعريف المال العام في الفقه والقانون الفرنسي

لم يضع القانون الفرنسي تعريفاً محدداً للمال العام – وإن كان ذلك ليس من اختصاصه –، لكنه حاول وضع معيار لتمييز المال العام عن المال الخاص في عدة مناسبات، وفي كل مرة يحاول المشرع ذلك يقع في الخلط والغموض.

وأول ما يصادفنا في هذا الصدد نص المادتين الأولى والثانية من "مجموعة دومين الدولة" « Code du Domaine de l’état» الصادر سنة 1957 تحت رقم: 1336، اللتان حاول فيهما واضعو هذه المجموعة وضع معيار لتعريف المال العام يفرقه عن المال الخاص المملوك للدولة، فنصت المادة الأولى على أنه: "يتكون الدومين القومي من جميع الأموال والحقوق المنقولة والعقارية المملوكة للدولة"، ونصت المادة الثانية على أن: "الأموال المشار

إليها في المادة السابقة التي لا تقبل الملكية الخاصة بسبب طبيعتها أو بسبب التخصيص المرصودة من أجله تعتبر من توابع الدومين العام، أما ما عداها من أموال فتتكون من الدومين الخاص".

والواقع أن هذا النص تضمن تعريفاً للمال العام فحواه أن الأموال العامة هي: "الأموال التي لا تقبل التملك الخاص إما بسبب طبيعتها أو بسبب التخصيص الذي أعدت له"، إلا أن المشرع الفرنسي لم يضع حصراً شاملاً للأموال العامة، إذ أن هناك جملة من النصوص القانونية المنظمة للأموال العمومية كالتشريع الصادر في 18 أفريل 1953 الذي اعتبر في مادته الثانية الطرق السيارة "Les auto routes" من الأموال العامة.

وإذا كان المشرع الفرنسي قد تدخل بطريقة إيجابية فاعترف بالصفة العامة لبعض الأموال على النحو السالف إيضاحه، إلا أنه تدخل في بعض الحالات لينفي الصفة العامة عن بعضها الآخر، مثال ذلك عندما قرر اعتبار الطرق الزراعية من أموال الملك الخاص لا من أموال الملك العام، بالأمر الصادر في: 07 جانفي 1959.

إن المعيار الذي اعتمده التشريع الفرنسي القائم على التحديد الإيجابي للأموال العامة دون الأموال الخاصة ليس معياراً علمياً واضحاً يمكن الاعتماد عليه لتمييز الأموال العامة التابعة للدولة عن أموالها الخاصة، خاصة وأن هذا التشريع لم يتضمن حصراً شاملاً لهذه الأموال، لذلك وقع على عاتق الفقه والقضاء الفرنسيين عبء محاولة وضع معيار محدد للأموال العامة تمييزاً لها عن الأموال الخاصة، فكان دورهما في هذا الشأن دوراً منشئاً وخلاقاً.

والحقيقة أننا لا نكاد نعرف نظريات قانونية اختلفت فيها الآراء كتلك التي ساقها أصحابها للبحث عن معيار محدد للتفرقة بين المال العام والمال الخاص المملوك للإدارة، وعلى الرغم من تعدد هذه النظريات وتباينها، إلا أنه يمكن حصرها في أربع اتجاهات فقهية:

الاتجاه الأول: تمثله مدرسة "**التوجه الطبيعي**"، وتشتمل على النظريات التي تربط الصفة العامة للمال بطبيعة المال ذاته، حيث يرى أنصار هذا الاتجاه أن بعض أجزاء الإقليم إذا خصصت لاستعمال الجمهور فإنها تصبح بذلك غير قابلة للتملك الخاص، ومثال ذلك الطرق العامة والشواطئ والأنهار وأرصفة الموانئ، فتخصيص هذه الأموال لاستعمال الجمهور يجعلها غير صالحة بطبيعتها للملكية الفردية، ويجب لذلك أن يوضع لها نظام قانوني خاص يختلف عن النظام القانوني الذي يحكم الأموال الخاصة.

النقد: إن ما يؤخذ على اتخاذ طبيعة المال كمعيار لاعتباره عاماً يضيق من نطاق الحماية المفروضة على المال العام، إذ يخرج من نطاق هذه الحماية أموالاً جديرة بالخضوع لها مثل مؤسسات الدولة والقطع الفنية في المتاحف.

الاتجاه الثاني: تمثله مدرسة "**التوجه التخصيصي**"، وتضم النظريات التي يرى القائلون بها أن التخصيص للمنفعة العامة هو السمة المميزة للمال العام، فالمال في نظرهم يكون عاماً إذا كان مخصصاً لمرفق عام، والقائلون بهذا الرأي هم أنصار نظرية المرفق العام باعتبارها أساساً للقانون الإداري.

النقد: يؤخذ على هذا الاتجاه ما يلي:

– إن كثيراً من الأموال العامة لا تخصص للمرفق العام ومن أمثلة ذلك الطرق العامة وطرق الملاحة وشواطئ البحار، فالجمهور ينتفع بهذه الأموال مباشرة وهي ليست مخصصة لمرق عام.

– إن الأخذ بهذا المعيار يلحق الصفة العمومية بأشياء ثانوية تافهة مثل أدوات المكاتب الحكومية كالأقلام والمحابر وغيرها، فبالرغم من قلة أهميتها إلا أن الأخذ بهذا المعيار يدرجها في عداد الأموال العامة، وإخضاعها بالتالي لنظام قانوني يكفل لها حماية خاصة.

غير أن أنصار هذا الاتجاه استدركوا قائلين بأن المال لا يكون عاماً وفق معيار التخصيص لمرفق عام إلا بتوافر شرطين:

– أن يكون المرفق العام الذي تخصص الأموال لخدمته مرفقاً عاماً جوهرياً، وإن كان اعتبار المرفق العام كذلك يحتاج في حد ذاته إلى معيار.

– أن تقوم تلك الأموال بوظيفة رئيسية في خدمة المرفق العام.

الاتجاه الثالث: يرى أنصاره أن تأسيس معيار التمييز بين المال العام والمال الخاص يجب أن يكون خارج فكرة التخصيص، حيث جعلوا من إرادة المشرع معياراً بين نوعي المال.

النقد: يتطلب هذا المعيار تدخل المشرع في كل مرة للتمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة التابعة للأشخاص المعنوية العامة.

الاتجاه الرابع: يعتبر أنصار هذا الرأي أن المال يكون عاماً إذا كان مخصصاً لخدمة أو منفعة عامة، سواء كان المال مخصصاً لاستعمال الجمهور مباشرة أو عن طريق مرفق عام، وذلك بغض النظر عن طبيعته.

وهذا الاتجاه يُعبِّر عن الرأي الراجح في نظرنا لأنه يوسع من مجال الأموال العامة وبالتالي التوسيع من نطاق الحماية الاستثنائية المقررة للأموال التابعة للأشخاص الإدارية العامة، والتي يختلف هدفها في كل الأحوال عن هدف الأموال المملوكة من قبل الأشخاص الخاصة.

وحسب هذا الاتجاه فإنه يشترط لكي يعتبر المال عاماً أن يتوافر فيه شرطان أساسيان هما:

– أن يكون هذا المال مملوكاً للدولة أو أحد الأشخاص الإدارية الأخرى الإقليمية (البلدية، الولاية) أو المصلحية (المؤسسات العمومية)، وإن كان المشرع الجزائري حصر ملكية المال العام في الدولة والولاية والبلدية، أي في الأشخاص الإدارية الإقليمية دون الأشخاص العامة المصلحية.

– أن يكون هذا المال مخصصاً للمنفعة العامة، سواء عن طريق الاستعمال المباشر من قبل الجمهور كالطرق والحدائق العامة، أو بواسطة مرفق عام كالسكك الحديدية والبريد.

وقد اتفق القضاء الفرنسي مع الفقه في هذه المسألة، عندما أخذ بالشرطين السابقين لاعتبار مال ما من الأملاك العامة، وبذلك يكون كل من الفقه والقضاء الفرنسيين قد استعملا معياراً مزدوجاً إذ اشترطا أن يكون المال مخصصاً للاستعمال المباشر للجمهور أو لخدمة مرفق عام.

الفرع الثاني: تعريف المال العام في القانون المصري

على غرار المشرع الفرنسي وضع المشرع المصري معياراً كمحاولة منه لتحديد المال العام ومن ثم تمييزه عن المال الخاص وهو المعيار الوارد في الفقرة الأولى من المادة (87) من القانون المدني التي تنص على أنه: "تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص"، لكنه لم يقتصر على هذا المعيار في تحديده للمال

العام بل توسَّع في ذلك عندما تطرق لجرائم الاختلاس والتبديد وغيرها من الجرائم المالية في قانون العقوبات، حيث حددت المادة (119) منه ما يُعد أموالاً عامة في جرائم هذا الباب، فنصت على أنه: "يقصد بالأموال العامة في تطبيق أحكام هذا الباب ما يكون كله أو بعضه مملوكاً لإحدى الجهات الآتية أو خاضعاً لإشرافها أو لإدارتها:

– الدولة أو وحدات الإدارة المحلية.

– الهيئات العامة والمؤسسات العامة ووحدات القطاع العام.

– الاتحاد الاشتراكي والمؤسسات التابعة له.

– النقابات والاتحادات.

– المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.

– الجمعيات القانونية.

– الشركات والجمعيات والوحدات الاقتصادية والمنشآت التي تساهم فيها إحدى الجهات المنصوص عليها في الفقرات السابقة.

– أية جهة أخرى ينص القانون على اعتبار أموالها أموالاً عامة".

ما يمكن ملاحظته من النصين السابقين أن المشرع المصري قد توسع في تعريفه للمال العام، إذ لم يقتصر في إضفاء صفة العمومية المرتبطة بالمال على تلك الأموال المملوكة فقط لتلك الجهات، بل أضفى تلك الصفة حتى على الأموال الخاضعة لإشرافها أو لإدارتها، ولو لم تكن مملوكة لها.

كما أن هذا المشرع لم يعتد بمعيار صفة الشخص المالك للمال لإضفاء صفة العمومية عليه، فليس من اللازم أن يكون المال مملوكاً للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة لإضفاء الصفة العمومية عليه، بل يكفي أن يكون مملوكاً أو خاضعاً لإدارة وإشراف جهة من الجهات الواردة بالمادة (119) من قانون العقوبات، ولو لم تكن من الأشخاص الاعتبارية العامة، مثل النقابات والاتحادات والشركات والجمعيات والوحدات الاقتصادية.

وإذا كانت أغلب التشريعات المقارنة تجمع على أن الأموال العمومية هي كل ما تملكه الدولة وسائر الأشخاص المعنوية العامة من أموال عقارية ومنقولة، والمخصصة لتحقيق المنفعة العامة سواء بطبيعتها أو بتهيئة الإنسان لها أو بنص تشريعي صريح، وبالتالي لا يجوز في جميع الأحوال التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم، فما هو موقف المشرع الجزائري من هذا الموضوع؟.

المطلب الثالث: تطور مفهوم وتنظيم الأملاك الوطنية في التشريع الجزائري

اهتم التشريع الجزائري كغيره من التشريعات المقارنة بالأموال العامة والخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية تحديداً وتنظيماً، فكان أكثرها وضوحاً وتفصيلاً، حيث تطرق لها في صلب الدستور وخصها بمادتين في القانون المدني، وأفرد لها قانوناً خاصاً سُمي بقانون الأملاك الوطنية، تضمن نظاماً قانونياً متكاملاً تناول مفهومها وتكوينها وطرق اكتسابها وتسييرها وحمايتها والمنازعات المتعلقة بها.

ونتناول فيما يلي تعريف الأملاك الوطنية في تلك الوثائق ومختلف التطورات التي مرت بها.

الفرع الأول: تعريف الأملاك الوطنية

وفيه نستعرض مفهوم الأملاك الوطنية في الدستور والقانون المدني وقانون الأملاك الوطنية

أولاً: في الدستور

نصّت المادة (18) من الدستور الجزائري الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96/438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، والمعدّل بالقانون رقم 16/01 المؤرخ في 06 مارس 2016، على أن الملكية العامة تعود إلى المجموعة الوطنية. وتشمل هذه الملكية باطن الأرض بما يحتويه من مناجم ومقالع، وكذا الموارد الطبيعية للطاقة والثروات المعدنية الطبيعية والحية، إلى جانب الأملاك البحرية الوطنية بمختلف مكوّناتها، مثل المياه والغابات. كما تمتد لتشمل قطاعات حيوية أخرى كالنقل بالسكك الحديدية، والنقل البحري والجوي، والبريد، ووسائل المواصلات السلكية واللاسلكية، فضلاً عن أملاك أخرى يحددها القانون صراحة.

ووفقاً للفقه الدستوري، فإن مصطلح *المجموعة الوطنية* الوارد في النص الدستوري لا يُقصد به شخص قانوني معيّن تنتقل إليه ملكية هذه الأملاك، وإنما هو مفهوم ذو بعد فلسفي واجتماعي، يُعبّر عن مجموع أفراد الأمة عبر الأجيال المتعاقبة، سواء الجيل الحالي أو الأجيال اللاحقة، باعتبار أن هذه الأملاك يجب أن تُدار وتُستغل بما يحقق المنفعة العامة المستدامة.

كما نصّت المادة (20) من الدستور ذاته على أن الأملاك الوطنية يحددها القانون، وتتكون من أملاك عمومية وأملاك خاصة تملكها الدولة أو الولاية أو البلدية. ويتم تسيير هذه الأملاك وفقاً للقواعد التي يحددها القانون. ويُستفاد من هذا النص أن الدستور قد ميّز بين نوعين من الأملاك الوطنية، هما الأملاك العمومية والأملاك الخاصة، مع إسناد ملكيتهما إلى الأشخاص الإدارية الإقليمية المتمثلة في الدولة والولاية والبلدية، مع اختلاف النظام القانوني الذي يخضع له كل نوع.

ثانياً: في القانون المدني

جاء في المادة (688) من القانون المدني الجزائري أن أموال الدولة تشمل العقارات والمنقولات التي تُخصص فعلاً أو بموجب نص قانوني لتحقيق المصلحة العامة، أو لاستعمال الإدارة، أو لفائدة مؤسسة عمومية أو هيئة ذات طابع إداري، أو مؤسسة اشتراكية، أو وحدة مسيّرة ذاتياً، أو تعاونية داخل إطار الثورة الزراعية. كما نصّت المادة (689) من القانون نفسه على أنه لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها عن طريق التقادم، غير أن القوانين التي تخصص هذه الأموال لإحدى الجهات المذكورة في المادة (688) هي التي تتولى تحديد شروط إدارتها، وعند الاقتضاء، شروط عدم قابليتها للتصرف.

ويُستخلص من مضمون المادة (688) أن المشرّع الجزائري قد تبنّى اتجاهاً قريباً من اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، الذي اعتمد معياراً مزدوجاً لتمييز المال العام، يتمثل في تخصيص المال لتحقيق المصلحة العامة أو تخصيصه لخدمة مرفق عام. غير أن المشرّع الجزائري لم يشترط ملكية المال من قبل الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة وحدها لإضفاء

الصفة العمومية عليه، بل توسّع في هذا المفهوم ليشمل الأموال المخصصة للمؤسسات الاشتراكية والوحدات المسيرة ذاتياً في إطار الثورة الزراعية، معتبراً إياها بدورها أموالاً عمومية.

كما يُلاحظ أن هذه المادة اشترطت أن يكون التخصيص تخصيصاً فعلياً، فلا يكفي مجرد صدور قرار إداري بالتخصيص من الجهة المختصة، بل يجب أن يتحقق هذا التخصيص على أرض الواقع. ويُعد قرار إضفاء الصفة العمومية على المال كاشفاً لحالة قانونية سابقة، أي أن الصفة العمومية تكون قد نشأت قبل صدور هذا القرار، وليس منشئة له.

ثالثاً: في قانون الأملاك الوطنية

عرفت الجزائر صدور قانونين متعاقبين للأملاك الوطنية، طُبّق كل واحد منهما في مرحلة تاريخية مختلفة، وجاء كل منهما ليعكس التوجهات الاقتصادية والسياسية السائدة آنذاك. وفيما يلي سيتم التطرق إلى كيفية تعريف الأملاك الوطنية في هذين القانونين، مع إبراز أوجه الاختلاف والتطور في المفهوم القانوني للأملاك الوطنية عبر هاتين المرحلتين.

1- تعريف الأملاك الوطنية في القانون 16-84

صدر القانون رقم 16-84 في ظل دستور سنة 1976، الذي كرس النهج الاشتراكي القائم على الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج. وقد انعكس هذا التوجه الإيديولوجي بوضوح على نظرة المشرّع إلى الأملاك الوطنية، إذ اعتبرها كتلة واحدة غير قابلة للتجزئة، تؤدي مجتمعة غرضاً واحداً يتمثل في تحقيق المنفعة العامة، وتخضع بالتالي لنظام قانوني موحّد دون تمييز بين مكوناتها.

وقد عرّفت المادة الأولى من هذا القانون الأملاك الوطنية بأنها «تتكون من مجموع الممتلكات والوسائل التي تملكها المجموعة الوطنية وتحوزها الدولة ومجموعاتها المحلية في شكل ملكية للدولة، طبقاً للميثاق الوطني والدستور والتشريع الساري المفعول الذي يحكم سير الدولة وتنظيم اقتصادها وتسيير ذمتها المالية.«

ويُسجَّل على هذا التعريف جملة من الملاحظات الجوهرية، من أهمها:

أولاً، إسناد ملكية الأملاك الوطنية إلى *المجموعة الوطنية*، وهو ما يثير إشكالاً قانونياً حول الطبيعة القانونية لهذا المفهوم؛ إذ يُطرح التساؤل عمّا إذا كانت المجموعة الوطنية تُعد شخصاً من أشخاص القانون العام يتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، أم أنها تعبير عن الأمة كمفهوم فلسفي وسياسي أكثر منه قانوني، كما هو مستقر عليه في فقه القانون الدستوري.

ثانياً، يتسم التعريف بنوع من الغموض والخلط، حيث قرر من جهة أن الأملاك الوطنية ملك للمجموعة الوطنية، ثم أشار إلى أنها في حيازة الدولة ومجموعاتها المحلية، ليعود في ذات النص ويؤكد أنها في شكل ملكية للدولة. ويؤدي هذا التناقض إلى طرح إشكالات متعددة حول تحديد المركز القانوني للدولة: هل هي مجرد حائزة للأملاك بصفتها ممثلة للمجموعة الوطنية؟ أم أنها المالكة الفعلية لها؟ أم أن هناك تطابقاً بين مفهومي الدولة والمجموعة الوطنية؟

ثالثاً، يُلاحظ وجود تناقض صريح بين نص المادة الأولى ونص المادة (06) من القانون ذاته، إذ إن المادة الأولى تقصر ملكية الأملاك الوطنية على الدولة، بينما تنص المادة (06) على أن الأملاك الوطنية تتكون من أملاك الدولة وأملاك الولاية وأملاك البلدية. فبينما يحصر النص الأول الملكية في الدولة وحدها، يقرّ النص الثاني بتعدد مالكي الأملاك الوطنية، وهو ما يعكس عدم انسجام تشريعي واضح في تحديد أصحاب حق الملكية.

-2تعريف الأملاك الوطنية في القانون 90-30 المعدل والمتمم

عقب دستور 1976، صدر دستور 1989 الذي مثّل تحوّلاً جذرياً في التوجه الاقتصادي للدولة، حيث تخلّى عن الخيار الاشتراكي واعتمد النهج الرأسمالي القائم على اقتصاد السوق، الخاضع لقواعد العرض والطلب. وفي ظل هذا الإطار الدستوري الجديد، صدر القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، والذي ألغى القانون السابق وأعاد صياغة المفهوم القانوني للأملاك الوطنية.

وقد تغيّرت نظرة المشرّع للأملاك الوطنية بموجب هذا القانون، فبعد أن كانت تُعامل كوحدة واحدة مخصصة حصرياً لتحقيق المنفعة العامة، أصبح يُنظر إليها من منظور اقتصادي وظيفي. واعتمد المشرّع مبدأ ازدواجية الأملاك الوطنية، بحيث يُخصص جزء منها للمنفعة العامة ويخضع لنظام القانون العام، بينما يُوجه الجزء الآخر لأداء وظيفة اقتصادية تهدف إلى تحقيق موارد مالية معتبرة لفائدة خزينة الدولة.

ونتيجة لذلك، أصبحت الأملاك الوطنية تخضع لنظامين قانونيين مختلفين، يختلفان من حيث طبيعة الأحكام والقواعد المنظمة لكل منهما. وقد كرّست المادة (02) من القانون هذا التوجه، حيث نصّت على أن «الأملاك الوطنية تشتمل على مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدولة وجماعاتها الإقليمية في شكل ملكية عمومية أو خاصة.«

وتتكون الأملاك الوطنية، وفقاً لهذا النص، من:

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

ويعكس هذا التعريف تطوراً ملحوظاً في التشريع الجزائري، من خلال الإقرار الصريح بازدواجية الملكية الوطنية وتعدد الأشخاص المالكة لها، بما يتماشى مع التحولات الاقتصادية والدستورية التي عرفتها الدولة.

وقد أوردت المادة (03) من القانون نفسه معياراً للتفرقة بين الأملاك الوطنية العمومية والأملاك الوطنية الخاصة، إذ نصّت، تطبيقاً لأحكام المادة (12) من القانون، على أن الأملاك الوطنية العمومية تتمثل في الأملاك المشار إليها في المادة (02) أعلاه، والتي لا يمكن أن تكون محلاً للملكية الخاصة بحكم طبيعتها أو الغرض المخصّصة له. أما الأملاك

الوطنية الأخرى التي لا تندرج ضمن فئة الأملاك العمومية، والتي تؤدي وظيفة امتلاكية ومالية، فتُعد أملاكاً وطنية خاصة.

وفي السياق ذاته، نصّت المادة (12) من قانون الأملاك الوطنية على أن الأملاك الوطنية العمومية تتكون من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع، وتكون موضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل، إما بصفة مباشرة، وإما بواسطة مرفق عام. ويشترط في هذه الحالة أن تكون هذه الأملاك، بحكم طبيعتها أو بفعل تهيئتها الخاصة، مكيّفة تكييفاً مطلقاً أو عضوياً مع الهدف الذي أُنشئ من أجله ذلك المرفق. كما أدرجت المادة ضمن الأملاك الوطنية العمومية الثروات والموارد الطبيعية المحددة في المادة (15) من القانون ذاته.

ومن خلال تحليل أحكام هذه المادة الأخيرة، يُلاحظ أن المشرّع الجزائري اعتمد معياراً مزدوجاً لإضفاء الصفة العمومية على الأموال، يتمثل في تخصيص المال للاستعمال المباشر من قبل الجمهور، أو تخصيصه لتحقيق المنفعة العامة عن طريق مرفق عام. غير أنه يُؤخذ على صياغة هذا النص أنها تثير بعض الإشكالات التطبيقية، خاصة فيما يتعلق بالأموال المخصصة لمرفق الدفاع، إذ إن هذه الأموال لا يستعملها الجمهور لا مباشرة ولا بواسطة المرفق، بل يُحظر عليه ارتياد الأماكن العسكرية أو استعمال تجهيزاتها. وبهذا المعنى، فإن الصياغة الحرفية للمادة (12) قد تؤدي إلى استبعاد الأموال العسكرية من نطاق الأموال العامة، وهو ما يتعارض مع طبيعتها ووظيفتها.

كما يُلاحظ أن المشرّع، بالنسبة للأموال العامة المخصصة لمرفق عام، اشترط أن تكون هذه الأموال مطابقة، إما بطبيعتها أو بتهيئتها الخاصة، للهدف الذي خُصص له المرفق. غير أن هذا الشرط لا يقتصر في الواقع على الأموال المرتبطة بالمرافق العامة فحسب، بل يمتد كذلك إلى الأموال الموضوعة تحت تصرف الجمهور مباشرة، إذ لا يمكن تصور الانتفاع بها دون تهيئة خاصة. ويُستشهد في هذا الصدد بمثال الحديقة العامة، فرغم كونها مخصصة للاستعمال المباشر للجمهور، فإنها لا تكتسب هذه الصفة عملياً إلا بعد إخضاعها لتهيئة خاصة تُمكّن الجمهور من استعمالها.

الفرع الثاني: تطور الأملاك الوطنية في التشريع الجزائري

عرف تنظيم الأملاك الوطنية في الجزائر تطوراً ملحوظاً عبر مراحل تاريخية متعددة، تأثراً بالتحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي شهدتها البلاد. فخلال فترة الاحتلال الفرنسي، كانت القوانين الفرنسية مطبقة على الإقليم الجزائري بأكمله، بما في ذلك التشريعات المنظمة للدومين العام والدومين الخاص التابع للدولة.

وبعد الاستقلال مباشرة، وفي ظل غياب سلطة تشريعية وطنية، صدر الأمر المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، الذي قضى بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية السارية آنذاك، باستثناء ما يتعارض منها مع السيادة الوطنية. وقد شكّلت هذه المرحلة مرحلة انتقالية مؤقتة في تنظيم الأملاك الوطنية.

وفيما بعد، صدر أول قانون وطني ينظم الأملاك الوطنية، وهو القانون رقم 84-16 المؤرخ في 30 جوان 1984، ثم أُلغي وحل محله القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، والذي عُدّل وتمم لاحقاً بالقانون رقم 14-05 المؤرخ في 20 جويلية 2008. وفيما يلي سيتم استعراض وضع الأملاك الوطنية في ظل كل من هذين القانونين.

أولاً: وضع الأملاك الوطنية في ظل القانون 84-16

اتسم نظام الأملاك الوطنية في ظل القانون رقم 84-16 بعدة خصائص أساسية، من أبرزها:

اعتماد مبدأ وحدة النظام القانوني للأملاك الوطنية، حيث كانت تخضع جميعها لنفس القواعد القانونية، وعلى رأسها عدم قابليتها للتصرف، وعدم إمكانية تملكها بالتقادم، وعدم جواز الحجز عليها، إلا في الحالات وبالشروط التي ينص عليها القانون صراحة، وذلك وفقاً لأحكام المواد (07) و(08) من القانون المذكور.

– حق مطلق للدولة على كل الأملاك الوطنية المملوكة أو المحازة أو المستغلة بأي شكل باسمها من طرف الأشخاص المعنوية الأخرى مثل الولايات، البلديات، المؤسسات الاشتراكية، المستثمرات الفلاحية المسيرة ذاتياً، وكل هيئة أو مؤسسة منحها القانون الشخصية القانونية (م 01).

– التوسيع من نطاق الأملاك الوطنية العمومية لتشمل كل الأملاك المملوكة للدولة بغض النظر عن طبيعتها وغرضها، وما من شك أن المشرع كان يهدف من رواء ذلك إلى توسيع دائرة الحماية والمنع من التصرف والصرامة في الرقابة على ظروف استعمالها وتسييرها.

– إعادة النظر في النظرية التقليدية القائمة على التمييز بين الملك العمومي (الغير قابل للتصرف) والملك الخاص (القابل للتصرف والتقادم)، فهذا القانون أوجد في المادة (11) منه تقسيماً جديداً وهو التقسيم الخماسي للأملاك الوطنية، المتمثلة في الأملاك العمومية والأملاك الاقتصادية والأملاك المستخصة والأملاك العسكرية والأملاك الخارجية.

ما يلاحظ على هذا التقسيم للأملاك الوطنية أن المشرع أدرج ضمن طائفة الأملاك الوطنية أملاكاً غير متجانسة من حيث غرضها وطبيعتها وأخضعها لنظام قانوني واحد، ويتعلق الأمر بالأملاك العمومية والأملاك المستخصة والأملاك الاقتصادية، كما يلاحظ أن المشرع أدخل كل من الأملاك العسكرية والأملاك الخارجية ضمن طائفة الأملاك الوطنية رغم أنها تخضع لقواعد خاصة من حيث تسييرها والمحافظة عليها تختلف عن النظام القانوني الذي تخضع له باقي الأملاك، مما يفيد أن المشرع أدرجها ضمن الأملاك الوطنية بالنظر إلى الجهة المالكة ولم يقصد من ذلك خضوعها لذات القواعد التي تحكم باقي الأملاك الوطنية، وهذا كله يؤدي إلى الخلط بين مشتملات هذه الأملاك الأمر الذي يترتب عنه صعوبة التعرف على النظام القانوني الذي يحكمها.

وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع إلى غاية هذه المرحلة لم ينظم الأملاك الوقفية بقانون خاص، الأمر الذي يطرح التساؤل هل المشرع في هذه المرحلة كان ينظر إلى الأملاك الوقفية على أنها جزء من الأملاك الوطنية، إذ لم يرد ما يفيد في قانون الأملاك الوطنية ولا في أي قانون آخر أنها ملكية من نوع خاص.

ثانياً: وضع الأملاك الوطنية في ظل القانون 90-30 المعدَّل والمتمَّم

لقد صدر هذا القانون استجابة للتغيير الدستوري الذي ألغى فيه المؤسس الدستوري دستور 1976 واستبدله بدستور 1989، وقد تميز القانون الجديد بالملامح التالية:

– تغير نظرة المشرع للأملاك الوطنية؛ فبعد أن كان يعاملها على أنها وحدة واحدة وظيفتها تقديم المنفعة العامة للجمهور، أصبح ينظر إليها من زاوية اقتصادية فتبنى مبدأ ازدواجية الأملاك الوطنية، وذلك تناغماً مع نص المادة (20) من الدستور الجديد، الذي قسَّم الأملاك الوطنية إلى أملاك وطنية عمومية مخصصة للمنفعة العامة لا يجوز التصرف فيها ولا تملكها بالتقادم ولا الحجز عليها، وأملاك وطنية خاصة تؤدي وظيفة اقتصادية ومالية من خلال مساهمتها في الايرادات والمداخيل العامة لفائدة خزينة الدولة، وبالتالي أصبحت الأملاك الوطنية تخضع حسب طبيعتها وغرضها لنظامين قانونيين متمايزين في الأحكام (القانون العام والقانون الخاص)، بدل وحدة النظام القانوني الذي كان سائداً في القانون السابق.

– توزيع ملكية الأملاك الوطنية بين الأشخاص الإقليمية الثلاث (الدولة، الولاية، البلدية) بشكل واضح ومستقل، بعد أن كانت الدولة حسب المادة الأولى من القانون السابق تتمتع بحق مطلق على ملكية الأملاك الوطنية، أما الجماعات المحلية فكانت تتمتع بحق الحيازة والاستغلال دون حق التملك، بالرغم من أن المادة (06) من القانون السابق أشارت إلى أن الأملاك الوطنية بالإضافة إلى أملاك الدولة فهي تتكون من أملاك الولاية وأملاك البلدية، ويبدو أن المشرع في هذا النص وزع الأملاك الوطنية بين الأشخاص الإقليمية الثلاث على أساس التخصيص، ولم يقصد بذلك أن حق ملكية الأملاك الوطنية موزع بينهم.

– قبل صدور هذا القانون صدر القانون رقم: 90–25 المؤرخ في: 1990/11/18 المتضمن قانون التوجيه العقاري المعدل والمتمم، الذي صنف الملكية العقارية إلى ثلاثة أصناف هي: الأملاك الوطنية وأملاك الخواص، والأملاك الوقفية، وبهذا التوجه يكون المشرع قد أخرج الأملاك الوقفية من عداد الأملاك الوطنية بشكل صريح، وقد تجسد هذا التوجه فعلاً بصدور القانون رقم: 91–10 المؤرخ في: 1991/04/27 المتضمن قانون الأوقاف.

– أن هذا القانون سمح في نصوص متفرقة منه وبعض القوانين الأخرى ذات العلاقة بإمكانية التنازل عن الأملاك الوطنية الخاصة سيما إذا تعلق الأمر بالأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني والمهني والتجاري والحرفي، وكذا العقار الفلاحي في إطار الاستصلاح.

وبعد 18 سنة من العمل بالقانون رقم: 90–30 اتضح خلالها أن بعض أحكامه تجاوزها الزمن ولا تحفز على إقامة استثمارات كبرى من طرف المتعاملين الخواص، وخاصة على مشتملات الأملاك الوطنية العمومية، الأمر الذي فرض على الحكومة الجزائرية التقدم بمشروع قانون للهيئة التشريعية يُعدِّل ويُتمِّم القانون رقم: 90–30، وقد جاء في عرض أسبابه أن الجزائر تتجه تدريجيا إلى تطوير اقتصاد سوق حقيقي تبدو أمامه بعض القواعد التي حددها تشريع الأملاك الوطنية الحالي، كما هي ناجمة عن القانون رقم: 90-30 المؤرخ في: أول ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية تجاوزها الزمن إلى حد كبير، وأن القانون المذكور تم إصداره في بداية مرحلة الانتقال من اقتصاد موجه يتسم بنظام احتكاري إيرادي إلى نظام اقتصاد سوق تنافسي، غير أن الوضع تطور منذ ذلك الوقت نحو تفتح اقتصادي وقانوني أكثر توسعا جعل من ضبط نصوص الأملاك الوطنية ضرورة أكيدة.

وقد تمحورت التعديلات المقترحة من طرف الحكومة حول النقاط الأساسية التالية:

– إلغاء احتكار تسيير الأملاك العمومية من طرف القطاع العام وفسح المجال لخبرة القطاع الخاص، من خلال تسيير المرافق العامة عن طريق الامتياز.

– السماح بإمكانية تأسيس حقوق عينية على المنشآت والبنايات والتجهيزات ذات الطابع العقاري المنجزة فوق الأملاك العمومية الاصطناعية والأملاك العمومية للموارد والثروات الطبيعية.

– إدخال إمكانية منح إيجارات طويلة المدى على الأملاك الوطنية الخاصة وتثمين الأملاك **الوطنية** بتفضيل البيع والتأجير لأحسن عارض (عن طريق المزايدة)، أما البيع بالتراضي فيجب أن لا يُرخص به إلا في حالات استثنائية ومبررة قانونا، ويجب أن يخص عمليات لها أثر أكيد على الاقتصاد الوطني.

– تعديل الأحكام التي أظهرت صعوبات في تطبيقها وذلك بالعمل على استكمالها، أما الأحكام التي تجاوزها الزمن ولم تعد تتماشى والواقع القانوني والاقتصادي الحالي فيجب العمل على إلغاءها.

وبعد مصادقة الهيئة التشريعية تجسد التوجه الجديد بالقانون رقم: 14/08 المؤرخ في: 2008/07/20 المعدل والمتمم للقانون رقم: 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، مراعياً كل المقترحات السابق ذكرها، وسوف نتناول الأحكام الجديدة التي جاء بها هذا القانون بشيء من التفصيل في موضعها.

هذا، ويجب التنويه إلى أن الأحكام الجديدة لم تستهدف مفهوم الأملاك الوطنية ولا التقسيم الثنائي لها الذي استقر قبل التعديل، وإنما استهدفت بالأساس رفع الاحتكار على تسيير الأملاك الوطنية العامة من طرف القطاع العام، كما استهدفت إضفاء المزيد من الحماية المدنية على الأملاك الوطنية الخاصة بإدخالها ضمن قاعدة عدم القابلية للتملك بالتقادم وعدم الحجز عليها، بعدما كانت مقتصرة على الأملاك الوطنية العامة.

المبحث الثاني: أنواع الأملاك الوطنية في التشريع الجزائري

لم يتفق الفقه على معيارٍ واحدٍ لتصنيف المال العام، بل اعتمد عدة معايير متباينة في هذا المجال، لكن يبقى التقسيم الذي يعتمد معيار النوع هو من أكثر التقسيمات شمولاً لمختلف أنواع المال العام، حيث تقسم بموجبه الأموال العامة إلى أموال برية وبحرية ونهرية وجوية، وهو المعيار الذي سنعتمده في الفصل الثاني عند الحديث محتوى الأملاك الوطنية.

لكن بالنظر إلى القانون 90- 30 يمكن تصنيف الأملاك الوطنية إلى عدة أنواع حسب المعايير التالية:

المطلب الأول: من حيث طبيعتها ووظيفتها

وفق هذا المعيار تصنف الأملاك الوطنية إلى:

الفرع الأول: أملاك وطنية عمومية

وتشمل حسب الفقرة الأولى من المادة (03) من قانون الأملاك الوطنية جميع الأملاك التي لا يمكن أن تكون محل ملكية خاصة بحكم طبيعتها أو الغرض المخصصة له، وهي حسب المادة (14) من ذات القانون تنقسم إلى أملاك عمومية طبيعية وأملاك عمومية اصطناعية.

أولاً: أملاك وطنية عمومية طبيعية

هي الأموال التي تكون نتاجاً للحوادث الطبيعية ولا دخل لإرادة الإنسان في إيجادها وتكوينها، اللهم إلا المحافظة عليها وصيانتها، وقد عدّدت المادة (15) من قانون الأملاك الوطنية بعضاً منها مثل: شواطئ البحر، قعر البحر الإقليمي وباطنه، مجاري المياه، المجال الجوي الإقليمي، الثروات والموارد الطبيعية السطحية والجوفية المتمثلة في الموارد المائية بمختلف أنواعها.

ثانياً: أملاك وطنية عمومية اصطناعية

على عكس الأملاك العمومية الطبيعية، فإن إرادة الإنسان تكون ضرورية لإيجاد وتكوين الأملاك العمومية الاصطناعية، ومثالها ما ذكرته المادة (16) من قانون الأملاك الوطنية وخصوصاً الأراضي المعزولة اصطناعياً عن الأمواج، السكك الحديدية وتوابعها الضرورية لاستغلالها، الموانئ المدنية والعسكرية وتوابعها المخصصة لحركة المرور البحرية، الموانئ الجوية والمطارات المدنية والعسكرية وتوابعها المبنية أو غير المبنية المخصصة لفائدة الملاحة الجوية، الطرق العادية والسريعة وتوابعها، الأشياء والأعمال الفنية المكونة لمجموعات التحف المصنفة.

الفرع الثاني: أملاك وطنية خاصة

وهي حسب الفقرة الثانية من المادة (03) من قانون الأملاك الوطنية تشمل جميع الأملاك الوطنية الأخرى غير المصنفة ضمن الأملاك العمومية والتي تؤدي وظيفة امتلاكية ومالية، وقد ذكرت المادة (17) من ذات القانون أنها تضم العقارات المبنية وغير المبنية والمنقولات المختلفة الأنواع التي تملكها الدولة والجماعات المحلية ولم تُدرج ضمن أملاكها العمومية، كما تضم الحقوق والقيم المنقولة المقتناة أو المحققة من قبل الدولة والجماعات المحلية والأملاك التي أُلغي تخصيصها أو تصنيفها في الأملاك الوطنية العامة، وسنتناولها مفصلة في الفصل الثاني من هذه المحاضرات.

المطلب الثاني: من حيث الثبات والحركة

وردت الإشارة إلى تقسيم الأملاك الوطنية وفق هذا المعيار في المادة (02) من قانون الأملاك الوطنية التي نصت على: "تشتمل الأملاك الوطنية على مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية..."، إذ تصنف الأملاك الوطنية حسب هذا المعيار إلى:

الفرع الأول: أملاك وطنية عقارية

وتضم كل الأملاك الملتصقة بالأرض التي لا يمكن نقلها من مكان إلى آخر من دون إتلافها التابعة للدولة والجماعات المحلية، ويدخل في إطارها جميع الأراضي والبنايات سواء الطبيعية أو الاصطناعية، مثل شواطئ البحار، الأنهار، الثروات الغابية، المناجم والمحاجر، الطرق العامة، المباني العمومية التي تأوي المؤسسات الوطنية، المنشآت العسكرية، العقارات ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري، وعموماً يدخل في عداد العقار كل ما يلتصق بسطح الأرض وكل ما يوجد في باطنها من ثروات.

الفرع الثاني: أملاك وطنية منقولة

وهي أقل عدداً إذا ما قورنت بالأملاك العمومية العقارية، في حين أن مجالها أوسع بالنسبة للأملاك الوطنية الخاصة، ومثالها الأعمال الفنية والتحف المصنفة، المحفوظات الوطنية، الآليات ووسائل الدفاع المخصصة لحماية التراب الوطني براً وبحراً وجواً، الأمتعة المنقولة والعتاد الذي تستعمله مؤسسات الدولة وإداراتها، السندات والقيم المنقولة التي تمثل مقابل قيمة الأملاك والحقوق التي تقدمها الدولة كمساهمة في الشركات ذات الاقتصاد المختلط.

المطلب الثالث: من حيث وجودها المادي من عدمه

تضم الأملاك الوطنية وفق هذا المعيار ما يلي:

الفرع الأول: أملاك وطنية مادية

ومثالها الموانئ والمطارات المدنية والعسكرية، الطرق والسكك الحديدية، وكل الثروات التي تقع على سطح الأرض وباطنه كأملاك وطنية عامة، وكذا كل والأراضي والبنايات التابعة للأملاك الوطنية الخاصة.

الفرع الثاني: أملاك وطنية معنوية

ومثالها حقوق التأليف وحقوق الملكية الثقافية الآيلة إلى الأملاك الوطنية.

المطلب الرابع: من حيث صفة المالك

تم تقسيم الأملاك الوطنية وفق هذا المعيار بموجب المادة (02) من قانون الأملاك الوطنية، ويميز هذا المعيار بين ثلاثة أنواع من الأملاك الوطنية، هي:

- الأملاك الوطنية العامة والخاصة التابعة للدولة.
- الأملاك الوطنية العامة والخاصة التابعة للولاية.
- الأملاك الوطنية العامة والخاصة التابعة للبلدية.

المبحث الثالث: التمييز بين صنفي الأملاك الوطنية والمفاهيم الأخرى المشابهة

تبنّى المشرّع الجزائري، من خلال القانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، مبدأ ازدواجية الأملاك الوطنية، حيث قسّمها إلى أملاك وطنية عامة وأملاك وطنية خاصة، تعود ملكية كلٍّ منهما إلى الدولة أو الولاية أو البلدية. ويقتضي هذا التقسيم التمييز بين هذين الصنفين من الأملاك، رغم انتمائهما إلى مالك واحد من الأشخاص المعنوية العامة. ومن جهة أخرى، فإن الأملاك الوطنية، سواء كانت عامة أو خاصة، تتقاطع في بعض خصائصها مع مفاهيم قانونية أخرى قريبة منها، وهو ما قد يؤدي إلى الخلط بينها وبين تلك المفاهيم، الأمر الذي يستوجب توضيح أوجه التمييز.

وعليه، سيتم ضمن هذا المبحث التطرق أولاً إلى التمييز بين الأموال الوطنية العامة والأموال الوطنية الخاصة (المطلب الأول)، ثم التمييز بين الأملاك الوطنية العامة وما يشابهها (المطلب الثاني)، وأخيراً التمييز بين الأملاك الوطنية الخاصة وما يشابهها (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تمييز الأموال الوطنية العامة عن الأموال الوطنية الخاصة

كرّس المشرّع الجزائري في قانون الأملاك الوطنية مبدأ ازدواجية الأملاك الوطنية، من خلال التمييز بين الأملاك الوطنية العامة والأملاك الوطنية الخاصة، وذلك بعد تخليه عن نظرية وحدة الأملاك الوطنية التي كان قد أقرّها القانون رقم 84-16 المؤرخ في 30 جوان 1984 المتضمن قانون الأملاك الوطنية الملغى.

ويثير هذا التمييز تساؤلات جوهرية حول المعايير التي اعتمدها المشرّع للفصل بين هذين النوعين من الأملاك، وكذا النتائج القانونية المترتبة على هذا التقسيم.

الفرع الأول: معايير التمييز

تنص المادة (03) من قانون الأملاك الوطنية الحالي، عملاً بأحكام المادة (12) من القانون ذاته، على أن الأملاك الوطنية العمومية هي تلك المنصوص عليها في المادة (02) أعلاه، والتي لا يمكن أن تكون محلاً للملكية الخاصة بحكم طبيعتها أو الغرض المخصّصة له. أما الأملاك الوطنية الأخرى التي لا تُصنّف ضمن الأملاك العمومية، والتي تؤدي وظيفة امتلاكية ومالية، فتُعد أملاكاً وطنية خاصة.

ومن خلال هذا النص، يمكن القول إن المشرّع الجزائري اعتمد معيارين أساسيين للتمييز بين الأملاك الوطنية العمومية والأملاك الوطنية الخاصة، وهما:

أولاً: معيار القابلية للتملك الخاص (معيار طبيعة المال)

ويقصد بهذا المعيار أن الأملاك الوطنية الخاصة يمكن أن تكون، من حيث المبدأ، محلاً للملكية الخاصة، أي قابلة لأن تؤول إلى أشخاص خاضعين للقانون الخاص، وفقاً للشروط التي يحددها القانون. في المقابل، فإن الأملاك الوطنية العمومية لا يجوز بأي حال من الأحوال أن تكون محلاً للملكية الخاصة بصفتها تلك، نظراً لطبيعتها أو لوظيفتها المخصصة لتحقيق المنفعة العامة.

ومن أمثلة الأملاك الوطنية العمومية التي لا تقبل التملك الخاص الطرق العامة، والأنهار، والبحار، وغيرها من الأموال التي يقتضي تخصيصها الدائم لاستعمال الجمهور أو لخدمة مرفق عام. وقد أكدت هذه القاعدة عدة نصوص قانونية،

من بينها ما أشارت إليه المادة (25) من قانون التوجيه، التي شددت على عدم جواز إخضاع هذه الأموال لنظام الملكية الخاصة.

16

ثانياً: المعيار الوظيفي (المعيار الغائي)

يقوم المعيار الوظيفي، أو ما يُعرف بالمعيار الغائي، على أساس الوظيفة التي يؤديها المال. فوفقاً لهذا المعيار، تتمثل وظيفة الأملاك الوطنية العمومية في تحقيق النفع العام، سواء تم استعمالها مباشرة من قبل الجمهور، أو تم توجيهها لخدمة مرفق عام. أما الأملاك الوطنية الخاصة، فإن وظيفتها الأساسية ذات طابع مالي واقتصادي، إذ يُراد من استغلالها تحقيق عائد مادي لفائدة الجهة العمومية المالكة.

وبذلك، يكون التمييز بين الصنفين قائماً على الغاية التي خُصص لها المال، وليس على طبيعته المادية فقط. غير أن المشرّع الجزائري، عند تحديد نطاق الأملاك الوطنية العمومية، لم يقتصر على معيار التخصيص للاستعمال الجماهيري المباشر أو للاستعمال عن طريق مرفق عام، بل وسّع هذا النطاق من خلال النص الدستوري. فقد أدرجت المادة (17) من الدستور الحالي ضمن الأملاك الوطنية العمومية الثروات الطبيعية وبعض النشاطات الأخرى ذات الأهمية الاستراتيجية.

وعليه، أصبحت الأملاك الوطنية العمومية في التشريع الجزائري تشمل فئتين:

أملاكاً عمومية بحكم الدستور، نظراً لطبيعتها أو لأهميتها السيادية، وأملاكاً عمومية بحكم التخصيص، إما لاستعمال الجمهور مباشرة أو لخدمة مرفق عام. أما باقي الأملاك التي لا تندرج ضمن هاتين الفئتين، فتُعد أملاكاً وطنية خاصة، وتُستخدم أساساً لأغراض مالية وامتلاكية.

غير أن هذا المعيار لا يخلو من الانتقاد، لكونه غير حاسم في جميع الحالات. فالثروات الطبيعية المنصوص عليها في المادة (17) من الدستور، رغم تصنيفها ضمن طائفة الأملاك الوطنية العمومية، تكون في الغالب محل استغلال صناعي أو تجاري وفقاً للكيفيات التي تحددها القوانين الخاصة، كقانون المياه وقانون المحروقات وغيرها. وبالتالي، فإنها تؤدي في الواقع وظيفة مالية واقتصادية بحتة، رغم صفتها العمومية.

وفضلاً عن ذلك، فإن الأملاك الوطنية الخاصة لا تؤدي دائماً وظيفة مالية صرفة، إذ قد تُخصّص بعض العقارات أو المنقولات التابعة لها لخدمة مصالح إدارية معينة دون أن تُدرج ضمن الأملاك الوطنية العمومية، وهو ما يُضعف من دقة هذا المعيار ويحدّ من فعاليته كوسيلة فاصلة بين الصنفين.

الفرع الثاني: نتائج التمييز

يترتب على التمييز بين الأملاك الوطنية العمومية والأملاك الوطنية الخاصة جملة من النتائج القانونية المهمة، من أبرزها:

أولاً، تخضع الأملاك الوطنية العمومية لأحكام القانون العام، أي أنها تخضع لنظام قانوني استثنائي يختلف عن القواعد المألوفة في القانون الخاص. ويُعزى ذلك إلى لجوء الإدارة، عند تسيير هذه الأملاك، إلى استعمال امتيازات السلطة العامة، بهدف ضمان تحقيق النفع العام وحماية المال العام من أي مساس أو استغلال غير مشروع.

أما الأملاك الوطنية الخاصة، فإنها تخضع مبدئياً لأحكام القانون الخاص، باعتبار أن وظيفتها الأساسية ذات طابع مالي وامتلاكي، وهو ما يُعد الأصل في هذا الصنف من الأملاك. غير أن الوضع في التشريع الجزائري يتميّز بازدواجية في النظام القانوني المطبق على الأملاك الوطنية الخاصة، إذ تخضع هذه الأخيرة لمزيج من القواعد المستمدة من القانون الخاص، إلى جانب بعض الأحكام ذات الطابع العام المستمدة من القانون العام، وهو ما يعكس خصوصية النظام القانوني للأملاك الوطنية في الجزائر.

– الأصل أن يوزع الاختصاص القضائي حسب طبيعة الأملاك، فيختص القضاء الإداري بالمنازعات المتعلقة بالأملاك الوطنية العامة، أما القضاء العادي فيختص بالأملاك الوطنية الخاصة، لكن ونظراً لتبني المعيار العضوي في توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإن كل المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها تخضع للقضاء الإداري إلا ما استثني بنص خاص، وكل المنازعات التي لا تكون الإدارة أو أحد أشخاص القانون العام طرفاً فيها تخضع للقضاء العادي ولو تعلق الأمر بتسيير أملاك وطنية عامة، وعليه فالأملاك الوطنية العامة تخضع لجهة القضاء الإداري، أما الأملاك الوطنية الخاصة، فجزء منها يخضع للقضاء العادي والآخر للقضاء الإداري، باعتبار أنها تخضع لنظام قانوني مزدوج بعضه مستمد من القانون الخاص والبعض الآخر من القانون العام.

المطلب الثاني: تمييز الأملاك الوطنية العامة عن المفاهيم المشابهة

تُعرَّف **الأموال العامة** في الفقه والقانون المقارن بأنها تلك الأموال المملوكة للدولة أو أحد الأشخاص الإدارية الأخرى والمخصصة للمنفعة العامة وتمارس عليها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام سلطتها بصفتها صاحبة السلطة العامة وتخضع لقواعد القانون العام، وقريب من هذا التعريف عرَّفَ التشريع الجزائري الأملاك الوطنية بأنها: "مجموعة الأموال المملوكة للدولة أو الجماعات المحلية، سواء كانت في شكل ملكية عامة مخصصة للمنفعة العامة أو في شكل ملكية خاصة تؤدي وظيفة مالية وامتلاكية".

وعليه فإن الأموال العامة هي تلك الوسائل المادية والمعنوية المملوكة من قبل أشخاص القانون العام والمخصصة للمنفعة العامة، وتخضع للقانون الإداري، لذلك يهتم قانون الأملاك الوطنية في الشق المتعلق بالأملاك الوطنية العامة بتنظيم ومعالجة هذه الوسائل المخصصة للمنفعة العامة في حد ذاتها، من حيث قواعد استعمالها والجهات المخولة بتسييرها وحمايتها.

وبعد تعريف المال العام نحاول الآن التمييز بينه وبين الوقف العام من جهة، ومن جهة ثانية بينه وبين المالية العامة.

الفرع الأول: تمييز المال العام عن الوقف العام

عرَّف الفقهاء الوقف على أنه: "حبس العين على حكم ملك الله تعالى والتصدق بمنفعتها على جهة من جهات البر ابتداءً وانتهاءً"، أو هو: "حبس العين على حكم ملك الواقف والتصدق بمنفعتها على جهة من جهات البر في الحال والمآل".

أما قانوناً فعرَّفه المشرع الجزائري في المادة (213) من قانون الأسرة على أنه: "حبس المال عن التملك لأي شخص على وجه التأبيد والتصدق"، وعرَّفه في المادة (31) من القانون رقم: 90- 25 المؤرخ في: 1990/11/18 المتضمن قانون التوجيه العقاري على أنه: "الأملاك الوقفية هي الأملاك العقارية التي حبسها مالكها بمحض إرادته ليجعل التمتع بها دائماً تنتفع به جمعية خيرية أو جمعية ذات منفعة عامة، سواء كان هذا التمتع فورياً أو عند وفاة الموصين الوسطاء الذين يعينهم المذكور"، كما عرَّفه في المادة (03) من القانون رقم: 91- 10 المؤرخ في: 1991/04/27 المتضمن قانون الأوقاف بأنه: "الوقف هو حبس العين عن التملك على وجه التأبيد والتصدق بالمنفعة على الفقراء أو على وجه من وجوه البر والخير".

يبدو أن مجمل التعاريف والنصوص القانونية السابقة تنطبق أساساً على **الوقف العام** دون الوقف الخاص، ذلك أن هذه النصوص أشارت إلى أن هذا النوع من الوقف يهدف إلى صرف منافع العين الموقوفة في أوجه الخير بصفة عامة ودون تحديد المستفيدين على وجه الحصر. أما **الوقف الخاص**، فقد عرّفته المادة (06) من قانون الأوقاف على أنه كل مال حبسه الواقف على نفسه أو على أولاده من الذكور أو الإناث، أو على أشخاص معينين بذواتهم، على أن يؤول الوقف بعد انقطاع الموقوف عليهم إلى الجهة التي يعيّنها الواقف.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن المشرّع الجزائري أخرج العين الموقوفة من ملك الواقف، غير أنه لم ينقل ملكيتها إلى الموقوف عليهم، وإنما اعتبر الوقف مؤسسة مستقلة، أو بالأحرى مالاً يتمتع بالشخصية المعنوية. وقد أكدت ذلك المادة (05) من قانون الأوقاف، التي نصّت على أن الوقف لا يُعد ملكاً للأشخاص الطبيعيين ولا الاعتباريين، وإنما يتمتع بالشخصية المعنوية، مع التزام الدولة بالسهر على احترام إرادة الواقف وتنفيذها.

ومما سبق، يتبيّن أن المال العام والوقف العام يلتقيان في مجموعة من الخصائص، كما يختلفان في جوانب أخرى جوهرية، وهو ما سيتم توضيحه فيما يلي.

أولاً: أوجه التوافق

يتفق المال العام والوقف العام في عدة نقاط أساسية، من أبرزها:

- أن كليهما يهدف إلى تحقيق النفع العام وتلبية الحاجات العامة لأفراد المجتمع.
- أن كلا النظامين يمكن أن ينصب على أموال منقولة أو على أموال عقارية.
- أن كليهما لا يقبل التصرف فيه أو تملكه بالتقادم أو الحجز عليه. فقد نصت المادة (04/01) من قانون الأملاك الوطنية على أن الأملاك الوطنية العمومية غير قابلة للتصرف ولا للتقادم ولا للحجز، كما نصت المادة (23) من قانون الأوقاف على أنه لا يجوز التصرف في أصل الملك الوقفي المنتفع به بأي صورة من صور التصرف، سواء بالبيع أو الهبة أو التنازل أو غيرها، كما لا يجوز حجزه أو تملكه بالتقادم.
- أن المشرّع أحاط كلا من المال العام والوقف العام بحماية جزائية، إلى جانب الحماية المدنية، بهدف صيانتهما من أي اعتداء أو استغلال غير مشروع.

ثانياً: أوجه الاختلاف

رغم أوجه التشابه، فإن المال العام والوقف العام يختلفان في عدة جوانب، من أهمها:

- أن الصفة العمومية للمال العام ليست صفة دائمة، بل ترتبط بتحقيق النفع العام، وتزول بزوال هذا الغرض، في حين أن الصفة العمومية في الوقف تُعد صفة أبدية لا تزول إلا بزوال العين الموقوفة أو استبدالها وفقاً للأحكام الشرعية والقانونية.
- أن الوقف العام يتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن الجهة التي تتولى تسييره، بينما يكون المال العام مملوكاً لأشخاص معنوية عامة محددة، كالدولة أو الولاية أو البلدية.
- أن العمل القانوني الذي يمنح المال صفته العمومية يكون عادة في شكل قرار إداري صادر عن السلطة الإدارية المختصة، في حين تستمد الصفة العمومية للوقف من تصرف قانوني إرادي يقوم به الواقف أمام موثق، متجهاً فيه إلى تحقيق مصلحة عامة.

- أنه يمكن التنازل عن بعض الأموال التابعة للمال العام بعد إدراجها ضمن الأملاك الوطنية الخاصة، وذلك عبر الوسائل القانونية المنصوص عليها في قانون الأملاك الوطنية، كإلغاء التصنيف، بينما لا يجوز ذلك بالنسبة للوقف، الذي يظل محبوساً على وجه التأبيد.

الفرع الثاني: تمييز الأموال العامة عن المالية العامة

يطلق مصطلح **المالية العامة** على ذلك الفرع من فروع القانون العام الذي يدرس المشكلات والمبادئ والأنظمة المتعلقة بالميزانية العامة، سواء من حيث جانب الإيرادات العامة أو جانب النفقات العامة. وبذلك، تُعرّف المالية العامة بأنها العلم الذي يبحث في الوسائل التي تعتمدها الدولة والهيئات العامة للحصول على الموارد المالية اللازمة، وكيفية إنفاقها لتحقيق الأهداف العامة.

تستطيع الدولة بواسطتها الحصول على الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة عن طريق توزيع الأعباء المترتبة على ذلك بين المواطنين"، أو أنها: "العلم الذي يدرس مجمل نشاطات الدولة التي أصبح باستطاعتها استخدام تقنيات المالية الخاصة (الميزانية، سندات الاستثمارات، العمليات النقدية) لتحقيق الأهداف العامة".

وبعد استعراض تلك التعريفات للمالية العامة نحاول الآن إجراء مقارنة بينها وبين المال العام.

أولاً: أوجه التباين

من خلال التعريفات السابقة لعلم المالية العامة يتضح لنا أن هذا العلم لا ينصب على الوسائل العامة التي تمثل مصدراً للإيرادات العامة (التي تعتبر الأموال العامة من بينها) أو محلاً للنفقات العامة في حد ذاتها، وإنما ينصب على الكيفيات والطرق التي تمكن الإدارة من الحصول على إيرادات مالية من تلك الوسائل، ومن هنا تظهر أوجه التباين بين مصطلحي الأموال العامة والمالية العامة، فإذا كان الأول ينصب على الوسائل العامة المملوكة للدولة أو الجماعات المحلية ذاتها من حيث قواعد اكتسابها واستعمالها وتسييرها وحمايتها، فإن الثاني ينصب على كيفية الحصول على موارد مالية من تلك الوسائل.

ثانياً: أوجه الارتباط

– تشكل الأملاك الوطنية العامة مصدراً معتبراً لإيرادات الميزانية العامة، وذلك من خلال تحصيل الأتاوى والرسوم مقابل استعمالها استعمالاً عاماً أو خاصاً، وفي نفس الوقت تكون الأموال العامة دائماً محلاً للنفقات العامة كنفقات إنشاء الطرق والسكك الحديدية والتجهيزات العمومية واقتناء المعدات اللازمة للإدارات العمومية.

– تلتقي كل من الأموال العامة والمالية العامة في وحدة القانون الذي ينظمهما في بعض الحالات، باعتبار أن الأموال العامة من أهم موضوعات القانون الإداري الذي يختص ببيان كيفية إدارة هذه الأموال وتنظيمها، أما المالية العامة وإن كان القانون المالي هو الذي ينظمها بالأساس، إلا أنه مع ذلك يحتوي القانون الإداري القواعد المنظمة لمؤسسات الدولة وهيئاتها المسؤولة عن جباية الإيرادات العامة (كإدارة الضرائب)، ومن ثم فهو ينظم بطريقة غير مباشرة المالية العامة، كما أن إجراءات تحصيل إيرادات الدولة كالضرائب والرسوم والأتاوى وغيرها تخضع لقواعد القانون الإداري وللقرارات الإدارية، وفضلاً عن ذلك فإن فعاليات ونشاطات كثير من دوائر ومؤسسات الدولة وخاصة المتعلقة بصرف النفقات العامة تحكمها الموازنة العامة للدولة.

– تخضع كل من الأموال العامة والمالية العامة لقواعد القانون العام، فالأولى ينظمنها القانون الإداري والثانية يحكمها القانون المالي، وكلاهما من فروع القانون العام.

المطلب الثالث: تمييز الأملاك الوطنية الخاصة عن أموال الأشخاص الخاصة

المقصود بأموال الأفراد الخاصة هي تلك الأموال المملوكة للأشخاص الطبيعية أو المعنوية الخاصة سواء كانت عقارات أو منقولات، وهي موقوفة على تحقيق النفع الخاص لمالكيها.

وعموماً لا يثير التمييز بين الأملاك الوطنية العامة وأموال الأشخاص الخاصة أي إشكال، سواء من حيث الطبيعة أو الوظيفة التي يؤديها كل منهما؛ إذ الأملاك الوطنية العامة غير قابلة للتملك الخاص بطبيعتها وهي مخصصة للمنفعة العامة سواء استعملها الجمهور مباشرة أو عن طريق مرفق عام، أما أموال الأشخاص الخاصة هي قابلة للتملك الخاص وانتقال ملكيتها من شخص لآخر وهي مخصصة لتحقيق منافع خاصة لمالكيها.

هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإن الأملاك الوطنية العامة تخضع لنظام قانوني خاص من حيث كيفية تسييرها ودخولها في ذمة الشخص العمومي وحمايتها، ويفصل في المنازعات الناشئة عنها القضاء الإداري، أما أموال الأشخاص الخاصة فهي تخضع لقواعد القانون المدني ويختص بالنظر في المنازعات الناشئة عنها القضاء العادي.

لكن الإشكال يثور عندما يتعلق الأمر بالتمييز بين الأملاك الوطنية الخاصة والأموال المملوكة للأشخاص الخاصة، ومرد هذا الإشكال هو أن الأملاك الوطنية الخاصة تخضع لنظام قانوني مزدوج وتؤدي في بعض الحالات وظيفة مزدوجة، كما أن المنازعات الناشئة عن التصرف فيها تخضع تارة لجهة القضاء العادي وتارة أخرى لجهة القضاء الإداري.

ولكن بالرغم من ذلك يمكن التمييز بين الأملاك الوطنية الخاصة وأموال الأشخاص الخاصة سواء كانت طبيعية أو معنوية من خلال النقاط التالية:

– أن الأملاك الوطنية الخاصة وأموال الأفراد تُكتسب بنفس أسباب كسب الملكية في القانون الخاص كالهبة والتقادم والحيازة والتبادل، إلا أنه مع يمكن تملك الأملاك الوطنية الخاصة بأساليب القانون العام كنزع الملكية من أجل المنفعة العامة والشفعة الإدارية والتأميم.

– أن تصرفات الأفراد في أموالهم الخاصة تخضع لأحكام القانون الخاص وتكون المنازعات الناشئة عنها من اختصاص القضاء العادي، في حين أن الأملاك الوطنية الخاصة تخضع لنظام قانوني مزدوج بعض قواعده من القانون الخاص والبعض الآخر من القانون العام، كما أن المنازعات التي تثور بشأنها تخضع أساساً للقضاء الإداري واستثناءً للقضاء العادي، أي مزدوجة الاختصاص القضائي.

– يحمي الأفراد ملكيتهم الخاصة بوسائل القانون الخاص؛ ونقصد بذلك الدعوى المدنية، في حين تتمتع الأملاك الوطنية الخاصة بنفس وسائل الحماية، فضلاً عن تمتعها بوسائل حماية يقررها القانون العام، كلجوء الدولة لإزالة التعدي على أموالها الخاصة بالطريق الإداري من خلال قرارات الإخلاء دون اللجوء إلى القضاء.

– أن أموال الخواص قابلة للتصرف فيها أو تملكها بالتقادم أو الحجز عليها، في حين أن المشرع قد يلجأ لضمان حماية الأملاك الوطنية الخاصة إلى النص على عدم جواز تملكها بالتقادم أو الحجز عليها، وهو ما فعله المشرع الجزائري في الفقرة الثانية من المادة (04) من قانون الأملاك الوطنية.

– أن الأملاك الوطنية الخاصة تكون مملوكة دائماً من طرف شخص معنوي عام (الدولة، الولاية، البلدية)، في حين أن أموال الأشخاص الخاصة قد تكون مملوكة لشخص طبيعي كما قد تكون مملوكة لشخص معنوي خاص.

المبحث الرابع: خصائص الأملاك الوطنية

تنقسم الأملاك الوطنية إلى أملاك وطنية عامة وأملاك وطنية خاصة، وخصائص هذه الأخيرة لا تختلف كثيراً عن خصائص الأملاك المملوكة للخواص، وبالتالي سوف ينصب التركيز هنا عن خصائص الأملاك الوطنية العامة وذلك بالنظر للوظيفة الأساسية التي تؤديها هذه الأملاك المتمثلة في تحقيق المنفعة العامة، مع الإشارة إلى الأملاك الوطنية الخاصة عندما تشترك خصائصها مع خصائص الأملاك الوطنية العامة وتبتعد عن خصائص أموال الخواص.

أولاً: أنها مخصصة للمنفعة العامة

إن جميع الأموال العامة التابعة للدولة وجماعاتها المحلية لا تخصص للمنفعة الخاصة، بل هي في خدمة الصالح العام وبالتالي فجميع الأفراد من حقهم الاستفادة منها، وذلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وهي بذلك تختلف عن الأموال الخاصة المرصودة للمنفعة الخاصة.

وهذه الخاصية تنطبق بشكل كامل على الأملاك الوطنية العمومية، أما الأملاك الوطنية الخاصة فوظيفتها – كأصل عام – مالية واقتصادية يعود استغلالها بالربح المادي على الجهة العمومية المالكة، وإن كانت في بعض الأحيان تساهم في تحقيق المنفعة العامة، كحالة البنايات غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية والمخصصة للمرافق العامة الإدارية.

ثانياً: أنها مملوكة للأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

إن جميع الأملاك الوطنية العامة سواء كانت ثابتة أو منقولة، أو مادية أو معنوية هي ملك للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى الإقليمية (البلدية، الولاية).

وإن كانت هذه الخاصية لا تنطبق فقط على الأملاك الوطنية العامة، وإنما تنطبق كذلك على الأملاك الوطنية الخاصة، والشيء الذي يميز بينهما هو وظيفة كل منهما.

ثالثاً: أنها تخضع للقانون العام

إن الأموال العامة تحكمها في تنظيمها واستعمالها وتسييرها وحمايتها قواعد القانون الإداري الذي يعد أحد فروع القانون العام، وهو القانون الذي يوفر لها حماية خاصة لا يوجد لها مثيل في القانون الخاص، وبالتالي في حالة ظهور نزاع يتعلق بهذه الأموال يتم عرضه على جهة القضاء الإداري، ويطبق عليه القانون الإداري الذي تكون فيه الدولة صاحبة سلطة.

وتنطبق هذه الخاصية بشكل كلي على الأملاك الوطنية العمومية، بينما تنطبق على الأملاك الوطنية الخاصة بشكل جزئي، لأنها تخضع لنظام قانوني مزوج، تحكمها في بعض جوانبها قواعد القانون الإداري وفي البعض الآخر قواعد القانون المدني، كما أن المنازعات التي تنشأ عنها تخضع تارة للقضاء الإداري وأخرى للقضاء العادي.

رابعاً: أنها غير قابلة للتصرف فيها ولا تملكها بالتقادم ولا الحجز عليها

وقد نصت أغلب التشريعات المقارنة على هذه القواعد لإضفاء الحماية المدنية على المال العام، ومنها المشرع الجزائري الذي نص عليها في المادة (689) من القانون المدني، والمادة (04) من قانون الأملاك الوطنية، وقد تأسست هذه الخصائص الثلاث على مبدأ جوهري يتمثل في ضرورة الحفاظ على تخصيص عناصر هذه الأموال لأهداف النفع العام لأطول مدة ممكنة، وبالتالي سد كل الثغرات التي قد تؤدي إلى عرقلة أوجه التخصيص لهذا الغرض.

وهذه الخصائص الثلاث تنطبق بشكل كامل على الأملاك الوطنية العامة، أما الأملاك الوطنية الخاصة فإنها غير قابلة للتقادم ولا للحجز عليها فقط، في حين أنها قابلة للتصرف فيها بنقل ملكيتها للخواص، وسنتكلم عن هذه الخصائص بالتفصيل في الفصل الخامس عند الحديث عن حماية الأملاك الوطنية.

المبحث الخامس: تكييف حق الأشخاص الإدارية العامة والأفراد على الأملاك الوطنية

سوف نحاول في هذا المبحث تحديد طبيعة ومن ثم إعطاء التكييف القانوني الراجح لحق الدولة والجماعات المحلية وكذلك الأشخاص الخاصة على الأملاك الوطنية، وذلك في مطلبين كما يلي:

المطلب الأول: تكييف حق الأشخاص الإدارية العامة على الأملاك الوطنية

إذا كان الخلاف بين فقهاء القانون الإداري قد اشتد واحتدم حول تكييف حق الدولة والأشخاص المعنوية العامة على الأموال العامة (الأملاك الوطنية العامة)، بين قائل بأنه حق ولاية وإشراف وقائل بأنه حق ملكية، أي بين منكر لحق ملكية الدولة والجماعات الإقليمية للأملاك الوطنية العامة وبين مؤيد له، وذلك بالنظر للغموض والتذبذب الذي طبع موقف المشرع في هذا الموضوع، فإن ذات الفقه اتفقت آراؤه أو تكاد فيما يتعلق بتكييف حق الدولة وجماعاتها المحلية على الأملاك الوطنية الخاصة، وذلك راجع ربما لوضوح وصراحة النصوص القانونية، وبيان ذلك كما يلي:

الفرع الأول: تكييف حق الأشخاص الإدارية العامة على الأملاك الوطنية العامة

اختلف فقه القانون الإداري حول تكييف حق الدولة والجماعات المحلية على الأملاك الوطنية العامة بشكل يمكن تلخيصه في اتجاهين، اتجاه منكر لحق ملكية الدولة والجماعات المحلية لهذه الأملاك واتجاه مؤيد له.

أولاً: الاتجاه المنكر لحق ملكية الأشخاص الإدارية العامة للأملاك الوطنية العامة

ينكر فريقان من الفقهاء أحدهما من فقهاء القانون الخاص والأخر من فقهاء القانون العام حق ملكية الدولة وجماعاتها الإقليمية لأموالها العامة، ويستند الفريق الأول إلى قواعد القانون المدني، والثاني إلى عدم الاعتراف بالشخصية المعنوية أصلاً، ونستعرض آراء هذين الفريقين على الوجه التالي:

أ- انكار حق ملكية الأشخاص الإدارية العامة للأملاك الوطنية العامة استناداً لأحكام القانون المدني

يذهب هذا الفريق الذي يتزعمه الفقيه الفرنسي "Proudhon" إلى القول بأن الأموال العامة لا تعتبر مملوكة للدولة أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة كملكية الأفراد لأموالهم الخاصة تلك الملكية المعروفة في القانون المدني.

ويتلخص هذا الرأي في أن الملكية الخاصة في القانون المدني تتميز باختصاص مالك الشيء به، وقصر الانتفاع به على شخصه، بخلاف الحال في المال العام، فعناصر حق الملكية من استعمال واستغلال وتصرف لا تتوافر في المال العام توافرها في الملكية الخاصة.

فاستعمال المال العام يكون للجميع على قدم المساواة، وليس للإدارة فحسب، وحق الاستغلال غير متوافر إلا نادراً، كما أن الإدارة لا تتمتع بحق التصرفات الناقلة للملكية في المال العام، ونتيجة لذلك فإن الدومين العام على حد تعبير "Proudhon" دومين حماية وليس دومين ملك، أي أن حق السلطة العامة على الدومين العام ليس سوى حق ولاية وإشراف وحفظ وصيانة، ومن شأن هذا التكييف الحد من تدخل الدولة في شؤون هذا الدومين، وقصر نشاطها حياله على سلطة الضبط التي تستهدف حمايته، لتمكين الجمهور من الانتفاع به وفق الغرض المخصص له.

ويبدو أن كثيراً من أصحاب هذه النظرية هم من الفقهاء الذين يأخذون بنظرية طبيعة المال للتمييز بين المال العام والمال الخاص، ولهذا أضاف هؤلاء الفقهاء حجة مفادها أن المال العام لا يقبل بطبيعته التملك، ومن ثم لا يجوز للدولة ولا للأفراد تملكه.

ب- انكار حق ملكية الأشخاص الإدارية العامة للأملاك الوطنية العامة استناداً إلى إنكار الشخصية المعنوية

يرى هذا الفريق من الفقهاء أن حق الدولة على المال العام ليس حق ملكية لأن فكرة الشخصية المعنوية للدولة وجماعاتها المحلية التي تأسس عليها هذا الرأي إنما هي فكرة افتراضية لا وجود لها في الواقع، ومن ثم فإن الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى لا تملك هذه الأموال سواء كانت هذه الأموال عامة أو خاصة، ويتزعم هذا الفريق الفقيهين الفرنسيين "**دوجي**" و"**جينز**".

ويقوم هذا المذهب الواقعي على أساس رفض فكرة الشخصية المعنوية والاستعاضة عنها بفكرة التخصيص أو الذمة المالية المخصصة لغرض معين، فالذمة المالية حسب هذا المذهب ليست إلا مجموعة من الأموال المخصصة لمنفعة فردية أو مشتركة يحميها القانون بما يمنحه من وسائل مختلفة للمنتفع بها فرداً كان أو جماعة.

ويعترض أصحاب هذا الرأي على نقل فكرة الملكية التي انبثقت أساساً من القانون المدني إلى مجال القانون العام لأنها لا تتلاءم وهذا القانون.

ثانياً: الاتجاه المؤيد لحق ملكية الدولة والجماعات المحلية للأملاك الوطنية العامة

يذهب هذا الجانب من الفقه – وهو يمثل الرأي الراجح – إلى أن حق الدولة على الأموال العامة هو حق ملكية، ويتزعم هذا الاتجاه العميد "**هوريو**"، فما هو مضمون هذه النظرية؟، وما هي أهم النتائج المترتبة عنها؟.

أ- مضمون النظرية

يرى أنصار هذه النظرية أنه وإن كانت الدولة وجماعاتها المحلية تتمتع بحق الملكية على أموالها العامة، إلا أن هذه الملكية ليست تلك التي نص عليها ووضع مبادئها وقواعدها القانون المدني، وإنما هي ملكية من نوع خاص تسمى "**الملكية الإدارية**"، أي ملكية تتفق وأغراض القانون الإداري وأهدافه، وهذا الحق ولو أنه مستعار من قواعد القانون المدني، إلا أنه يستجيب لأغراض ومميزات القانون العام، مثله في ذلك مثل سائر الموضوعات الأخرى التي نقلت من نطاق القانون المدني إلى نطاق القانون الإداري.

ويلخص العميد "**هوريو**" نظريته بالقول أن الخلاف بين فكرة الملكية في القانون المدني والقانون الإداري هو أن ملكية الدولة والأشخاص المعنوية العامة الأخرى لأموالها العامة ليس مقصوداً بها الملكية في حد ذاتها، وإنما هو تخصيص هذه الملكية، فهي ملكية مخصصة.

وتتفق هذه النظرية مع الرأي الراجح الذي يأخذ به قضاء مجلس الدولة الفرنسي الذي يذهب إلى أن حق الدولة على أموالها العامة هو حق ملكية عادية

– للشخص العام سلطة إنهاء تخصيص المال للنفع العام ليدخله في أملاكه الخاصة، وحينئذ يمكنه أن يتصرف فيه تصرفاً ناقلاً للملكية.

– ليست الملكية الفردية المقررة في القانون المدني النمط الوحيد للملكية، فهناك الملكية الشائعة والملكية المشتركة، فلا مانع إذن من إضافة "الملكية الإدارية" المقررة للشخص العام على المال العام.

– أن منع التصرف في المال العام دليل على ملكية الشخص العام له وليس حجة نافية لملكيته؛ لأن غير المالك لا يمكن له التصرف في المال أصلاً ولا حاجة لتدخل المشرع لفرض هذا القيد.

– إن القول بحق الرقابة والإشراف فقط يترتب عنه أن تكون الأموال العامة مجموعة واحدة تشرف عليها الدولة، غير أن الإقرار بالملكية يؤدي إلى تعدد الأموال، وتعدد مالكيها، فهناك أموال عامة للدولة وأموال عامة للجماعات المحلية وهو الأمر المقرر فقهاً وقضاءً وقانوناً.

ب– النتائج المترتبة عن الأخذ بهذه النظرية

يترتب عن الاعتراف للدولة وجماعاتها المحلية بحق الملكية على أموالها العامة النتائج التالية:

– تَمَلُّك الدولة للعائدات الناتجة عن أموالها العامة، كما يدخل في ذمتها ثمن بيع هذه الأموال إذا انتهى تخصيصها للمنفعة العامة.

– تلتزم الدولة بصيانة المال العام، وكذلك تعويض الأضرار الواقعة على الغير والمترتبة عن عدم صيانته.

– منح تراخيص وامتيازات لشغل الأملاك العامة كإقامة الأكشاك على أرصفة الطرقات أو المحلات على شواطئ البحار والأنهار.

– يكون للدولة وجماعاتها الإقليمية حق التقاضي لحماية أموالها العامة، من خلال رفع دعاوى الملكية والحيازة عندما يتعدى الغير على المال العام.

– تنظيم حق استعمال المال العام بطرقه المختلفة.

– للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى الحق في نقل ملكية المال العام من شخص إداري إلى آخر، ويحدث ذلك مثلاً عند إعادة توزيع الاختصاصات بين السلطات المركزية واللامركزية، أو تعديل التقسيم الإقليمي للجماعات المحلية مما يترتب عليه إعادة توزيع الأموال العامة بين السلطتين أو بين الجماعات المحلية، كما يجوز تغيير تخصيص المال العام دون المساس بالملكية من شخص إداري إلى شخص إداري آخر.

هذا، ونشير إلى أن المشرع الجزائري تبنى الرأي الراجح فقهاً وقضاءً بشأن هذه المسألة، المتمثل في تكييف حق الدولة والجماعات المحلية على الأموال العامة على أنه حق ملكية ليست بالضرورة ذات الملكية المعروفة في القانون المدني، ويتضح ذلك من نص المادة (02) المعدَّلة من قانون الأملاك الوطنية النافذ

الفرع الثاني: تكييف حق الأشخاص الإدارية العامة على الأملاك الوطنية الخاصة

إذا كان موقف المشرع فيما يتعلق بتحديد طبيعة الحق الممارس من طرف الأشخاص المعنوية العامة على الأملاك الوطنية العامة قد اتسم بالغموض، الأمر الذي ترتب عنه خلاف فقهي بالشكل الذي بيَّناه سابقاً، فإن موقفه

الذي يملكه، بينما هذه العناصر الثلاث للملكية لا نجدها في الملكية الإدارية مقتصرة على الشخص الإداري المالك، فاستعمال الأملاك الوطنية العامة يكون للجميع على قدم المساواة، وليس للإدارة فحسب، وحق الاستغلال غير متوافر إلا نادراً، في حين أن الإدارة المالكة ممنوعة أصلاً من التصرف الناقل للملكية في الأملاك الوطنية العامة.

أما فيما يتعلق بالثانية فإن الإدارية المالكة تتمتع بحق ملكية أوسع نطاقاً ويشبه كثيراً حق الملكية المدنية، لأن عناصر الملكية الثلاث من استعمال واستغلال وتصرف متوافرة في الإدارة المالكة، فهي تستطيع استعمال الأملاك الوطنية الخاصة التابعة لها لمصلحتها الخاصة، كما بإمكانها السماح باستغلالها من قبل الغير بمقابل، وأخيراً يمكنها إجراء التصرفات الناقلة للملكية في أملاكها الخاصة العقارية والمنقولة كالبيع والتبادل، ولكن بإجراءات وقيود تختلف عن تصرف الخواص في أموالهم.

المطلب الثاني: تكييف حق الأفراد على الأملاك الوطنية

إن حق الأفراد على الأملاك الوطنية يكاد ينحصر في الأملاك الوطنية العامة، أما الأملاك الوطنية الخاصة فلا حق لهم عليها إلا بإرادة الإدارة المالكة، وتوضيح ذلك كما يلي:

الفرع الأول: تكييف حق الأفراد على الأملا ك الوطنية العامة

إن تخصيص الأملاك الوطنية العامة للمنفعة العامة يعني أن للأفراد الحق في الانتفاع بهذه الأملاك، وذلك في حدود الغرض الذي تم تخصيصه من أجلها، وبالتالي فإن طبيعة حق الأفراد على الأملاك الوطنية العامة هو حق انتفاع ولكنه مقيد، ذلك أن حق الانتفاع بشكل عام يمنح لصاحبه سلطتي الاستعمال والاستغلال، بينما حق الانتفاع المقرر للأفراد على الأملاك الوطنية العامة يمنح للفرد سلطة الاستعمال دون سلطة الاستغلال، هذا من جهة ومن جهة ثانية فإن سلطة الاستعمال في حد ذاتها مقيدة كأصل عام بشرط عدم تعارضها مع الغرض المخصص له هذا المال.

يختلف استعمال الأفراد لحقهم في الانتفاع بالأملاك الوطنية العمومية باختلاف كيفية تخصيص هذه الأملاك لتحقيق المنفعة العامة. فإذا كان التخصيص مباشراً، فإن الجمهور ينتفع بالمال العمومي مباشرة، بحيث يكون لكل فرد الحق في استعماله بحرية، دون تمييز، وفقاً لطبيعته والغرض المخصص له، كما هو الحال بالنسبة للسير في الطرقات العامة أو الاستجمام في الشواطئ البحرية.

أما إذا كان التخصيص يتم عن طريق مرفق عام، كالنقل بالسكك الحديدية، فإن استعمال المال العمومي لا يكون متاحاً إلا وفق الشروط والكيفيات التي يحددها النظام القانوني المنظم لذلك المرفق. وفي هذه الحالة، يخضع انتفاع الأفراد للقواعد التنظيمية التي تضعها الإدارة، بما يضمن حسن سير المرفق وتحقيق الغاية التي أُنشئ من أجلها.

وقد يكون الانتفاع بالأملاك الوطنية العمومية مجانياً ودون حاجة إلى الحصول على إذن مسبق من الإدارة، وهو ما يُعد الأصل، خاصة بالنسبة للأموال الطبيعية مثل الشواطئ والحدائق والطرق العامة، على اعتبار أن استغلال الإدارة للأموال العمومية لا يهدف، في الأصل، إلى تحقيق أرباح لفائدة الخزينة العامة. ومع ذلك، فإن فرض بعض الرسوم لا يمس بوجه النفع العام في حالات معينة، إذا كان ذلك ضرورياً لتنظيم الاستعمال أو صيانة المال العمومي.

كما لا يتأثر مبدأ الانتفاع العام إذا اقتضت اعتبارات المصلحة العامة اشتراط الحصول على إذن مسبق من الإدارة للانتفاع بالأملاك العمومية بطريقة معينة، كوجوب الحصول على رخصة سياقة المركبات قبل استعمال الطرق العامة بهذه الكيفية. ويظل حق الانتفاع المخوّل للأفراد قائماً، ولو فرضت الإدارة بعض القيود التنظيمية، سواء تعلق الأمر بالأملاك الوطنية العمومية الطبيعية أو الاصطناعية.

وفي هذا الإطار، يجوز للإدارة، تحقيقاً للصالح العام، أن تفرض قيوداً على استعمال بعض الأموال العمومية، كمنع مرور السيارات في طريق معيّن، أو منع الباعة المتجولين من الوقوف في أماكن محددة. ويُبرَّر ذلك على أساس أن أي حق، مهما كانت طبيعته، لا يمكن ممارسته بصورة مطلقة، بل يتعين على صاحبه الالتزام بالقوانين واللوائح التي تنظّم كيفية استعماله، ضماناً للتوفيق بين مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة.

كما لا يتعارض حق الانتفاع هذا مع تمييز بعض الفئات ولاعتبارات معينة بمراكز قانونية خاصة تتيح لهم الاستئثار بجانب من جوانب الانتفاع بالأملاك الوطنية العامة دون غيرهم، كتخصيص بعض الأماكن في بعض الأوقات للأطفال والنساء، أو منح تراخيص وإبرام عقود تتيح لأصحابها استغلال الأملاك الوطنية العامة على نحو معين دون غيرهم، طالما أن هذا الاستغلال لا يمنع باقي الجمهور من استعمال ذات الأملاك.

الفرع الثاني: إمكانية استفادة الأفراد من الأملاك الوطنية الخاصة

لا يملك الأفراد والأشخاص المعنوية الخاصة حيال الأملاك الوطنية الخاصة كأصل عام أي حق، لأن هذه الأملاك ليست مخصصة للمنفعة العامة، ولكن إذا ما ساهمت تلك الأملاك استثناءً في المنفعة العامة كالبنايات التابعة للأملاك الوطنية الخاصة والمخصصة لإيواء مرافق عمومية وهيئات إدارية، فإنه يتقرر للأفراد حق الانتفاع بها مثلها مثل الأملاك الوطنية العامة، كما يستطيع الأفراد الاستفادة من الأملاك الوطنية الخاصة من خلال التأجير والامتياز.

تتكون الأملاك الوطنية حسب المادة (02) من قانون الأملاك الوطنية من مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدولة وجماعاتها الإقليمية في شكل ملكية عمومية أو خاصة، وعليه فالمال لا يكون وطنياً إلا إذا كان في حوزة الدولة أو في حوزة أحد جماعاتها المحلية، ومنه فالأملاك الوطنية توزع كما يلي:

الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة.

الأملاك العمومية والخاصة التابعة للولاية.

الأملاك العمومية والخاصة التابعة للبلدية.

ما يمكن استنتاجه من هذا النص الذي عرَّف فيه المشرع الأملاك الوطنية ما يلي:

– أن المشرع تبنى نظرية ازدواجية الأملاك الوطنية وهجر نظرية وحدة الأملاك الوطنية التي كانت مكرسة في ظل القانون 16/84 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المُلغى بموجب القانون 30/90، حيث أصبحت الأملاك الوطنية تنقسم إلى أملاك عمومية وأخرى خاصة كلاهما مملوكاً للدولة أو أحد جماعاتها المحلية، وهذا تناغماً مع المادة (20) من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي كرست نظرية الازدواجية.

– أن النص أكد على مبدأ إقليمية الملكية الوطنية، حيث لا يمكن أن تتملكها إلا الأشخاص الإقليمية الممثلة في الدولة والولاية والبلدية، وبالتالي لا يمكن أن تكون هذه الأملاك محل تمليك للأشخاص الإدارية المرفقية، مثل المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية، ولكن هذا المبدأ لا يمنع هذه المؤسسات من استعمال الأملاك الوطنية عن طريق التخصيص أو الامتياز أو التسيير.

– نتيجة للتمييز بين الملكية العمومية والملكية الخاصة تخضع الأملاك الوطنية إلى نوعين من القواعد القانونية، قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص.

وفيما يلي نتناول محتوى الأملاك الوطنية في مبحثين، نخصص الأول لمحتوى الأملاك الوطنية العامة، والثاني لمحتوى الأملاك الوطنية الخاصة.

المبحث الأول: محتوى الأملاك الوطنية العمومية

حسب نص المادة (03) من قانون الأملاك الوطنية فإن الأملاك الوطنية العمومية تتكون من مجموع الأملاك المنصوص عليها في المادة (02) من ذات القانون، وهي بالنظر إلى طبيعتها أو غرضها، لا يمكن أن تكون محل ملكية خاصة، بخلاف الأملاك الوطنية الخاصة التي يجب أن تؤدي وظيفة امتلاكية أو مالية.

وهي حسب المادة (12) من قانون الأملاك الوطنية تتكون الأملاك العمومية من جميع الحقوق والأملاك والعقارية الموضوعة تحت تصرف الجمهور للاستفادة منها واستعمالها إما مباشرة، وإما بواسطة مرفق عام، المنقولة

وذلك بشرط أن تكون مكيفة بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة مع هذا المرفق.

وهذه الأملاك العمومية تضم حسب المادة (14) من ذات القانون نوعين من الأملاك: الأولى يعود سبب وجودها لعوامل طبيعية بحتة، لا دخل لإرادة الإنسان في إيجادها، وتُسمَّى بـ: "الأملاك العمومية الطبيعية"، أما الثانية فلا تنشأ إلا بفعل الإنسان، سعياً لتلبية حاجياته المختلفة، وقد أُطلق عليها مُسمَّى: "الأملاك العمومية الاصطناعية".

المعمول والأملاك الوطنية العمومية سواء كانت طبيعية أو اصطناعية يمكن أن تكون تابعة للدولة أو الولاية أو البلدية، لذلك يخضع توزيعها بين هذه الأشخاص المعنوية لمبادئ وقواعد وضعها وتخصيصها وتصنيفها طبقاً للقوانين بها، كما أشارت لذلك المادة (13) من القانون نفسه، فما هو محتوى كل صنف من الأملاك العمومية؟.

المطلب الأول: محتوى الأملاك العمومية الطبيعية

الأملاكمن خلال نص المادة (15) من قانون الأملاك الوطنية يمكن حصر الأملاك العمومية الطبيعية في أربع زمر هي: الأملاك العمومية الطبيعية البحرية، الأملاك العمومية الطبيعية المائية، المجال الجوي الإقليمي، العمومية الطبيعية المتمثلة في الثروات والموارد الطبيعية، نتناولها ضمن الفروع التالية:

الفرع الأول: الأملاك العمومية الطبيعية البحرية

تضم الأملاك العمومية الطبيعية البحرية شواطئ البحر، قعر البحر الإقليمي وباطنه، المياه البحرية الداخلية، طرح البحر ومحاسره، الجرف القاري والمنطقة الاقتصادية الخالصة، وفيما يلي نتناولها بشيء من الشرح.

أولاً: شواطئ البحر

شاطئ البحر يشمل اليابسة التي تحاذي البحر، وهي ذلك الجزء المحصور بين أعلى وأدنى مستوى تبلغه الأمواج خلال السنة وفي الظروف الجوية العادية.

ويتم رسم الحدود بين شاطئ البحر والأملاك المجاورة من خلال معاينة ميدانية علنية تُجرى بمبادرة مشتركة الإدارة المكلفة بالشؤون البحرية وإدارة الأشغال العمومية، بحضور الملاك المجاورين، وبعد السماع لملاحظات بين
الأطراف المعنية وتسجيلها، وفي حالة انعدام الاعتراضات المعتبرة، يتم ضبط الحدود بقرار من الوالي المختص إقليمياً، بموجبه يدرج هذا الشريط من اليابسة ضمن الأملاك العمومية الطبيعية.

وعندما يتراجع مستوى الأمواج وتصبح المساحات التي كانت من قبل مضمَّنة في الأملاك العامة البحرية لا تغطيها الأمواج في أعلى مستواها، تدمج هذه المساحات المكشوفة قانوناً في الأملاك الخاصة التابعة للدولة.

ثانياً: قعر البحر الإقليمي وباطنه

يعرف البحر الإقليمي بأنه ذلك الجزء من البحر الذي يمتد من آخر نقطة تنحصر عنها المياه وقت الجزر إلى غاية 12 ميل بحري (1 ميل بحري يساوي حوالي 1852 م) باتجاه أعالي البحر، وسُمِّي بالإقليمي لأنه جزء من إقليم الدولة وتابع لسيادتها المطلقة، فقعر هذا الجزء من البحر وباطنه يعد من الأملاك الوطنية العمومية.

ثالثاً: المياه البحرية الداخلية

ينصرف اصطلاح المياه البحرية الداخلية إلى المساحات المائية الأكثر قرباً بل التصاقاً بالشاطئ، وبتعبير آخر هي تلك المياه التي تقع في الجانب المواجه لليابسة من خط الأساس الذي يقاس منه عرض البحر الإقليمي.

وتشمل المياه الداخلية في منظور القانون الدولي الموانئ البحرية والخلجان والمضايق والقنوات البحرية الصناعية، أما على المستوى الوطني فإنها تشمل الموانئ والخلجان والممرات البحرية، على اعتبار أنه لا يوجد في الجزائر مضايق داخلية، وتعتبر كلها جزء لا يتجزأ من إقليم الدولة خاضع لسيادتها المطلقة، وتندرج كل هذه الأجزاء ضمن مكونات الأملاك العمومية.

رابعاً: طرح البحر ومحاسره

طروح البحر هي قطع الأرض التي تتكون من الطمي (رمال، وحل، حصى...) الذي يأتي به البحر إلى الساحل، وتظهر خارج أعلى مستوى تبلغه الأمواج، أما المحاسر هي القطع الأرضية التي يتركها البحر مكشوفة عند تراجع مستواه، ولم تعد الأمواج تغمرها في أعلى مستواها، فهذه الأجزاء من اليابسة أيضاً تعد من مشتملات الأملاك العمومية بحكم طبيعتها تلك.

غير أن أراضي طروح البحر ومحاسره التي تستعاد من البحر وتعزل نهائياً عن حركة الأمواج يمكن أن تُجَّرد من صفتها العامة بغية استعمالها في أغراض اقتصادية أو اجتماعية، وحينئذ تدرج في الأملاك الخاصة التابعة للدولة.

خامساً: الجرف القاري والمنطقة الاقتصادية الخالصة

هي مصطلحات فنية لم يحدد مفهومها تشريع الأملاك الوطنية، لكنه اكتفى بالإشارة إليها ضمن ملحقات الملك العمومي البحري.

ولكن بالرجوع إلى اتفاقية جامايكا لسنة 1982م المتضمنة قانون البحار، نجدها تعرف الجرف القاري بأنه يشمل قاع وباطن أرض المساحات المغمورة الواقعة خارج منطقة البحر الإقليمي للدولة الساحلية، في جميع أنحاء الامتداد الطبيعي لإقليم تلك الدولة البري حتى الطرف الخارجي للحافة القارية، أو إلى مسافة 200 ميل بحري من خطوط الأساس التي يقاس منها عرض البحر الإقليمي، إذا لم يكن الطرف الخارجي للحافة القارية يمتد إلى تلك المسافة، أما المنطقة الاقتصادية الخالصة هي تلك المنطقة البحرية الواقعة وراء البحر الإقليمي وملاصقة له، وتمتد إلى مسافة 200 ميل بحري ابتداء من خطوط الأساس التي يقاس منها عرض البحر الإقليمي، وهي تشمل ثروات المياه وقاع البحر وباطن تربته في هذه المنطقة، ومنه يمكن القول أن هناك تداخل بين الجرف القاري والمنطقة الاقتصادية الخالصة، حيث تعتبر المنطقة الأولى محتواة في الثانية، لأن هذه الأخيرة تشمل قاع وباطن البحر على امتداد 200 ميل بحري وما يعلوها من مياه، في حين يشمل الجرف القاري قاع وباطن البحر فقط في تلك المنطقة.

وهذه المناطق في الحقيقة لا تخضع للسيادة المطلقة للدولة الساحلية، وإنما تتمتع فيها بحقوق اقتصادية في مجال استكشاف واستغلال الموارد والثروات غير الحية السائلة منها والصلبة كالمعادن والبترول وتوليد الطاقة الكهربائية، وكذا استكشاف واستغلال الموارد والثروات الحية النباتية منها والحيوانية، وحق إقامة الجزر والمنشآت الصناعية، وحق البحث العلمي وصيانة البيئة البحرية.

فهذه المناطق وبالنظر لأهميتها الاقتصادية والإستراتيجية أدرجها المشرع الجزائري ضمن الأملاك العمومية الطبيعية، وهي تضم قاع البحر وباطن تربته وما يعلوها من مياه البحر.

ولكن ما يمكن ملاحظته بالنسبة للجرف القاري والمنطقة الاقتصادية الخالصة وكذا قعر البحر الإقليمي وباطنه، رغم أنها مصنفة ضمن طائفة الأملاك العمومية التي تتميز بوضعها تحت تصرف الجمهور لاستعمالها مباشرة أو بواسطة مرفق عام، فكيف يتمكن الجمهور يا ترى من استعمال هذا الصنف من الأملاك العمومية؟.

الفرع الثاني: الأملاك العمومية الطبيعية المائية

تضم الأملاك العمومية المائية: مجاري المياه، ورقاق المجاري الجافة (الأرض التي نضب عنها الماء وانحسر)، وكذلك الجزر التي تتكون داخل رقاق المجاري والبحيرات والمساحات المائية الأخرى كالوديان، والمستنقعات، والسباخ (البحيرات المالحة)، والبرك، كما تلحق بها المجالات الأرضية الموجودة ضمن حدودها، كما يعرفها القانون المتضمن قانون المياه، كالطمي، والرواسب المرتبطة بها، والأراضي والنباتات الموجودة في حدودها، جزء لا يتجزأ من الأملاك العامة المائية الطبيعية.

ويتم ضبط الحدود بين مجرى السواقي والوديان والأملاك المجاورة من خلال معاينة أعلى مستوى تبلغه المياه المتدفقة تدفقاً قوياً دون أن تصل حد الفيضان خلال السنة في الظروف الجوية العادية، وبالنسبة للبحيرات والمستنقعات والسباخ يتم ضبط الحدود على أساس أعلى مستوى تبلغه المياه التي يمكن أن تضاف إليها القطع الأرضية المجاورة، المعاينة من خلال تحقيق إداري تعده المصالح المختصة في مجال الري وإدارة أملاك الدولة بعد أخذ وتجري

ملاحظات الغير وادعاءاتهم بعين الاعتبار، وفي حالة غياب اعتراضات معتبرة يتخذ الوالي المختص إقليمياً قرار ضبط الحدود، أما إذا حصل اعتراض معتبر وتعذر التراضي تضبط الحدود بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالري والوزير المكلف بالمالية وأي وزير آخر معني.

وعندما تُغير الأنهار والوديان والسواقي مجاريها وتحفر مجاري جديدة، فالمجاري القديمة تلحق بالأموال الخاصة التابعة للدولة، ويمكن أن تقسم على الأشخاص الذين شغل المجرى الجديد عقاراتهم كل حسب مساحة الجزء الذي نزع منه بفعل الطبيعة.

ونشير أخيراً إلى أن قرارات ضبط حدود شواطئ البحر باتجاه اليابسة، وقرارات ضبط حدود الأنهار والوديان والسواقي والبحيرات والشطوط والمستنقعات والسباخ، هي قرارات إدارية يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري المختص.

الفرع الثالث: الأملاك العمومية الطبيعية الجوية (المجال الجوي الإقليمي)

يقصد بالمجال الجوي الإقليمي ذلك الفضاء الذي يعلو إقليم الدولة البري وبحرها الإقليمي، إلى المدى الذي تصل إليه وسائلها الدفاعية، وذلك إعمالاً لقاعدة مقررة في العرف الدولي مؤداها أن من يملك الأرض يملك ما تحتها وما فوقها، ودون أن نسترسل أكثر في التوضيح، يعتبر قانون الأملاك الوطنية المجال الجوي الإقليمي من ملحقات الملك العمومي الطبيعي.

الفرع الرابع: الأملاك العمومية الطبيعية المتمثلة في الثروات والموارد الطبيعية

تبنى قانون الأملاك الوطنية مفهوماً واسعاً للأملاك المتعلقة بالثروات والموارد الطبيعية، يمتد ليشمل كل الثروات الموجودة في كامل المجالات البرية والبحرية سواء في سطحها أو في جوفها، وقد جاء النص عليها في الفقرة الأخيرة من المادة (15) من قانون الأملاك الوطنية كما يلي: "الثروات والموارد الطبيعية السطحية والجوفية المتمثلة في الموارد المائية بمختلف أنواعها والمحروقات السائلة منها والغازية والثروات المعدنية الطاقوية والحديدية، والمعادن الأخرى أو المنتوجات المستخرجة من المناجم والمحاجر والثروات البحرية، وكذلك الثروات الغابية الواقعة في كامل

المجالات البرية والبحرية من التراب الوطني في سطحه أو في جوفه و/أو الجرف القاري، والمناطق البحرية الخاضعة للسيادة الجزائرية أو لسلطتها القضائية".

والملاحظ أن الأملاك الغابية على خلاف القانون الفرنسي الذي يعتبرها من الأملاك الخاصة، تشكل فرع من فروع الملك العمومي الطبيعي في القانون الجزائري، لكن نظام الملكية العمومية المطبق على الأملاك الغابية يختلف نوعاً ما عن النظام الذي تخضع له الأملاك العمومية الطبيعية الأخرى، فهي بالإضافة إلى سريان القواعد العامة عليها، يسري على كل نوع منها نظام قانوني خاص، لذلك يجب البحث عن النظام القانوني للمحروقات، المناجم والمحاجر والغابات والموارد المائية في القوانين الخاصة.

ويخضع استغلال واستخراج الثروات والمواد من الموارد الطبيعية إلى طرق وكيفيات سوف نتعرف عليها عند الحديث عن استعمال واستغلال الأملاك العامة.

من كل ما سبق نخلص إلى القول أن الأملاك العمومية الطبيعية هي كل تلك الأملاك التي يعود سبب إلى عوامل طبيعية بحتة، ولا دخل لفعل الإنسان حيالها إلا من حيث ضبط حدودها وإضفاء الصفة العمومية وجودها

عليها، ثم المحافظة عليها وصيانتها. وهي موزعة على سطح وباطن إقليم الدولة البري والبحري، بل وحتى في طبقات الجو التي تعلو هذين المجالين.

وإذا كان هذا هو حال الأملاك العمومية الطبيعية، فإن هناك صنف آخر من الأملاك العمومية لا يكون له وجود إلا بفعل الإنسان، ويتعلق الأمر بالأملاك العمومية الاصطناعية (الحكمية)، التي سنتناولها في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: محتوى الأملاك العمومية الاصطناعية

تضم الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية أملاكاً ذات طبيعة مختلفة ذكرتها المادة (16) من قانون الأملاك الوطنية، وقد حصرها المرسوم التنفيذي رقم: 12 – 427 المؤرخ في: 2012/12/16 المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة في خمس فئات هي: الأملاك العامة الاصطناعية في مجال الطرق، الأملاك العامة الاصطناعية التابعة للسكك الحديدية، الأملاك العامة الاصطناعية البحرية المينائية، الأملاك العامة الاصطناعية المطارية، الأملاك العامة الاصطناعية في مجال المعالم والآثار التاريخية، نتناولها بشيء من الشرح كما يلي:

الفرع الأول: الأملاك العامة الاصطناعية في مجال الطرق

أشارت الفقرة 05 من المادة (16) من قانون الأملاك الوطنية إلى أن الطرق العادية والسريعة وتوابعها من بين مكونات الأملاك العامة الاصطناعية، وذلك سواء كانت طرق وطنية أو ولائية أو بلدية، وتوابع الطرق حسب المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم: 83 – 699 المؤرخ في: 1983/11/26 المتعلق برخصة الطرق والشبكات تتمثل في الأرصفة والحواف الملاصقة للطريق، وكل الأجزاء الملحقة بتكوين الطريق، (كالخنادق، الانحدارات، المحطات البرية، قنوات صرف المياه، وجدران الدعم...)، فالطريق وكل توابعه المذكورة تعد من بين مشتملات الأملاك العامة الاصطناعية.

كما يدخل في مشتملات الطريق المنشآت الفنية الكبرى المرتبطة به، كالجسور التي تعبر المجاري المائية والأنفاق (الطرق تحت الأرض)، والمحولات التي تمثل نقاط تقاطع بين الطرق والسكك الحديدية، وغيرها.

ويتم ضبط حدود الأملاك العامة في مجال الطرق من خلال إجراء إداري يسمى "التصفيف"، الذي بموجبه تضبط الإدارة المعنية الحد الفاصل بين الطريق والملكيات المجاورة سواء كانت عامة أو خاصة، وسوف نتحدث عنه بشيء من التفصيل عند بسط الحديث عن موضوع الإدراج في الأملاك العامة.

ويترتب على ضبط الحدود بين الطرق العامة والأملاك المجاورة ارتفاق إداري يتمثل في الابتعاد عن الطريق بمسافة معينة أو عدم البناء حسب الحالة.

الفرع الثاني: الأملاك العامة الاصطناعية التابعة للسكك الحديدية

نصت الفقرة الثانية من المادة (16) المذكورة على أن السكك الحديدية وتوابعها الضرورية لاستغلالها من بين مشتملات الأملاك العامة الاصطناعية، وقد بينت المادة (35) من المرسوم التنفيذي 12 – 427 المقصود بتوابع السكك الحديدية، وهي تشمل على وجه الخصوص الأراضي التي تكون أساس شبكة السكك الحديدية، والرص والخنادق، والردوم وجدران الدعم، والمنشآت الفنية، المباني والتجهيزات التقنية لاستغلال الشبكة، وإشارتها والجوانب

وكهربتها، وكذلك محطات القطار بجميع تجهيزاتها ومرافقها من طرق مؤدية إليها ومساحات الوقوف أمامها ومستودعات الخزن، كما تلحق بتلك التوابع كل المباني والمحال المخصصة للاستغلال المباشر في مجال السكك الحديدية.

ويدخل في مشتملات السكك الحديدية شبكتها التي تمر فوق سطح الأرض وباطنها (شبكات الميترو) وتلك التي تعبر فوق الأنهار والوديان، وذلك لعموم النص الذي لم يحدد مكان مرور السكة.

ويتم ضبط الحدود بين السكك الحديدية (وتوابعها الضرورية) والملاك المجاورين بنفس الإجراء الذي يتم به ضبط حدود الطرق، كما يترتب عليها نفس الارتفاق.

الفرع الثالث: الأملاك العامة الاصطناعية البحرية المينائية (أملاك الملاحة البحرية)

الأرصفة،الملكية الوطنية العمومية البحرية لا تشمل فقط الأجـ زاء الطبيعية من البحر (الشاطئ، البحر الإقليمي، الجرف القاري، مياه الموانئ وباطنها...)، بل تتوسع لتشمل مختلف الملحقات الاصطناعية الواقعة على اليابسة مثل الحواجز، الطرق والسكك الحديدية والمسالك الواقعة في حدود الموانئ، المرافق المبنية وغير المبنية اللازمة للشحن وتوقف السفن ورسوها، وأماكن صيانتها وإصلاحها، كما تعد المنارات المخصصة لحركة المرور البحرية من والتفريغ

توابع الموانئ.

الفرع الرابع: الأملاك العامة الاصطناعية المطارية (أملاك الملاحة الجوية)

الملك العام المتعلق بحركة المرور الجوية هو الذي يضم كافة الموانئ الجوية والمطارات المدنية والعسكرية الموجهة للاستعمال من طرف الجمهور بواسطة مصلحة عمومية مهيأة خصيصاً لهذا الغرض، كما تعتبر أيضاً من الأملاك العمومية الاصطناعية الجوية كل اللواحق الضرورية المبنية وغير المبنية والمتعلقة بالارتفاقات لفائدة الملاحة

الجوية، مثل تجهيزات الملاحة الجوية (كالمنارات ومحطات الأرصاد الجوية)، والمباني والمرافق الإدارية الموجودة بالمطار، والأماكن المخصصة لتوقف الطائرة والطرق المؤدية إليها، والأماكن المخصصة لصعود وهبوط الطائرة.

الفرع الخامس: الأملاك العامة الاصطناعية في مجال المعالم والآثار التاريخية

يضم هذا الصنف من الأملاك كل البنايات والأماكن التي تنطوي على فائدة ذات طابع تاريخي أو فني أو أثري، والمصنفة كمعالم تاريخية مثل التماثيل، التحف، والقطع الأثرية، النصب التذكارية، البنايات والأماكن التابعة للحضارات القديمة مثل القصور ودور العبادة، المتاحف.

وكل تلك العقارات والأماكن مشمولة بقواعد الحماية المقررة للأملاك العامة، لذلك لا يجوز التنازل عنها ولا اكتسابها بالتقادم، كما لا يجوز تحطيمها أو ترميمها إلا برخصة مسبقة من وزارة الثقافة.

وحتى تستفيد تلك الأملاك من الحماية المقررة للأملاك العامة يجب أن تُصنَّف وتُجرد ضمن هذه الطائفة من الأموال، والعقارات المعنية حتى ولو كانت ملك تابع للخواص يمكن استخدام حق الشفعة فيها، وبالتالي تُصنَّف ضمن الأملاك العامة، بعد نزع ملكيتها من أجل المنفعة العامة.

وحسب المادة (54) من المرسوم رقم: 12 – 427 المذكور فإن الأماكن والمعالم التاريخية والطبيعية قد ليس لغرض خضوعها لقواعد الملكية العامة، وإنما بقصد حمايتها والمحافظة عليها، وهي بذلك تبقى خاضعة تصنف

للتشريع الخاص المطبق عليها، معنى ذلك أن هذا الصنف من الأملاك العامة لا يخضع بالضرورة وبصفة تلقائية إلى قواعد وأحكام الملكية الوطنية بمجرد تصنيفها، بل تبقى خاضعة للتشريع الخاص المطبق عليها، غير أنه عندما يصنف عمل فني أو ملك ثقافي منقول له أهمية وطنية أكيدة ضمن المجموعات الوطنية، فإنه يدمج في الأملاك العامة مباشرة بمجرد اتخاذ قرار تصنيفه في إحدى هذه المجموعات، ويصبح حينئذ خاضعاً لنظام الملكية الوطنية العمومية.

والملاحظ من خلال الفئات الخمسة للأملاك الوطنية العامة السابقة أنها تتكون من عناصر مادية يغلب عليها الطابع العقاري (باستثناء التحف والقطع الأثرية)، وهي التي تستحوذ على النصيب الأوفر في حضيرة الأملاك الوطنية العامة.

لكن مع ذلك قد تدرج بعض الأملاك المادية المنقولة، بل وحتى الأملاك المعنوية في طائفة الأموال الوطنية العامة، وذلك بالنظر لأهميتها التاريخية والثقافية، ويتعلق الأمر بالمخطوطات والمحفوظات الوطنية وكل حقوق التأليف وحقوق الملكية الثقافية الآيلة إلى الأملاك الوطنية العمومية، ويرجع سبب تصنيفها ضمن طائفة الأملاك الوطنية العامة حتى تنطبق عليها قواعد الحماية المقررة لهذا الصنف من الأملاك، وبالتالي المحافظة عليها لخدمة المصلحة العمومية.

كما نلاحظ أن بعض العقارات والمباني رغم كونها مشيدة فوق ملكية وطنية خاصة، إلا أنها تُصنَّف ضمن الأملاك الوطنية العمومية، ويتعلق الأمر بالمنشآت الأساسية الثقافية والرياضية مثل الملاعب، مراكز ترفيهية، ودور الثقافة وغيرها، وكذا المباني التي تأوي المؤسسات الوطنية والمقرات الإدارية المصممة والمخصصة لإنجاز مرفق عام مثل المستشفيات، المؤسسات التعليمية، الجامعات، الإقامات الجامعية، مرافق العدالة.

وهذه العقارات والمباني تبقى ملك للشخص المعنوي العام الذي أنجزها، وتستعمل من طرف تلك الهيئات والمؤسسات عن طريق التخصيص، الذي يخول لها حق الانتفاع منها وتسييرها وواجب المحافظة عليها وصيانتها وإرجاعها لمالكها في حالة الاستغناء عليها.

الفرع السادس: الأملاك الوطنية العامة العسكرية

هذا الصنف من الأملاك لم يدرجه المرسوم التنفيذي رقم: 12 – 427 المشار إليه كفئة مستقلة من فئات الأملاك العامة، إلا أنه أشار إلى أن الموانئ والمطارات العسكرية وكل المنشآت ووسائل الدفاع المخصصة لحماية التراب الوطني هي أملاك عمومية إلا أنها تخضع لقوانين وأنظمة خاصة فيما يتعلق بتسييرها واستعمالها، فهي مثلاً لا تخضع للاستعمال الجماعي المباشر للجمهور، بل يمنع هذا الأخير من استعمالها مباشرة نظراً لطابعها الخاص، وذلك بخلاف الأملاك العمومية الأخرى.

وهي تضم الموانئ والمطارات العسكرية وتوابعهما الضرورية، والقواعد والثكنات العسكرية، والطرق العسكرية المؤدية لتلك المرافق، ميادين التدريب على الرمي، وعموماً كل المنشآت الأخرى المخصصة للمرفق العام المتعلق بالدفاع الوطني والمهيأ خصيصا لهذا الغرض.

المبحث الثاني: محتوى الأملاك الوطنية الخاصة

حسب نص الفقرة الثانية من المادة (03) من قانون الأملاك الوطنية فإن الأملاك الوطنية الخاصة تتكون من مجموع الأملاك الوطنية الأخرى غير المصنفة ضمن الأملاك العمومية، والتي بخلاف هذه الأخيرة تؤدي وظيفة امتلاكية ومالية.

ما يلاحظ على التعريف الذي أورده المشرع في النص السابق أنه حدَّد الأملاك الوطنية الخاصة وفق معيار سلبي وعام وليس ايجابي مثل ما فعل مع الأملاك الوطنية العامة، مقتضاه أن كل ملك غير مُصنَّف ضمن الأملاك الوطنية العامة هو ملك وطني خاص، وهو وضع يطرح إشكالية البحث عن معيار حاسم ودقيق للتمييز بين هذا النوع من الأملاك والأملاك الخاصة المملوكة من طرف الأشخاص الطبيعيين والأشخاص المعنوية الخاصة.

لكن بالرجوع إلى المادة (773) من القانون المدني نجدها تنص على أن جميع الأموال (سواء كانت عقاراً أو منقولاً) التي ليس لها مالك تعتبر ملكاً من أملاك الدولة، الأمر الذي يُفهم منه أن عبء إثبات الملكية يقع على الأشخاص الطبيعيين والأشخاص المعنوية الخاصة وليس على الإدارة لأن ملكيتها ثابتة بقوة القانون، أي كل من يدَّعي الملكية عليه أن يثبت ذلك بالحيازة أو بالوثائق الرسمية أو بكل وسيلة أخرى مقررة قانوناً.

كما أن هذا المعيار السلبي الذي تبناه المشرع لتحديد الأملاك الوطنية الخاصة يتطلب من الإدارة القيام بإجراء ايجابي يتمثل في التصنيف حيال الأملاك التي ترغب في إضفاء الصفة العمومية عليها، وعدم قيامها بذلك يعني أن الملك يبقى في دائرة الأملاك الوطنية الخاصة، مما يفيد أن الأصل في الأملاك الوطنية – باستثناء التي تكون عامة بحكم الطبيعة – أنها خاصة، وعلى الإدارة إذا ما أرادت أن تُكسبها صفة العمومية القيام بالإجراء المناسب.

والمادة (17) من قانون الأملاك الوطنية بالإضافة إلى تأكيدها على أن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة وجماعاتها المحلية تتكون من مجموع العقارات والمنقولات غير المُصنَّفة في الأملاك الوطنية العمومية، ذكرت

وتوجد طائفة أخرى من الأملاك، حيث أوردت المواد (18) و(19) و(20) من قانون الأملاك الوطنية تعداداً، على سبيل المثال لا الحصر، لبعض مكوّنات **الأملاك الوطنية الخاصة** التابعة على التوالي لكل من الدولة والولاية والبلدية. وقد اعتمد المشرّع في تصنيف هذه الأملاك معيار **الثبات والحركة**، فقسّمها إلى نوعين رئيسيين، هما: الأملاك الوطنية الخاصة المنقولة، والأملاك الوطنية الخاصة العقارية. وسيتم التطرق إلى كل نوع منهما في المطلبين المواليين.

المطلب الأول: الأملاك الوطنية الخاصة المنقولة

تضم هذه الطائفة من الأموال منقولات مادية وأخرى معنوية، إلى جانب الحقوق والقيم المنقولة. ووفقاً للنصوص القانونية المذكورة، تتمثل الأملاك الوطنية الخاصة المنقولة فيما يلي:

- الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها الدولة أو حققتها الجماعات المحلية في إطار أحكام القانون.
- الأمتعة والمنقولات والعتاد الذي تستعمله مؤسسات الدولة وإداراتها ومصالحها، وكذا المنشآت العمومية ذات الطابع الإداري.
- الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها الدولة أو حققتها مقابل قيمة الحصص أو التزويدات التي تقدمها الهيئات العمومية، وكذلك الحقوق والقيم المنقولة المنصوص عليها في المادة (49) من هذا القانون، والمتمثلة في مبالغ الفوائد والأسهم والسندات، إضافة إلى المبالغ النقدية المملوكة للأفراد والشركات الخاصة والمودعة في البنوك، والتي لم يتقدم أصحابها لسحبها ضمن الآجال القانونية.
- السندات والقيم المنقولة التي تمثل مقابل قيمة الأملاك والحقوق المختلفة الأنواع التي تقدمها الدولة بغرض المساهمة في تكوين الشركات المختلطة الاقتصاد، وذلك وفقاً لأحكام القانون.

المطلب الثاني: الأملاك الوطنية الخاصة العقارية

تشمل الأملاك الوطنية الخاصة العقارية، على وجه الخصوص، الأملاك الفلاحية والرعوية، كما تضم البنايات التابعة للدولة أو لجماعاتها المحلية، والمستعملة لأغراض متعددة. وتتمثل هذه الأملاك، بصفة عامة، فيما يلي:

- الأملاك والحقوق الناتجة عن تجزئة حق الملكية، والتي تؤول إلى الدولة أو الولاية أو البلدية، وكذا إلى مصالحها ومؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري.
- الأملاك التي لم يجرِ تخصيصها أو تصنيفها ضمن الأملاك الوطنية العمومية، والتي تعود ملكيتها للدولة أو لجماعاتها المحلية.
- الأملاك المحوّلة بصفة غير شرعية من الأملاك الوطنية التابعة للدولة أو الولاية أو البلدية، والتي تم الاستيلاء عليها أو شغلها دون حق أو سند قانوني، ثم استُرجعت لاحقاً بالطرق القانونية.
- جميع البنايات والأراضي غير المصنفة ضمن الأملاك الوطنية العمومية، والتي تملكها الدولة وخصّصتها لتسيير المرافق العمومية.

- جميع البنايات والأراضي غير المصنفة ضمن الأملاك الوطنية العمومية، التي اقتنتها الدولة أو آلت إليها، بما في ذلك العمارات ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري، وكذا المحلات التجارية التي بقيت مملوكة للدولة.
- الأراضي الجرداء غير المخصصة التي بقيت مملوكة للدولة.
- الأملاك المخصصة لوزارة الدفاع الوطني، والتي تمثل وسائل الدعم واللوجستيك اللازمة لأداء مهامها.
- الأملاك المخصصة أو المستعملة من قبل البعثات الدبلوماسية والمكاتب القنصلية المعتمدة في الخارج.
- الأملاك التي تؤول ملكيتها إلى الدولة عن طريق الهبات أو الوصايا أو التركات التي لا وارث لها، وكذا الأملاك الشاغرة، والأملاك التي لا مالك لها، إضافة إلى حطام السفن والكنوز.
- الأملاك المحجوزة أو المصادرة التي آلت ملكيتها نهائياً إلى الخزينة العمومية.
- الأراضي الفلاحية أو ذات الطابع الفلاحي، والأراضي الرعوية التي تملكها الدولة.

ومن خلال ما سبق، يمكن استخلاص أن الأملاك الوطنية الخاصة، وعلى خلاف الأملاك الوطنية العمومية المرتبطة بتحقيق المنفعة العامة، يُفترض أن تؤدي وظيفة امتلاكية ومالية، إذ تُوجَّه أساساً إلى تحقيق مردودية اقتصادية أو تقديم خدمات تعود بالنفع على الشخص العمومي المالك. ويترتب على ذلك أن تسيير الملك الخاص للدولة لا يستهدف، كأصل عام، تحقيق المصلحة العامة، وإنما يهدف إلى تحقيق مصلحة خاصة للجهة العمومية المالكة.

غير أن الواقع العملي يُظهر أن الأملاك الوطنية الخاصة لا تؤدي دائماً وظيفة مالية محضة، إذ توجد حالات تُخصص فيها بعض العقارات أو المنقولات التابعة للملك الخاص لخدمة مصالح إدارية معينة، دون أن تُصنف ضمن الأملاك الوطنية العمومية. ففي مثل هذه الحالات، تُقدّم هذه الأملاك خدمة عمومية دون أن تستهدف تحقيق نفع خاص أو مردودية مالية لمالكها، وهو ما جعل الوصف التقليدي للملك الخاص للدولة، القائم على الوظيفة التملكية والمالية الخالصة، محل انتقاد فقهي، خاصة فيما يتعلق بحصر المنفعة في شخص المالك العمومي دون اعتبار الأبعاد الوظيفية والاجتماعية لهذا النوع من الأملاك.

تختلف طرق تكوين الأموال وإدراجها في زمرة الأملاك الوطنية باختلاف مكونات هذه الأملاك، وهو ما أشارت إليه المادة (26) من قانون الأملاك الوطنية، التي نصت على: "تقام الأملاك الوطنية بالوسائل القانونية أو بفعل الطبيعة.

وتتمثل الوسائل القانونية في تلك الوسيلة القانونية أو التعاقدية التي تُضم بمقتضاها أحد الأملاك إلى الأملاك الوطنية حسب الشروط المنصوص عليها في هذا الباب.

ويتم اقتناء الأملاك التي يجب أن تدرج في الأملاك الوطنية بعقد قانوني طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بهما حسب التقسيم الآتي:

– طرق الاقتناء التي تخضع للقانون الخاص: العقد والتبرع والتبادل والتقادم والحيازة.

– طريقان استثنائيان يخضعان للقانون العام: نزع الملكية وحق الشفعة"، وهذا بالإضافة إلى التأميم والاستيلاء المنصوص عليهما في الدستور والقانون المدني.

هذا النص اكتفى بحصر الوسائل التي تُقام بها الأملاك الوطنية بصفة عامة وهي إما أن تكون قانونية أو مادية، دون أن يميز بين الطرق والوسائل التي تقام بها الأملاك العامة وتلك التي تقام بها الأملاك الخاصة، لكن المواد من (27) إلى (58) من قانون الأملاك الوطنية كانت أكثر تفصيلاً فيما يتعلق بطرق إدراج المال في كلا النوعين من الأملاك الوطنية، وهو الأمر الذي يتطلب منا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في الأول طرق إدراج المال في الأملاك الوطنية العمومية، وفي الثاني طرق اكتساب الأملاك الوطنية الخاصة.

المبحث الأول: طرق الإدراج في الأملاك الوطنية العمومية

يقصد بالإدراج في الأملاك الوطنية العامة إدخال مال معين في هذا الصنف من الأملاك، وبمجرد القيام بهذه العملية يكتسب المال صفة العمومية، وتتم عملية الإدراج بطريقتين مختلفتين، وهما حسب المادة (28) من قانون الأملاك الوطنية:

– تعيين الحدود بالنسبة للأملاك العمومية الطبيعية.

– التصنيف بالنسبة للأملاك العمومية الاصطناعية.

ويتوج هذين الإجراءين بإصدار قرار إداري من السلطة المختصة يضفي على المال الصفة العمومية، ومن ثم يدرج في مجموعة الأملاك الوطنية العامة.

لكن صفة العمومية وما يترتب عليها من قواعد حماية خاصة بالنسبة للمال الذي اكتسبها لا تظل ملازمة له، وإنما تزول عنه بمجرد وجود عائق يؤثر على تحقيق هذا المال للنفع العام.

لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب، نتطرق في الأول لدراسة تعيين الحدود، ونتناول في الثاني التصنيف، أما الثالث فنخصصه لزوال الصفة العمومية عن المال.

المطلب الأول: تعيين الحدود

يقصد بعملية تعيين الحدود ذلك الإجراء الإداري الذي بموجبه تقوم السلطة الإدارية المختصة بمعاينة حدود الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية، بمعنى أن تدخل الإدارة من أجل وضع حدود هذه الأملاك لا يعد إنشاء أو كشف

لوضع جديد، وإنما هو مجرد إقرار لحالة سابقة مفروضة بحكم الظواهر الطبيعية، وقد أكدت ذلك الفقرة الثالثة من المادة (29) من قانون الأملاك الوطنية عندما أشارت إلى أن عملية تعيين حدود الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية تكتسي طابعاً تصريحياً.

وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم: 427/12 المؤرخ في: 2012/12/16 المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة كيفية تعيين حدود الأملاك العامة البحرية والأملاك العامة المائية، وهو ما سنتناوله في الفرعين التاليين كما يلي:

الفرع الأول: تعيين حدود الأملاك العامة البحرية

تُضبط حدود الأملاك العامة البحرية الطبيعية وفق شروط وأشكال وإجراءات حددتها المواد من (08) إلى (14) من المرسوم المذكور، وتكون من خلال معاينة ميدانية علنية تجريها إدارة الشؤون البحرية بالاشتراك مع إدارة الأشغال العمومية، بحضور الملاك المجاورين، مع استشارة المصالح الإدارية ذات العلاقة، قصد رسم الحدود بين شاطئ البحر والأملاك المجاورة من جهة اليابسة، وذلك عندما تصل أمواج البحر إلى أعلى مستوى لها خلال السنة وفي الظروف العادية.

وبعد السماع لملاحظات الأطراف المعنية وتسجيلها، وفي حالة انعدام الاعتراضات المعتبرة، يتم ضبط الحدود بقرار من الوالي المختص إقليمياً بناء على المحضر الذي أعدته المصالح التقنية المختصة، بموجبه يُدرج هذا الشريط من اليابسة ضمن الأملاك العمومية الطبيعية.

غير أنه إذا ظهرت صعوبات ذات طابع تقني بحت وعرقلت عملية وضع الحدود، فإنها تُضبط بقرار وزاري مشترك بين الوزير المعني أو الوزراء المعنيون والوزير المكلف بالمالية.

الفرع الثاني: تعيين حدود الأملاك العامة المائية

حدَّدت المواد من (16) إلى (24) من المرسوم المشار إليه أعلاه الإجراءات المتعلقة بتعيين وضبط الحدود بين مجاري المياه والأملاك المجاورة، فبالنسبة لمجرى السواقي والوديان يتم من خلال معاينة أعلى مستوى تبلغه المياه المتدفقة تدفقاً قوياً دون أن تصل حد الفيضان خلال السنة في الظروف الجوية العادية، وبالنسبة للبحيرات والمستنقعات والسباخ يتم ضبط الحدود على أساس أعلى مستوى تبلغه المياه التي يمكن أن تضاف إليها القطع الأرضية المجاورة.

وتُجرى المعاينة من خلال تحقيق إداري تعده المصالح المختصة في مجال الري وإدارة أملاك الدولة، بعد أخذ ملاحظات الغير وادعاءاتهم بعين الاعتبار، وفي حالة غياب اعتراضات معتبرة يتخذ الوالي المختص إقليمياً قرار ضبط الحدود، أما إذا حصل اعتراض معتبر وتعذر التراضي تضبط الحدود بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالري والوزير المكلف بالمالية وأي وزير آخر معني.

ونشير أخيراً إلى أن هناك أموالاً رغم أن المشرع اعتبرها من قبيل الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية، إلا أنها مع ذلك لا تحتاج إلى إجراء تعيين الحدود لإكسابها صفة العمومية، وإنما يتم إدراجها –حسب نص المواد (35) و(36) و(37) من قانون الأملاك الوطنية– ضمن فئة الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية بمجرد تكوينها، ويتعلق الأمر بالثروات والموارد الطبيعية السطحية والجوفية التي ذكرتها الفقرة الأخيرة من المادة (15) من قانون الأملاك الوطنية، والتي من بينها المحروقات السائلة والغازية والمعادن...إلخ.

كما نشير إلى أن قرارات ضبط الحدود هي من قبيل القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وكذلك كافة طرق الطعن الأخرى المقررة قانوناً، وهو ما أشارت إليه المادة (24) من المرسوم المذكور.

المطلب الثاني: التصنيف

يُقصد بالتصنيف حسب نص المادة (31) من قانون الأملاك الوطنية ذلك الإجراء القانوني الذي بمقتضاه تضفي السلطة الإدارية المختصة على الملك المنقول أو العقار طابع الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية.

لكن هذا الإجراء يجب أن يسبقه إجراء آخر هو حيازة الشخص العام (الدولة أو أحد هيئاتها المحلية) للمال المراد تصنيفه، وتكون هذه الحيازة إما بطريق من طرق القانون الخاص (كالشراء، التبادل، الهبة)، وإما بأسلوب القانون العام (كنزع الملكية للمنفعة العامة، الشفعة،...)، وهي الطرق التي سنبسط فيها الشرح في موضع لاحق.

كما أشارت ذات المادة إلى أن العقار المراد تصنيفه يجب أن يكون مهيئاً للغرض الذي يخصص له، فنزع ملكية عقار أو اقتنائه بالتراضي لتحويله إلى ملعب يقتضي تهيئة أرضيته واقتلاع أحجاره وأشجاره وتزويده بما يلزم، ليكون صالحاً للغرض المخصص له.

وإذا توافرت تلك الشروط فإن العقارات التابعة لأملاك الدولة الخاصة تدرج وتصنف في الأملاك العامة الاصطناعية التابعة لها بقرار يتخذه الوزير المكلف بالمالية أو الوالي المختص إقليمياً حسب الحالة، ويثبت إدراج العقار في زمرة الأملاك العامة الاصطناعية بمحضر تعده إدارة الأملاك الوطنية بالاشتراك مع ممثلي المصلحة أو المصالح المعنية.

أما بالنسبة للأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية في مجال الطرق فتصنف حسب الحالة طبقاً للمرسوم رقم: 99/80 المؤرخ في: 1980/04/06 المتعلق بإجراءات تصنيف وإلغاء تصنيف طرق المواصلات، إما بمرسوم تنفيذي بالنسبة للطرق الوطنية، أو بقرار وزاري مشترك يصدره وزير الأشغال العمومية ووزير الداخلية بالنسبة للطرق الولائية، أو بقرار من الوالي المختص إقليمياً إذا تعلق الأمر بالطرق البلدية.

مما سبق يتضح أن المشرع قد جانب الصواب عندما ذكر في المادة (28) من قانون الأملاك الوطنية التي تناولت طرق الإدراج في الأملاك الوطنية العمومية، أن الإدراج في الطرق العامة يكون بعملية الاصطفاف وليس على أساس التصنيف، لأن الاصطفاف حسب المادة (30) من ذات القانون عملية تهدف إلى رسم الحدود الفاصلة بين الطرق العمومية والملكيات المجاورة، إذ لا يترتب عنها إضفاء الصفة العمومية على الطرق، غاية ما في الأمر أنها تفرض على عاتق الملاك المجاورين ارتفاق إداري يتمثل في الابتعاد عن الطريق بمسافة معينة أو عدم البناء حسب الحالة.

ولكي تدرج الطرق في الأملاك العمومية يجب إتباع إجراءات تصنيفها وفق أحكام المرسوم رقم: 99/80 المذكور، بعد ضبط حدودها مع الأملاك المجاورة عن طريق الاصطفاف.

هذا ونشير إلى أنه بعد إجراء تعيين الحدود بالنسبة للأملاك الوطنية العمومية الطبيعية والتصنيف بالنسبة للأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية، فإنه يتم إدراجها في الأملاك العمومية حسب نص المادة (04) من المرسوم التنفيذي بقرار يتخذه الوزير المكلف بالمالية أو الوالي المختص حسب الحالة.

المطلب الثالث: زوال الصفة العمومية عن المال

يتم إخراج المال من نطاق الأملاك الوطنية العامة (الدومين العام) إذا أصبح لا يحقق المنفعة العامة التي بسببها اكتسب صفة العمومية، وقد يكون ذلك بفعل الظواهر الطبيعية أو بفعل الإنسان (القرار الإداري)، وهي نفس الوسائل المادية والقانونية التي اكتسب بها المال صفة العمومية.

الفرع الأول: زوال الصفة العمومية بفعل الطبيعة

سبق أن ذكرنا أن حدود الأملاك الوطنية الطبيعية البحرية تمتد إلى ذلك الشريط من اليابسة الذي تصله أمواج البحر عندما تبلغ أعلى مستوى لها في السنة وفي الظروف الجوية العادية، لكن عندما يتراجع مستوى تلك الأمواج وتصبح المساحات التي كانت من قبل مضمَّنة في الأملاك العامة البحرية لا تغمرها الأمواج في أعلى مستواها، فإن هذه المساحات المكشوفة تدمج قانوناً في الأملاك الخاصة التابعة للدولة، وهو ما أشارت إليه الفقرة الثانية من المادة (09) من المرسوم التنفيذي.

وكذلك الحال بالنسبة للأملاك الوطنية المائية، فعندما تُغير الأنهار والوديان والسواقي مجاريها وتحفر مجاري جديدة، فإن المجاري القديمة تلحق بالأموال الخاصة التابعة للدولة، وهذا ما يُستنتج بمفهوم المخالفة من نص المادة (08) من القانون رقم: 12/05 المؤرخ في: 2005/08/04 المتضمن قانون المياه.

وإذا ما شغل المجرى الجديد أراضي تابعة للخواص، فإن أراضي المجرى القديم التي ابتعدت عنها المياه، يمكن تقسيمها على الأشخاص الذين شغل المجرى الجديد عقاراتهم كل حسب مساحة الجزء الذي نزع منه بفعل الطبيعة، وهو ما بينته الفقرة الثانية من ذات المادة.

لكن إذا كان انحراف المياه عن مجراها السابق بشكل جزئي، أو أن إمكانية التعويض العيني تصبح غير قابلة للتطبيق، يستفيد ملاك الأراضي التي اخترقها المجرى الجديد من تعويض نقدي، يقدر بنفس الكيفية التي تقدر بها العقارات في حالة نزع الملكية، وهو ما أوضحته الفقرة الثالثة من ذات المادة.

وإذا كانت وسيلة إدراج المال في الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية هي القرار الإداري المتضمن ضبط الحدود، فإن المنطق يقتضي زوال صفة العمومية عنه بنفس وسيلة اكتسابها وفقاً لقاعدة توازي الأشكال المقررة في القانون الإداري، وإن كان البعض يرى أن قرار إعادة ضبط الحدود الذي يُتخذ عندما تتراجع أمواج البحر وتكشف جزء من اليابسة أو عندما يتغير المجرى المائي، يمكن أن يمثل قرار ضمني بإزالة الصفة العمومية عن الجزء المكشوف من اليابسة المحاذي للشاطئ، أو عن الأراضي التي كانت تمثل المجرى المائي القديم.

هذا وقد اختلف الفقه الإداري حول إمكانية زوال الصفة العمومية عن المال من عدمها بالفعل دون اتخاذ أي إجراء ايجابي من الإدارة، بين قائل بزوال الصفة العمومية عن المال بالفعل بشكل عام بغض النظر إن كان من الأموال الطبيعية أو الاصطناعية، وذلك انطلاقاً من أن المادة (688) من القانون المدني أجازت اكتساب المال لصفة العمومية بالفعل كما أسلفنا، فإن المنطق يقتضي بأن يفقد المال الصفة العامة بالوسيلة التي اكتسبها بها، وقائل بوجوب التفريق في هذه المسألة بين الأموال العامة الطبيعية (كالبحار والأنهار) وهذه يجوز انتهاء تخصيصها للمنفعة العامة بالفعل، بينما الأموال العامة الحكمية (الاصطناعية) فلا يجوز زوال الصفة العمومية عنها بالفعل، وإنما يجب تجريدها من صفتها العامة بقرار.

بينما يذهب رأي ثالث إلى القول بأن تجريد المال من الصفة العمومية لا يمكن أن يتحقق بالفعل، وإنما يجب أن يصدر القرار الذي يزيل على المال صفته العمومية سواء كان طبيعيا أو اصطناعيا، وهو الاتجاه الذي نؤيده وهذا تأسيساً على أن إكساب المال للصفة العمومية يتم حسب قانون الأملاك الوطنية بقرار، فإن تجريده منها يجب أن يتم بنفس الوسيلة التي اكتسبها بها، هذا من جهة ومن جهة ثانية، فإن الاستناد إلى المادة (688) المذكورة للقول بأن المال يمكن أن يكتسب الصفة العمومية بالفعل لا يعتبر صحيحاً، لأن هذه القاعدة عامة وهي مقيدة بحكم خاص وهو نص المادتين (27) و(28) من قانون الأملاك الوطنية، اللتين نصتا على أن الإدراج في الأملاك العمومية يكون باتخاذ قرار تعيين الحدود أو التصنيف حسب الحالة، وفضلاً عن ذلك فإن المادة (688) بدأت بلفظ "تعتبر" التي تختلف في مدلولها عن كلمة "تُكتسب أو تُدرج"، فهي تعتبر كذلك إلى أن تكتسب الصفة العمومية.

هذا على المستوى الفقهي النظري، لكن من الناحية الواقعية يمكن أن يقل انتفاع الجمهور من المال العام أو ينعدم تماماً، فيصبح من غير المفيد بقاء الصفة العمومية ملازمة له ما دام وجه المنفعة العامة قد انتهى أو يكاد من الناحية الفعلية، ومثال ذلك إعراض الجمهور لمدة طويلة عن استغلال ملعب رياضي بسبب رداءته وعدم قيام السلطة المختصة بترميمه أو إعادة تهيئته، أو هجر الجمهور لحديقة عمومية بسبب موت أشجارها وتعطل أوجه التمتع بها، وذلك بالرغم من بقاء القرار الذي منح الملعب أو الحديقة الصفة العمومية ساري المفعول.

ففي مثل هذه الحالات يبقى العقار ملكاً عاماً ولا ينزل إلى مستوى الأملاك الوطنية الخاصة، إلا إذا انتفت تماماً بقايا المنفعة العامة فيه، ففي المثالين السابقين يتحقق انتهاء أوجه المنفعة العامة في الملعب والحديقة بانهيار معالمهما بشكل تام، ولكن مع ذلك يبقى اتخاذ قرار إلغاء التصنيف حيالهما ضروري لتجرديهما نهائياً من الصفة العمومية، كما سوف نوضحه فيما يلي.

الفرع الثاني: زوال الصفة العمومية بقرار إداري (إلغاء التصنيف)

بالإضافة إلى الزوال الإجباري للصفة العمومية عن المال نتيجة الظواهر الطبيعية الخارجة عن إرادة الإدارة، فإن هذه الصفة تزول أيضاً بالقرار الإداري، أي بنفس الطريقة التي اكتسبها بها ذلك المال، طبقاً لقاعدة توازي الأشكال المتفق عليها في فقه القانون الإداري، التي تقضي بأن الجهة الإدارية التي اتخذت القرار الإداري هي التي تقوم بإبطال مفعوله.

وعليه إذا ما تم تجريد المال من الصفة العمومية بالمخالفة لهذه القاعدة، كأن يتم اتخاذ قرار التصنيف في الأملاك الوطنية العامة من طرف الوزير المختص، ويتم تجريده منها بقرار من الوالي، فإن هذا القرار يعتبر معيباً، ويعطي الحق لكل ذي مصلحة أن يطالب بإلغائه أمام الجهة القضائية المختصة.

وقد نصت المادة (72) من قانون الأملاك الوطنية على أنه إذا فقد ملك من الأملاك الوطنية طبيعته ووظيفته اللتان تبرران إدراجه في هذا الصنف أو ذاك من الأملاك الوطنية، وجب إلغاء تصنيفه وإلحاقه حسب أصله بالأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو الجماعة الإقليمية التي كانت تحوزه أول الأمر.

أما المادة (06) من المرسوم التنفيذي فقد حددت الجهة الإدارية المخولة باتخاذ قرار التجريد من الصفة العمومية، وهي حسب الحالة إما بقرار يتخذه الوزير المكلف بالمالية أو الوالي المختص، إلا إذا كان هناك نص في قانون آخر يقضي بخلاف ذلك، ومن ذلك مثلاً أن الطرق الوطنية يتم إلغاء تصنيفها – ومن ثم تجريدها من صفتها

العمومية– بموجب مرسوم تنفيذي وليس قرار وزاري، وتجريد الطرق الولائية يتم بقرار وزاري مشترك بين وزير الأشغال العمومية ووزير الداخلية، أما الطرق البلدية فيُلغى تصنيفها بقرار من الوالي المختص، هذا ما نصت عليه المادة الأولى من المرسوم رقم: 99/80 المتعلق بإجراءات تصنيف وإلغاء تصنيف طرق المواصلات.

وفي كل الأحوال يثبت التجريد من الصفة العمومية بمحضر يتضمن جرد أو بيان وصفي للعقارات محل التجريد يسلم حسب الحالة إلى إدارة أملاك الدولة إذا تعلق الأمر بتجريد ملك عومي تابع للدولة، أو إلى الجماعة الإقليمية التي كانت مالكة له أول الأمر.

وإذا كان انتهاء التخصيص للمنفعة العامة يترتب عليه فقدان أموال الإدارة لصفتها العامة، وبالتالي انتهاء تبعيتها للأموال العامة، فإن ذلك لا يؤدي إلى خروجها من ذمة الإدارة ولكنها تتحول إلى أموالها الخاصة، والتي من المفروض أن تخضع للنظام القانوني العادي الذي يحكم أموال الخواص، فتنتفي عنها قاعدة المنع من التصرف والحجز والتقادم، وهو الأمر الذي كان سائداً في ظل القانون 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، لكن بعد تعديله بالقانون رقم: 14/08 المؤرخ في: 2008/07/20 تغير موقف المشرع الجزائري واتجه نحو إضفاء المزيد من الحماية القانونية حتى على الأملاك الوطنية الخاصة، حيث أحاط هذه الأخيرة بسياج عدم القابلية للتقادم المكسب والحجز، إلا ما كان منها يمثل مساهمات مخصصة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وهو ما ورد بالمادة (04) من هذا القانون.

وإذا ما جُرِّدت الأملاك الوطنية من صفتها العمومية فإنها تدرج بقوة القانون ضمن طائفة الأملاك الوطنية الخاصة، التي سنتحدث عن طرق اكتسابها من طرف الأشخاص المعنوية العامة الآن.

المبحث الثاني: طرق اكتساب الأملاك الوطنية الخاصة

يتم اكتساب وتشكيل الأملاك الوطنية الخاصة حسب ما أشارت المادة (26) من قانون الأملاك الوطنية، إما بطرق القانون الخاص كالعقد والتبرع والتبادل، أو بطرق القانون العام كنزع الملكية وحق الشفعة والتأميم والاستيلاء، وفيما يلي نتولى بيان هذه الطرق في مطلبين كما يلي:

المطلب الأول: اكتساب الأملاك الوطنية الخاصة بطرق القانون الخاص

بموجب هذه الكيفية تكتسب الدولة أملاكها بنفس الطريقة التي يكتسب بها الأشخاص الطبيعيين أو الأشخاص المعنوية الخاصة أملاكهم، حيث تدخل الدولة معهم في معاملات امتلاكية طبقاً لقواعد القانون الخاص، مجردة من امتيازات السلطة العامة.

واكتساب الأملاك الوطنية بطرق القانون الخاص يبرز بجلاء الفارق الجوهري بين الأملاك الوطنية العامة والأملاك الوطنية الخاصة، وهو قابلية هذه الأخيرة للتصرف فيها بتلك التصرفات الناقلة للملكية كالبيع والتبادل، في حين أن الأولى تبقى خاضعة لقاعدة عدم القابلية لتلك التصرفات الناقلة للملكية.

وقد ذكرت المادة (26) من قانون الأملاك الوطنية المشار إليها أعلاه، وكذا المادة (39) من ذات القانون، وبعض المواد من المرسوم التنفيذي 427/12 بعضاً من هذه الطرق، نتناولها كما يلي:

الفرع الأول: التبادل (المقايضة)

يعتبر عقد المبادلة أو المقايضة من العقود المسمَّاة الناقلة للملكية الواردة في القانون المدني الجزائري، وهو حسب التعريف الفقهي: "عقد يلتزم بمقتضاه كلا المتعاقدين بالتنازل للآخر عن ملكية مال ليس من النقود مقابل

الحصول على مال آخر"، أو هو: "مقايضة مال بآخر دون مبلغ مالي في حالة تساويهما في القيمة، أو بزيادته في حالة اختلاف قيمتهما"، وقد عرَّفته المادة (413) من القانون المدني بـ: "المقايضة عقد يلتزم به كل من المتعاقدين أن ينقل إلى الآخر على سبيل التبادل ملكية مال غير النقود"، لكن في الحالة التي تكون فيها الأشياء المتقايض فيها مختلفة القيمة جاز تسوية الفارق بمبلغ من النقود، وهو ما نصت عليه المادة (414) من ذات القانون.

أما قانون الأملاك الوطنية فقد تناول التبادل في المواد من (92) إلى (96) منه، كما تطرق له المرسوم التنفيذي في المواد من (115) إلى (123) منه، وبالرجوع إلى المادة (92) من قانون الأملاك الوطنية نجدها قد حصرت التبادل في الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة دون غيرها من الأشياء، مستثنية بذلك كل من الأملاك المنقولة التابعة للأملاك الوطنية الخاصة ومن باب أولى الأملاك الوطنية العامة مهما كان نوعها من مجال التبادل، كما ميَّزت ذات المادة بين صورتين من التبادل هما:

أولاً: تبادل العقارات فيما بين المصالح العمومية

تناولت الفقرة الأولى من المادة (92) من قانون الأملاك الوطنية هذه الحالة، حيث نصت على: "يتم تبادل الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الدولة أو الجماعات الإقليمية بين المصالح العمومية وفق الشروط والكيفيات التي يحددها التنظيم".

وبالرجوع إلى قواعد التنظيم نجد أن المادة (115) من المرسوم التنفيذي قد كيَّفت التبادل الذي يتم فيما بين المصالح العمومية على أنه تغييراً مزدوجاً في التخصيص، الأمر الذي يُفهم منه أن هذا التبادل في الحقيقة لا يُعتبر طريقة من طرق اكتساب الأملاك الوطنية الخاصة، لأنه لا يترتب عليه نقل ملكية العقارات محل المبادلة من شخص إداري إلى شخص إداري آخر، كل ما في الأمر تغيير سلطة تسيير تلك العقارات من هيئة إدارية إلى أخرى مع بقائها في ذمة ذات الجهة المالكة.

وقد أشارت المادة (88) من المرسوم التنفيذي أن هذا التغيير في التخصيص يتم بموجب قرار تتخذه الجهة الإدارية التي اتخذت قرار التخصيص أول الأمر، وهي الوزير المكلف بالمالية أو الوالي حسب الحالة، وسنوضِّح هذه المسألة بالتفصيل عند الحديث عن قواعد استعمال وتسيير الأملاك الوطنية في الفصل الموالي.

هذا، ونشير في الأخير إلى أن هذه الصورة من التبادل يجب أن تتم بين مصالح عمومية تابعة لنفس الشخص الإداري، كأن يتم التبادل بين وزارة التربية ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي على المستوى المركزي، أو بين مديرية الشباب والرياضة ومديرية الثقافة على المستوى المحلي وهي كلها مصالح تابعة للدولة، أو أن يتم بين مصالح تابعة للبلدية أو الولاية.

ثانياً: تبادل العقارات بين الدولة أو الجماعات المحلية والخواص

هذه الصورة من التبادل تناولتها الفقرة الثانية من المادة (92) من قانون الأملاك الوطنية بقولها: "كما يتم تبادل الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الدولة مقابل أملاك عقارية يملكها الخواص، ويكون هذا التبادل طبقاً للقواعد المنصوص عليها في التشريع الجاري به العمل لا سيما القانون المدني".

على أن تبادل عقارات الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو الجماعات المحلية يتم مقابل الحصول على أملاك عقارية يملكها الخواص، ويكون طبقاً لقواعد القانون المدني.

يتم إجراء التبادل بناءً على طلب يُقدَّم إما بمبادرة من المصلحة العمومية المعنية، أو بطلب من مالك العقار المراد مبادلته، وذلك وفقاً للإجراءات التي حدّدتها المادة (117) من المرسوم التنفيذي المنظم لعمليات التبادل.

فإذا كانت الهيئة العمومية هي صاحبة المبادرة، فإنها تتولى توجيه طلب التبادل، مرفقاً بالوثائق الثبوتية اللازمة، إلى السلطة المختصة. وبعد موافقة هذه الأخيرة، يُحال الملف إلى الوزير المكلف بالمالية، مرفقاً بتقرير إيضاحي يبيّن مبررات اللجوء إلى عملية التبادل وأهدافها.

أما إذا كانت المبادرة صادرة عن أحد الملاك الخواص، سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً، فإن الطلب يُوجَّه مباشرة إلى الوزير المكلف بالمالية، مصحوباً بوثائق الملكية المتعلقة بالعقار المقترح للمبادلة، إضافة إلى المقترحات الخاصة بالعقار محل التبادل. كما يجب أن يتضمن الملف كل وثيقة تُثبت الموافقة المبدئية للمصلحة العمومية المعنية.

وقبل أن يتخذ الوزير المكلف بالمالية قرار المبادلة، يقوم بطلب دراسة الملف من المصالح المختصة بالأملاك الوطنية، وذلك للتحقق من عدة مسائل جوهرية، من بينها:

- تحديد الوضعية القانونية للعقار الخاص المقترح للمبادلة، والتأكد من صحة وثائق الملكية المتعلقة به، ومن خلوّه من أي رهن أو قيد قانوني.
- تحديد معدل فارق القيمة بين العقارين محل المبادلة، إن وُجد.
- التأكد من حقيقة وجود العقارات المزمع مبادلتها وإمكانية نقل ملكيتها قانوناً.

وفي حال قرر الوزير قبول إجراء المبادلة، يتعين أن يتضمن قراره البيانات الأساسية التالية:

- أوصاف الأملاك العقارية محل المبادلة وقيمة كل عقار منها.
- معدل فارق القيمة الذي يلتزم أحد الطرفين المتبادلين بدفعه للطرف الآخر، عند الاقتضاء.
- الأجل المحدد لإنجاز عملية التبادل.
- الأجل المقرر لتصفية الرهون المحتملة التي قد تثقل العقار الخاص موضوع المبادلة.

ويُثبت التبادل بموجب عقد إداري أو عقد توثيقي، يُحرَّر بناءً على القرار الصادر عن الوزير المكلف بالمالية. فإذا تم التبادل في شكل عقد إداري، تتولى إدارة أملاك الدولة المختصة إقليمياً تحريره بصفتها موثقاً للدولة، ويُوقَّع على مستوى الولاية. أما إذا تم التبادل في شكل عقد توثيقي، فيُحرَّر أمام موثق مختص، ويمثل مدير أملاك الدولة المختص إقليمياً الوزير المكلف بالمالية أثناء تحرير العقد.

وفي كلتا الحالتين، يتم تسجيل عقد التبادل وشهره بالمحافظة العقارية المختصة إقليمياً، بعد أن يقوم الطرف المدين بفارق القيمة، إن وُجد، بتسديد ما ترتب عليه لصالح الطرف الآخر. وبانتهاء إجراءات التبادل، يُدرج العقار الجديد قانوناً ضمن الأملاك الوطنية الخاصة، مقابل العقار الذي تم التنازل عنه بموجب المبادلة.

ويُشار أخيراً إلى أنه إذا تعلّق الأمر بعملية مبادلة تباشرها الجماعات المحلية، فإن قرار المبادلة يُتخذ من قبل الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، بعد موافقة المجلس الشعبي المعني التي تصدر في شكل مداولة، على أن يُتوَّج هذا القرار بإبرام عقد المبادلة، والذي يخضع بدوره لنفس الشروط والإجراءات المذكورة أعلاه.

وقياساً على عمليات المبادلة التي تباشرها الدولة، فإن شرط شطب الرهون الواردة على العقار المملوك للطرف المتبادل معه قبل إبرام عقد المبادلة، يمتد ليشمل كذلك المبادلات التي تباشرها الجماعات المحلية، استناداً إلى قاعدة عدم جواز الحجز على الأملاك العمومية.

على الأملاك الوطنية الخاصة سواء كانت مملوكة للدولة أو الجماعات المحلية، ذلك أن تخلف هذا الشرط قد يؤدي إلى إمكانية توقيع الحجز على هذه العقارات، وهو ما يُعد خرقاً لقاعدة عدم قابلية الأملاك الوطنية الخاصة للحجز.

هذا، وقد نصت المادة (517) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن المنازعات الناشئة عن عقد مبادلة عقارات تابعة للأملاك الخاصة للدولة بعقارات تابعة للخواص يفصل فيها القسم العقاري بالمحكمة الابتدائية، وهذا بخلاف الأصل العام المنصوص عليه في المادة (800) من ذات القانون المتضمن معيار توزيع الاختصاص بين هيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الإداري الذي يقضي بأن المحاكم الإدارية تختص بجميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية طرفاً فيها.

أما المنازعات الناشئة عن عقد مبادلة عقارات تابعة للأملاك الخاصة للدولة بعقارات تابعة للأملاك الخاصة للجماعات المحلية فلا يختص بها القسم العقاري بالمحكمة الابتدائية، وإنما تبقى خاضعة للأصل العام الذي يقضي باختصاص المحاكم الإدارية بها، وهو ما يستنتج بمفهوم المخالفة من نص المادة (517) سالفة الذكر.

ونُنوه في الأخير إلى أن "عبارة الهيئات القضائية المختصة في مجال القانون العام" الواردة في المادة (96) من قانون الأملاك الوطنية لا يُقصد بها الهيئات القضائية المختصة بتطبيق قواعد القانون الإداري كفرع من فروع القانون العام كالمحاكم الإدارية طبقاً لحرفية النص، وإنما المقصود منها الهيئات القضائية التي تطبق القانون المشترك وهو القانون المدني كما ورد في النص الفرنسي، وهذه الهيئات هي جهات القضاء العادي وليست جهات القضاء الإداري.

الفرع الثاني: تقسيم العقارات المشاعة

قد تكون الدولة أو أحد جماعاتها المحلية مالكة لعقارات على الشيوع مع الخواص سواء كانوا أشخاصاً طبيعية أو معنوية، وهنا لا يدرج نصيب الدولة في الملك المشاع ضمن الأملاك الوطنية الخاصة إلا بعد إجراء عملية القسمة.

وفي الحقيقة أن تقسيم العقارات المشاعة لا يعتبر طريقة من طرق اكتساب الدولة والجماعات المحلية لأملاكها العقارية الخاصة لأن كلاهما مالكاً على الشيوع مع غيره، وإنما اعتبرناها كذلك لكون حصة الدولة أو الجماعات المحلية في العقارات المشاعة لا تُدرج ضمن الأملاك الوطنية الخاصة إلا بعد إجراء عملية فرز الحصص، والتي بعد الانتهاء منها تصبح حصة الدولة أو الجماعات المحلية المُفرزة تخضع لقانون الأملاك الوطنية بعد أن كانت خاضعة لنظام الملكية المشاعة المنصوص عليه في القانون المدني.

وقد نصت المادة (124) من المرسوم التنفيذي على أن عملية تقسيم العقارات التي تكون ملكيتها مشاعة بين الدولة وغيرها متى كان ذلك ممكناً، تهدف إلى إخراج وفرز حصة الدولة من الملك المشاع، وما يبقى منه يبقى مشاعاً بين الملاك الآخرين.

والمبادرة إلى تقسيم الملك المشاع حسب نص المادة (126) من المرسوم التنفيذي تكون إما بطلب من طرف الملاك الشركاء في الشيوع، أو مدير أملاك الدولة في الولاية محل العقار المراد تقسيمه، وفي كلتا الحالتين يقدم الطلب في شكل عريضة كتابية إلى مدير أملاك الدولة إذا تم الاتفاق على التقسيم بالتراضي، وفي حالة الاختلاف يعرض الأمر على القضاء المدني المختص، وتطبق أحكام المواد من: (724) إلى: (728) من القانون المدني.

وفور تلقي مدير أملاك الدولة لمبادرة التقسيم أياً كان مصدرها، يكلف المصالح المختصة في إدارته بإعداد تقرير يتضمن تقويم الحصص التابعة للدولة والخواص كل على حدة، مع تحديد معدل فارق القيمة بين الحصص إن وجد، كما يتضمن تحديد الحصص المشاعة لكل مالك، ويجب على مدير أملاك الدولة إعلام الملاك على الشيوع الآخرين بسير هذه العمليات.

وعند الانتهاء من هذه العملية يبلغ مدير أملاك الدولة بالطرق الإدارية كل مالك شريك في الشيوع بالنتيجة التي انتهى إليها التحقيق، مع منحهم مهلة شهرين ابتداءً من تاريخ التبليغ لإبداء ملاحظاتهم واعتراضاتهم بشكل كتابي، وفي حالة عدم وجود أي اعتراض على القسمة تقوم إدارة أملاك الدولة بإجراءات تحرير محضر توزيع الحصص ويصادق عليه بقرار من طرف مدير أملاك الدولة، وتبلغ نسخة منه لكل مالك على الشيوع بعد تسجيله وشهره في المحافظة العقارية، وتسمى هذه القسمة بالقسمة الاتفاقية أو الرضائية.

أما في حالة وجود اعتراض ولم يتوافق الأطراف على تعديل محضر توزيع الحصص المقترح من مدير أملاك الدولة، فعلى الشريك الذي يريد الخروج من الشيوع أن يرفع دعوى قضائية على باقي الشركاء أمام القضاء المدني المختص، طبقاً لأحكام المواد من: (724) إلى: (728) من القانون المدني، وتسمى هذه القسمة بالقسمة القضائية.

هذا في الأحوال التي يكون فيها الملك المشاع قابل للتقسيم، أما في الحالات التي يكون فيها هذا الملك غير قابل للتقسيم لاستحالة ذلك، فإن الدولة يمكن أن تتنازل عن حقوقها في الملك المشاع أو تؤجرها لفائدة شركائها في الشيوع، وإذا رفض أحد الشركاء أو بعض منهم في ملكية الشيوع شراء أو استئجار هذه الحقوق لأي سبب كان، تباشر الدولة بيع حصتها في الشيوع بأية طريقة تدعو للتنافس كالبيع بالمزاد العلني، وفي كلتا الحالتين تحدد إدارة أملاك الدولة قيمة الحقوق المراد بيعها أو استئجارها، ويقع البيع أو التأجير بإذن من وزير المالية، وهو ما نصت عليه المادة (125) من المرسوم التنفيذي.

هذا، ونشير إلى أنه في الحالة التي تكون فيها إحدى الجماعات المحلية مالكة على الشيوع مع غيرها فإن عملية التقسيم تخضع لنفس الشروط والإجراءات عندما تكون الدولة مالكة على الشيوع التي تطرقنا إليها منذ قليل، وهو ما أشارت إليه المادة (99) من قانون الأملاك الوطنية.

الفرع الثالث: الهبات والوصايا

زيادة على ما نصت عليه للمادة (26) من قانون الأملاك الوطنية التي اعتبرت التبرع كطريقة من طرق اكتساب الدولة لملكيتها العقارية الخاصة، فإن المادة (39) المُعدَّلة من ذات القانون قد أكدت ذلك لما ذكرت أن الهبات والوصايا تشكل إحدى طرق تكوين الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة.

وقد تطرق قانون الأملاك الوطنية للهبات الوصايا التي تُقدَّم للدولة والجماعات المحلية في المواد من: (42) إلى: (47)، أما المرسوم التنفيذي فقد تناولها في المواد من: (169) إلى: (172)، وذلك من حيث شروطها وإجراءاتها لكن دون الخوض في تعريفها.

وبالرجوع لقانون الأسرة نجد أن المادة (202) عرفت الهبة على أنها: "تمليك بلا عوض"، أما المادة (184) من ذات القانون فقد عرفت الوصية بأنها: "تمليك مضاف إلى ما بعد الموت بطريق التبرع"، وهي إما أن ترد على عقار أو منقول،

وحسب تلك النصوص فإن الهبات والوصايا المقدمة للدولة تقبل بموجب قرار يتخذه الوزير المكلف بالمالية، وإن اقتضى الأمر بقرار وزاري مشترك بين وزير المالية والوزير المكلف بضمان تخصيص هذه الهبات، غير أن الهبات والوصايا المقدمة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة للدولة لا تقبل إلا بناءً على رخصة مشتركة بين الوزير المكلف بالمالية والوزير الوصي على المؤسسة المستفيدة.

أما الهبات والوصايا المقدمة للولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية الإدارية التابعة لهما فتقبل أو ترفض من قبل المجلس الشعبي المعني بموجب مداولة.

وقد حدد المرسوم التنفيذي إجراءات قبول الهبات والوصايا لصالح الدولة، حيث تنطلق تلك الإجراءات بقيام الوزير المكلف بالمالية بعد إعلامه بالوصية قانوناً من قبل الموثق الذي افتتحت أمامه التركة، وذلك بإرسال الملف إلى إدارة أملاك الدولة المختصة إقليمياً لإجراء تحقيق قبلي يستهدف تقدير مدى أهمية الوصية أو الهبة وملائمة وجهة الأملاك الموهوبة أو الموصى بها والشروط المحتملة لتخصيصها، وكذلك معرفة موقف الورثة من حيث قبولهم تنفيذها أو معارضتهم لها.

وإذا انتهى تحقيق إدارة أملاك الدولة بتقرير ايجابي فإن الوزير المكلف بالمالية يقرر وحده أو بالاشتراك مع الوزير المعني – حسب الحالة – قبول الوصية لفائدة الدولة أو مؤسساتها العمومية الوطنية، أما إذا أفضى التحقيق إلى تقرير سلبي فإن الوزير يرفض الهبة، ويكون ذلك في أجل ثلاثة أشهر ابتداءً من تاريخ إعلامه بها.

وتثبت هبات الأملاك المنقولة الموجهة للدولة والمؤسسات العمومية الوطنية الإدارية بموجب عقد إداري تعده إدارة أملاك الدولة، ويوقعه مدير أملاك الدولة في الولاية وممثل المصلحة أو المؤسسة الوطنية المستفيدة من الهبة إن اقتضى الأمر، أما هبات العقارات فتثبت بذات العقد بعد تسجيله وشهره في المحافظة العقارية.

ويترتب على تسليم الأملاك الموصى بها أو الموهوبة لإدارة الأملاك الوطنية أو للمؤسسة العمومية الوطنية الإدارية المستفيدة، إدماجها ضمن أملاك الدولة الخاصة، ومن ثم تصبح خاضعة للنظام القانوني الذي يحكم هذه الأملاك.

الفرع الرابع: الاقتناء (الشراء)

طبقاً للمادة (91) من قانون الأملاك الوطنية المعدلة بالمادة (28) من القانون رقم: 14/08 المعدل والمتمم لقانون الأملاك الوطنية، يمكن للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة للدولة القيام بشراء بعض العقارات سواء تمثلت في قطع أرضية أو مباني أو محلات تجارية، إذا لم تتحصل عليها بالطرق الأخرى، أو كانت العقارات التي بحوزتها لا تتلاءم مع الوظيفة التي سيؤديها المرفق العام المراد انجازه على العقار المزمع شراءه.

وقد نصت المادة (91 مكرر) من قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم على أن عمليات الشراء لا تتم إلا بعد أخذ رأي الإدارة المكلفة بالأملاك الوطنية، وتختص هذه الأخيرة بتحديد القيمة التجارية للعقارات المتوقع شراؤها من طرف المصالح الإدارية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة للدولة، ولها في سبيل القيام بذلك أن تطلب أية معلومات من الإدارات المالية التابعة للدولة (إدارة الضرائب، التسجيل والطابع) تمكنها من تحديد قيمة العقار المراد شراؤه حسب التعاملات العقارية للخواص، وهو ما أشارت إليه المادة (91 مكرر 1) من ذات القانون.

وإذا ما تم تحديد قيمة العقار أو العقارات محل الاقتناء، فإن إدارة أملاك الدولة تقوم بتحرير العقد المثبت لعملية الشراء، ويتم توقيعه من قبل البائع وممثل المصلحة الإدارية أو المؤسسة أو الهيئة التابعة للدولة، وذلك بعد أن يودع ثمن العقار لدى الخزينة العمومية لصالح البائع، ويصادق على العقد مسؤول إدارة أملاك الدولة بصفتها موثق للدولة، ثم يسجل ويشهر في المحافظة العقارية الواقع بها العقار محل المعاملة، وينتج عن هذا العقد أن يتم تخصيص تلك العقارات بقوة القانون للجهة الإدارية المستفيدة من هذه العملية، بعد إدراجه ضمن الأملاك الوطنية الخاصة.

المطلب الثاني: اكتساب الأملاك الوطنية الخاصة بطرق القانون العام

بالإضافة إلى لجوء الإدارة لطرق القانون الخاص لاكتساب أملاكها الوطنية الخاصة، فقد أجاز لها المشرع اللجوء لطرق القانون العام، التي تُعد طرق اكتساب استثنائية لا تلجأ إليها الدولة والجماعات المحلية إلا عند عدم إمكان الاكتساب بطرق القانون الخاص، ونتناولها بالتفصيل كما يلي:

الفرع الأول: التأميم

نتعرف على التأميم من حيث تعريفه وأسبابه وطرقه، فيما يلي:

أولاً: تعريفه

اختلف الفقهاء في تعريف التأميم، فعرّفه البعض بأنه: "عمل يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة عن طريق نقل ملكية منشأة أو مجموعة من المنشآت أو نشاط اقتصادي معيّن بأكمله إلى القطاع العام، كوسيلة لتخليص تلك المنشآت من الإدارة الرأسمالية، ولإخضاع نشاطها لرقابة الدولة دون سواها، وذلك في مقابل تعويض أصحابها تعويضاً عادلاً"، وعرّفه آخرون بأنه: "نقل ملكية المنشآت الخاصة إلى الأمة لتحقيق المصلحة العامة مع احتفاظ هذه المنشآت بالشكل التجاري، وتنتهي بذلك حقوق المساهمين الذين تستبدل أسهمهم بمستندات مديونية، تصدرها الدولة، وتعطي الحق في فائدة ثابتة وتبقى الشركة مع ذلك دون شركاء، ومجرّد هيكل قانوني"، وعرفه فريق ثالث بأنه: "استيلاء الدولة على ملكية المنشآت التي يملكها أفراد أو شركات، وتحل بذلك الملكية العامة محل الملكية الخاصة مقابل تعويض عن الأموال التي حصل الاستيلاء عليها"، وبغض النظر عن التعريف الراجح من بين هذه التعاريف، فالتأميم غرضه الأساسي هو نزع وسائل الإنتاج من الملكية الخاصة أي الاستغلال الرأسمالي، وجعلها في يد الدولة لإدارتها على النحو الذي يحقق المصلحة العامة.

ويعتبر التأميم من الوجهة القانونية البحتة، عملاً من أعمال السيادة فهو إجراء تقوم به الدولة بوصفها سلطة عامة وفي نطاق وظيفتها الحكومية، تلبية لسياستها العليا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ونتيجة لاعتبار التأميم عملاً من أعمال السيادة، فلا يجوز تجسيده بقرار إداري صادر عن السلطة التنفيذية، وإنما بمقتضى قانون صادر عن السلطة التشريعية، وهذا ما نصت عليه المادة (678) من القانون المدني التي تنص: "لا يجوز إصدار حكم التأميم إلا بنص قانوني".

وإذا أجرينا مقارنة بين التأميم ونزع الملكية للمنفعة العامة، نجد من الناحية الموضوعية أن نزع الملكية للمنفعة العامة يكون عادة في نطاق ضيق، كما أن نزع الملكية ينصب عادة على عقارات، أما التأميم فيشمل جميع العناصر من عقارات ومنقولات وحقوق مادية ومعنوية، أما من الناحية الإجرائية نجد أن نزع الملكية يتم عبر إجراءات إدارية

طويلة ومعقدة يمكن معارضتها والطعن فيها من طرف الأشخاص المنزوعة ملكيتهم، بينما يتم التأميم بناء على نص دستوري أو تشريعي في نطاق أعمال السيادة وبإجراءات بسيطة، وهو لا يخوّل عادة أي طريق للمعارضة.

أما إذا قارنا التأميم بالمصادرة، فنجد أن المصادرة تتم دون تعويض، كإجراء شخصي يصدر من الجماعة، أما التأميم فلا بد له من التعويض، لأنه إجراء عام ولا يهدف إلا للمصلحة العامة، ويختلف التأميم كذلك عن الاستيلاء الذي تلجأ إليه السلطات في بعض الظروف الاستثنائية، من حيث بقاء ملكية الأموال المستولى عليها في ذمة مالكها دون أي مساس أو تغيير، بينما تنتقل الملكية في التأميم من الأفراد إلى الدولة، ولقد أخذ المشرع الجزائري بالتأميم في الفترة الاشتراكية بعد صدور دستور سنة 1976.

ثانياً: أسبابه

للتأميم أسباب متعدّدة يمكن تفصيلها على الوجه التالي:

1- الأسباب الاقتصادية: قد تلجأ الدولة إلى التأميم لإبعاد الصناعات الهامة والمشروعات الحيوية عن نفوذ الرأسمالية، فقد أصبح من غير المستساغ أن يقوم فرد أو هيئة خاصة، هدفها الرئيسي تحقيق الربح بإدارة مشروع هام أو مرفق حيوي، ولا سيما بعد أن صارت الدولة تتحمل وحدها المخاطر أمام التزامها باستمرار سير المرافق العامة وفقا لنظرية الظروف الطارئة، بالإضافة إلى ذلك فإن سياسة الاقتصاد الموجه التي كانت تنتهجها معظم الدول، تُحتِّم أن يكون للدولة الرأي الحاسم في كل ما يتعلق بعملية الإنتاج القومي من حيث الظروف والكمية والنوع، وهذا يقتضي تركيز الصناعات أو على الأقل الأساسية منها في يد الدولة لتوجيهها وفقا لصالح مجموع الشعب.

2- الأسباب السياسية: للاعتبارات السياسية أثر كبير في الأخذ بسياسة التأميم، وخاصة فيما يتعلق بالصناعات التي لها صلة بالنواحي العسكرية، إذ تلجأ الدول عادة إلى تأميم هذه الصناعات حتى تجعلها دائماً مستعدة لمختلف الاحتمالات والطوارئ، كما تلجأ الدول عادة إلى التأميم حين يكون المشروع مستغلاً عن طريق رؤوس الأموال الأجنبية، وذلك تفادياً لسيطرة هذه الأموال على أداة الحكم وتدخلها في الشؤون الداخلية للدولة، وخاصة إذا كان أصحاب رؤوس الأموال من رعايا دولة من الدول الكبرى، ولكن درجة إقدام الدولة على التأميم أو عدم إقدامها عليه يعتمد على درجة استقلالها وقوتها السياسية.

3- الأسباب الاجتماعية: يفضل العمال عادة أن تكون علاقتهم بالدولة علاقة مباشرة ولا تكون بينهم وبين أصحاب رؤوس الأموال، وقد كان هذا هو السبب الرئيسي في حدوث حركات التأميم التي تمت في دول أوروبا، فالعمال يمكنهم الحصول على طلباتهم إذا ما وجهت للسلطة العامة بسهولة، أكثر مما إذا عملوا لدى شركة خاصة، ووسيلتهم عادة في الحصول على طلباتهم هو السلاح الانتخابي، وهو سلاح أظهر تأثيره في الكثير من الدول.

4- الأسباب العقابية: وذلك مثلما حدث في التأميم الذي صدر بشأن مصانع "رونو الفرنسية"، حيث أخذ التأميم في بدء عهده شكل مصادرة، حيث تمت المصادرة لأسباب سياسية في الدول الرأسمالية وأسباب اقتصادية في الدول الاشتراكية، وقد حدث أن تم التأميم بالنسبة لحصص "لويس رونو" الذي تعاون مع الألمان بعد احتلالهم لفرنسا عام 1940، وكذلك تأميم بقية الأسهم الخاصة ببقية الشركاء، وذلك بمقتضى القانون المؤرخ في: 19 جانفي 1945، ومثلما حدث أيضاً بالنسبة للمصانع والمؤسسات التي أُمّمت وكانت مملوكة للرعايا الأعداء.

ثالثا: طرق التأميم

يكون التأميم بإحدى الطرق الآتية:

1- نقل المشروع المُؤمَّم إلى الدولة: فتزول شخصيته الاعتبارية ويتخذ شكلاً قانونياً جديداً، قد يكون مؤسسة أو هيئة عامة أو شركة مساهمة عامة، وينطوي تحت هذه الطريقة صورتان: صورة التصفية ويترتب على تأميم الشركة المصفاة بحكم القانون إنشاء شخص معنوي جديد من أشخاص القانون العام، أو صورة الاندماج، الذي يتخذ شكل الضم، ويتم باتفاق شركتين قائمتين على أن تنضم إحداهما إلى الأخرى، أو شكل المزج، ويتم عن طريق خلق شركة جديدة تنصهر فيها الشركتان المندمجتان.

2- احتفاظ المشروع بكيانه كما كان قائماً قبل التأميم: ويقتصر الأمر هنا على نقل ملكية الأسهم إلى الدولة كلها أو بعضها، فتنتفع الدولة بما كان ينتفع به المساهمون مع بقاء شخصية المشروع الاعتبارية قائمة ومع احتفاظ الشركة بنظامها القانوني.

الفرع الثاني: نزع الملكية للمنفعة العامة

نتناول نزع الملكية من أجل المنفعة العامة من حيث تعريفها وخصائصها وإجراءاتها، كما يلي:

أولاً: تعريفها

يقصد بنزع الملكية للمنفعة العامة: "ذلك الإجراء الذي من شأنه حرمان شخص من ملكه العقاري جبراً عنه، لتخصيصه لمنفعة عامة مقابل تعويض لما لحقه من ضرر"، يتضح من هذا التعريف أن نزع الملكية يحمل في طياته اعتداء خطير على الملكية الخاصة، لا يُبرّره سوى إيثار المصلحة العامة على المصلحة الخاصة دون التضحية بهذه الأخيرة.

ثانياً: الخصائص العامة لنزع الملكية للمنفعة العامة

يُعد نزع الملكية للمنفعة العامة إجراءً خطيراً يستهدف الملكية الخاصة للحفاظ على المصلحة العامة، لذلك حرصت الدساتير الجزائرية المتعاقبة على التنصيص عليه، فالمادة (20) من دستور سنة 1989 ودستور سنة 1996 نصت على أنه: "لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون، ويترتب عليه تعويض قبلي عادل ومنصف"، أما المادة (22) من التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد تراجعت عن مبدأ التعويض القبلي وأبقت على مبدأي التعويض العادل والمنصف، أما إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة بصفته أسلوباً استثنائياً لكسب الملكية العامة، فقد نظمها القانون رقم: 11/91 المؤرخ في: 27 أفريل 1991 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة.

ولنزع الملكية للمنفعة العامة الخصائص التالية:

- أن نزع الملكية للمنفعة العامة يرد على عقار مادي مملوك للأفراد، وتأسيساً على ذلك لا يقع نزع الملكية على المنقولات أو الحقوق العينية التبعية، وإذا كان العقار المنزوع ملكيته مثقلاً بها، فإنه سيتطهر منها كأثر من آثار نزع الملكية.

- إن نزع الملكية للمنفعة العامة من اختصاص السلطة الإدارية ولصالحها، وإن كان من الجائز أن يكون المستفيد من العقارات المنزوعة شخصاً خاصاً يدير مرفقاً عاماً، بناءً على عقد التزام أبرمه مع الإدارة، أو شخصاً خاصاً يمارس نشاطاً ذا نفع عام لا تتوافر فيه صفة المرفق العام.

– نزع الملكية للمنفعة العامة هو أسلوب استثنائي لاكتساب الإدارة لأملاك أو حقوق عقارية، لذلك لا يتم اللجوء إليه إلا لمواجهة احتياجات آنية وحالية تتعلق بمشاريع التهيئة والتعمير والمنشآت الكبرى، وهذا يعني أن الإدارة يُمنع عليها اللجوء إلى هذا الأسلوب لمواجهة احتياجات مستقبلية أو بغرض تنمية احتياطاتها العقارية فقط.

– وأخيراً لا نزع للملكية بلا تعويض قبلي وعادل، وهو أمر تفرضه ضرورة التوفيق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للأفراد المنزوعة ملكيتهم، وهو في نفس الوقت تطبيق سليم لمبدأ المساواة بين الأفراد إزاء الأعباء العامة.

ثالثاً: إجراءات نزع الملكية

طبقاً للقانون رقم: 91–11 المؤرخ في: 1991/04/27 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، والمرسوم التنفيذي رقم: 93–186 المؤرخ في: 1993/07/27 المحدد لكيفيات تطبيق قانون نزع الملكية، فإن إجراءات نزع الملكية في الجزائر تمر بالمراحل التالية:

1– الإعلان عن المنفعة العامة: تبدأ هذه المرحلة بطلب توجهه الإدارة طالبة نزع الملكية إلى الوالي، مرفقاً بملف يتضمن على الخصوص:

– تقرير يبرر اللجوء إلى نزع الملكية مع الإشارة إلى النتائج السلبية التي أفضت إليها محاولات الاقتناء بالتراضي.

– الهدف من العملية الذي يجب أن يكون مرتبطاً بمشاريع التهيئة والتعمير والأشغال الكبرى.

– مخطط توضيحي يحدد طبيعة الأشغال وموقعها، وتقرير بياني للعملية وإطار التمويل.

وفور تلقي الوالي لملف نزع الملكية للمنفعة العامة وتأكده من استيفائه للوثائق الضرورية، يقوم الوالي عبر خطوتين بما يلي:

أ– افتتاح التحقيق المسبق: بعد دارسته للملف يقوم الوالي بإصدار قرار يتضمن في الوقت نفسه فتح التحقيق وتشكيل لجنة لهذا الغرض تتكون من ثلاثة أشخاص، بهدف إثبات مدى فاعلية وجدوى المنفعة العمومية، هذا القرار يجب أن يتضمن تحت طائلة البطلان البيانات التالية:

– الهدف من التحقيق.

– تاريخ بداية ونهاية التحقيق.

– تشكيلة اللجنة (أسماء وألقاب وصفات أعضائها).

– كيفيات وإجراءات عمل اللجنة (أوقات وأماكن الاستقبال، دفتر تسجيل الشكاوى...).

– مخطط يحدد طبيعة وموقع الأشغال المراد إنجازها.

وقبل (15) يوماً من تاريخ فتح التحقيق يجب أن يُعلق قرار افتتاح التحقيق بمقر البلدية المعنية، كما يجب أن ينشر في يوميتين وطنيتين وفي مدونة قرارات الولاية.

وعند انتهاء اللجنة من مهمتها ترسل نتائج عملها في شكل تقرير مفصل للوالي مرفقاً بجميع الوثائق الثبوتية، والذي يجب أن تفصح فيه بشكل صريح عن رأيها في مدى فاعلية المنفعة العمومية، كما يزود الوالي من جهته الأشخاص المعنيين بنسخة من التقرير بناء على طلبهم، لتمكينهم من ابداء ملاحظاتهم واعتراضاتهم.

ب– التصريح بالمنفعة العمومية: بعد تأكيد لجنة التحقيق على المنفعة العامة للمشروع، يتم التصريح بالمنفعة العمومية حسب الحالة بموجب:

– قرار وزاري مشترك صادر عن (الوزير المعني، وزير الداخلية والجماعات المحلية، وزير المالية)، في حالة كون الأملاك موضوع نزع الملكية تقع في إقليم أكثر من ولاية.

– قرار من الوالي عندما يكون الملك المراد نزعه واقعاً في إقليم ولاية واحدة.

ومهما كانت الجهة التي اتخذت قرار التصريح بالمنفعة العمومية، فإنه يجب أن يتضمن تحت طائلة البطلان البيانات التالية:

– الهدف من عملية نزع الملكية المزمع القيام بها.

– مساحة وموقع العقارات المراد نزع ملكيتها.

– حصيلة الأشغال التي سيشرع فيها.

– تقدير النفقات التي تغطي عملية نزع الملكية.

– المدة القصوى لإنجاز نزع الملكية، والتي يجب ألا تتجاوز (04) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

ويكون هذا القرار محل نشر في الجريدة الرسمية (إذا كان قراراً وزارياً مشتركاً) أو في مجموعة القرارات الإدارية للولاية (إذا كان القرار صادراً عن الوالي)، كما يكون محل تعليق في مقر البلدية موقع العقار، ويجب تبليغه لكل شخص معني بنزع ملكيته، وينتج عن قرار التصريح بالمنفعة العامة الآثار الآتية:

– بمجرد التصريح بالمنفعة العامة، فإن نزع الملكية يصبح ممكناً، بمعنى أن هذا الإعلان يخول للإدارة المضي في إجراءاتها، ولكن استكمال هذه الإجراءات ليس أمراً إلزامياً على الإدارة، فلها حق إلغاء الإعلان.

– هذا التصريح لا يمنع الملاّك في استعمال أملاكهم، وبالتالي فإنهم يستطيعون استعمال ملكيتهم وإدارتها بالرغم من صدوره.

وإذا ما صدر قرار التصريح بالمنفعة العمومية طبقاً للإجراءات والشكليات المقررة، كان لكل ذي مصلحة حق الطعن فيه أمام القضاء الإداري في أجل أقصاه شهر من تاريخ تبليغ القرار أو نشره، وفي هذه الحالة يوقف تنفيذ القرار محل النزاع إلى غاية الفصل في الموضوع نهائياً، على أن تفصل الجهة القضائية المرفوع أمامها النزاع في الطعن في أجل شهر اعتباراً من تاريخ رفع الدعوى، والحكم الصادر عن الجهة القضائية يعتبر حضورياً تجاه كل شخص حتى ولو لم يكن طرفاً في الخصومة.

2– تحديد الأملاك والحقوق العقارية المراد نزعها وتعيين أصحابها (التحقيق الجزئي): خلال (15) يوماً التالية لنشر قرار التصريح بالمنفعة العامة، يُعين الوالي خبيراً عقارياً معتمداً قصد القيام بعملية التحقيق الجزئي حول الأملاك المراد نزعها وبيان ملاكها ضمن المهلة المحددة بقرار التصريح بالمنفعة العمومية، ويجب أن يتضمن قرار التعيين تحت طائلة البطلان البيانات التالية:

– اسم ولقب وصفة المحقق.

– المقر أو الأماكن والأيام وساعات العمل لإيداع الاحتجاجات.

– تاريخ بداية ونهاية التحقيق.

ويتوج هذا التحقيق الجزئي بإعداد مخطط جزئي ومحضر مؤقت يُدون فيه المحافظ المحقق جميع المعلومات والتصريحات التي تحصل عليها، ثم يقوم بنشر ولمدة (15) يوم كاملة نتيجة ما توصل إليه في مقر البلدية والولاية

التي تقع فيها العقارات المراد نزع ملكيتها، ويتلقى خلال هذه المدة جميع المطالبات والاعتراضات المتعلقة بعملية نزع الملكية.

وفي وجود حالة اعتراضات جدية ينتقل المحقق من جديد بعد انقضاء مدة الـ (15) يوماً إلى عين المكان، ثم يحرر محضراً ختامياً يُقيِّد فيه نتائج ما توصل إليه، مبرزاً قائمة العقارات المحقق فيها وهوية المالك أو الملاك بالنسبة لكل عقار، ويرسله للوالي في الأجل المحدد في قرار تعيينه.

3- تقرير تقييم العقارات: بعد تلقي الوالي للمحضر الختامي للتحقيق الجزئي من طرف الخبير العقاري، فإنه يُحيل لإدارة أملاك الدولة قصد تقويم الأملاك موضوع نزع الملكية ملفاً يشتمل على:

- قرار التصريح بالمنفعة العمومية.
- المخطط الجزئي المرفق بقائمة الملاك وأصحاب الحقوق العينية.

وعلى مصالح أملاك الدولة أن تراعي في تقدير التعويضات تغطية جميع الأضرار الناشئة عن نزع الملكية وبقيمتها الحقيقية يوم إجراء التقييم، وفي سبيل تحديد ذلك يمكن لإدارة أملاك الدولة أن تطلب من الإدارات المالية الأخرى جميع المعلومات اللازمة فيما يخص التصريحات والتقديرات الجبائية.

4- قرار القابلية للتنازل عن الأملاك والحقوق موضوع نزع الملكية: بناءً على تقرير التقويم الذي تُعدّه إدارة أملاك الدولة، وبعد إيداع مبلغ التعويضات في الخزينة العمومية للولاية لمدة (15) يوماً، يصدر الوالي المختص إقليمياً بالموازاة لذلك قرار القابلية للتنازل عن الأملاك والحقوق المطلوب نزع ملكيتها، الذي يجب أن يتضمن لزوماً البيانات التالية:

- قائمة العقارات والحقوق العينية المراد نزع ملكيتها.
- هوية الملاك أو أصحاب الحقوق.
- مقدار التعويض وطريقة حسابه.

ويبلغ هذا القرار لكل مخاطب بنزع الملكية مع مبلغ تعويضه المقترح، وفي حالة عدم قبلوهم لمبلغ التعويض المقترح من طرف إدارة أملاك الدولة، فإنه يتوجب عليهم أن يفصحوا عن المبلغ الذي يرونه مناسباً في غضون الـ (15) يوماً الموالية لتبليغهم.

وعند تعذر الاتفاق بالتراضي يمكن للطرف المستعجل رفع دعوى أمام القضاء الإداري المختص خلال الشهر الذي يلي تاريخ تبليغ قرار القابلية للتنازل.

5- قرار نزع الملكية: يمكن للوالي اتخاذ هذا القرار في إحدى الأحوال التالية:

- إذا انقضى ميعاد الطعن في قرار القابلية للتنازل.
- إذا لم يعترض المخاطب بنزع الملكية وسحب المبلغ المودع في الخزينة (حصول اتفاق بالتراضي).
- إذا صدر قرار نهائي من الجهة القضائية لصالح الهيئة القائمة بنزع الملكية.

ويترتب على قرار نزع الملكية الآثار الآتية:

- يجيز هذا القرار للجهة التي أصدرت قرار نزع الملكية حيازة العقار، بشرط أن تكون هذه الجهة قد راعت الأحكام المتعلقة بالإشهار العقاري والتعويض.

– يزيل قرار نزع الملكية من ذاته وفي تاريخ نشره جميع الحقوق العينية أو الشخصية الموجودة على العقارات التي نُزعت ملكيتها.

– تنتقل حقوق الدائنين المسجلة طبقاً للقانون، على العقارات المنزوع ملكيتها إلى التعويض.

– جميع دعاوى الفسخ والاستحقاق وجميع الدعاوى الخاصة بالحقوق العينية لا توقف نزع ملكية العقار أو تمنع أثره، وتُنقل حقوق المطالبين في هذه الدعاوى إلى قيمة التعويض ويصبح العقار محرراً.

وبعد إصدار قرار نزع الملكية، يتعيّن على الإدارة أن تُبلِّغه للمخاطب بنزع الملكية والمستفيد منه، علاوة على نشره في مجموعة العقود الإدارية للولاية، بالموازاة مع ذلك يُسجَّل قرار نزع الملكية مجاناً ويشهر في المحافظة العقارية، وحينئذ يجب على المنزوع ملكيتهم إخلاء الأماكن، وإلا طُبّقت ضدهم إجراءات التنفيذ الجبري.

الفرع الثالث: الشفعة الإدارية

تُعرَّف الشفعة حسب نص المادتين (794) و(795) من القانون المدني على أنها: "رخصة قانونية تجيز الحلول محل المشتري في بيع العقار، بموجبها يتقرر لأشخاص معينين حق الشراء بالأولوية دون غيرهم، كمالك الرقبة والشريك في الشيوع وصاحب حق الانتفاع".

وإذا كان الأصل في الشفعة أنها وسيلة قانونية من وسائل اكتساب المال وفقاً لقواعد القانون المدني (القانون الخاص)، إلا أن الإدارة العمومية قد تلجأ إليها باعتبارها صاحبة سلطة عامة، وبالتالي لجوئها إلى قواعد القانون العام لممارسة هذا الحق، الأمر الذي يجعلها في مركز أسمى من بقية الشفعاء، وهو ما أشارت إليه المادة (24) من القانون رقم: 19/87 المؤرخ في: 1987/12/08 المتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم، فهذا النص أعطى للدولة إمكانية ممارسة حق الشفعة بالأولوية عندما يريد أحد الشركاء في المستثمرة الفلاحية بيع حصته فيها.

كما أشارت المادة (71) من القانون رقم: 25/90 المؤرخ في: 1990/11/18 المتضمن التوجيه العقاري إلى أن حق الدولة والجماعات المحلية في الشفعة يقوم بغية توفير الحاجات ذات المصلحة العامة والمنفعة العمومية بصرف النظر عن اللجوء المحتمل لإجراء نزع الملكية، وأكدت أن تلك الهيئات تمارس حق الشفعة بالأولوية بغض النظر عن ترتيب الشفعاء المذكور في المادة (795) من القانون المدني، وهو نص خاص يضع الدولة والجماعات المحلية في مرتبة أعلى من بقية الشفعاء للحصول على العقار محل الشفعة، ويجد هذا التفضيل أساسه في المنفعة العامة التي تريد الدولة تحقيقها باستعمال حق الشفعة بالأولوية.

الفصل الرابع: قواعد استعمال وتسيير الأملاك الوطنية

تختلف وظيفة الأملاك الوطنية بحسب ما إذا كان المال التابع لإحدى الأشخاص الإدارية يُعد من أموالها العامة أو الخاصة، فأموال الإدارة العامة كما أشرنا إلى ذلك في موضع سابق مخصصة لتحقيق المنفعة العامة للجمهور، أما أموالها الخاصة فهي في الأصل تؤدي وظيفة امتلاكية ومالية لفائدة الشخص العمومي المالك لها.

وإذا كان الحال كذلك فإن طريقة تصرف واستغلال الإدارة لتلك الأموال تختلف بحسب الوظيفة التي سيؤديها كل صنف من أموالها، وهي في كل الأحوال تختلف عن طرق تصرف الأشخاص الطبيعيين أو الأشخاص المعنوية الخاصة في أموالهم.

وهو ما سنتناوله ضمن هذا الفصل في مبحثين، بحيث نخصص الأول لدراسة طرق استعمال الأملاك الوطنية العامة، والثاني للتعرف على طرق تسيير الأملاك الوطنية الخاصة.

المبحث الأول: طرق استعمال الأملاك الوطنية العامة

سبق القول بأن الأملاك الوطنية العامة مشمولة بقاعدة عدم جواز التصرف فيها، وقلنا بأن المقصود بالمنع من التصرف هي تلك التصرفات الناقلة للملكية التي تتعارض مع هدف تخصيص المال العام للمنفعة العامة، مما يُفهم منه أن التصرفات التي لا تتعارض تماماً مع ذلك الهدف أو تُقلِّل منه يجوز إجراؤها على المال العام، ومن ذلك استعمال المال العام في إطار تحقيق النفع العام، سواء تم ذلك في شكل استعمال جماعي مشترك أو في شكل فردي خاص.

وأياً كانت الطريقة التي يستعمل بها المال العام، فإن ذلك يجب أن يتم في إطار احترام جملة المبادئ والشروط التي تحكم هذا المال، والتي تهدف في النهاية إلى ضمان مطابقة طرق الاستعمال للأهداف التي خُصِّص المال العام من أجل تحقيقها.

ويتم استعمال الأملاك الوطنية العامة حسب قانون الأملاك الوطنية بإحدى طريقتين، إما الاستعمال الجماعي العام أو الاستعمال الفردي الخاص، ونتناول كل طريقة في مطلب مستقل كما يلي:

المطلب الأول: الاستعمال الجماعي العام

حسب ما أشارت الفقرة الأولى من المادة (61) من قانون الأملاك الوطنية والمادة (59) من المرسوم التنفيذي، فإن هذا النوع من الاستعمال يمكن أن يتم بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة عن طريق مرفق عام أو الاستغلال بالامتياز، وفيما يلي نتعرَّف على كل منهما:

الفرع الأول: الاستعمال الجماعي المباشر

الاستعمال العام المباشر للأملاك الوطنية العامة هو الاستعمال الذي يكون متاحاً لجميع المواطنين على قدم المساواة ودون أية هيئة وسيطة، وهو استعمال يتفق تماماً والغرض الذي من أجله خُصَّص المال العام، وهو ما أكدت عليه المادة (63) من المرسوم التنفيذي التي نصت على: "الاستعمال المشترك أو الجماعي للأملاك العامة المخصصة لاستعمال الجمهور استعمالاً مباشراً هو الاستعمال الذي يمكن أن يقوم به جميع المواطنين حسب الشروط نفسها".

وقد نصت الفقرة الثانية من المادة (62) من قانون الأملاك الوطنية على المبادئ العامة التي تحكم الاستعمال الجماعي للمال العام بقولها: "يخضع الاستعمال الجماعي للأملاك الوطنية العمومية الذي يمارسه الجمهور لمبادئ الحرية والمساواة والمجانية، مع مراعاة بعض الرخص الاستثنائية"، وفيما يلي نتناول هذه المبادئ بشيء من التفصيل:

أولاً: مبدأ حرية الاستعمال

إن مبدأ الحرية الذي ما انفكت المواثيق والاتفاقيات الدولية وكذا كل الدساتير والقوانين الداخلية تكُ رِّسه، يجد في الأموال العامة مجالاً رحباً لتطبيقه، إذ كثيراً ما يمثل الاستعمال الجماعي للمال العام في الوقت ذاته ممارسة لإحدى الحريات العامة، فالسير في الطريق العام يتوافق مع ممارسة حرية التنقل، وحضور تجمع في إحدى القاعات العامة يتوافق مع حرية الاجتماع التي تترتب عن حرية الانتماء إلى الجمعيات الثقافية والأحزاب السياسية، وارتياد دور العبادة يتوافق مع حرية العقيدة، واستعمال التجار المتنقلين للأسواق يتطابق مع حرية التجارة، وهكذا.

الشواطئوبمقتضى ذلك فإن الاستعمال العام يتم بحرية كاملة من جمهور المستعملين دون الحصول على ترخيص مسبق من الإدارة، كالسير في الشوارع والطرقات العامة والتجول في الساحات والحدائق العامة، وكذا ارتياد والمتاحف ودور العبادة لممارسة الشعائر التعبدية.

وإذا كانت حرية الاستعمال العام تقتضي استعمال الجمهور لهذا المال العام في أي وقت دون انتظار إذن من أي كان، فإن ذلك لا يعني أن هذه الحرية مطلقة، بل ترد عليها بعض القيود والتي تستهدف في الحقيقة تنظيم استعمال المال العام بما يضمن في النهاية حرية استعماله من قبل الكافة على قدم المساواة.

وتتمثل هذه القيود فيما يلي:

يجب أن يتوافق الاستعمال العام مع الغرض الذي أُعد له المال العام أو الذي يتفق مع طبيعته، وإلا أصبح –

الاستعمال غير مشروع أو يتطلب الحصول على ترخيص مسبق، فمن يستعمل الشوارع للعب الكرة أو وضع بعض الأغراض الخاصة، بشكل يعيق المارة والسيارات يعتبر قد استعمل هذا المال في غير الغرض الذي خصص من أجله، وبشكل لا يتلاءم مع طبيعته (المادة 63 من المرسوم التنفيذي).

– احترام قواعد الضبط الإداري ومراعاة مقتضيات النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة) عند استعمال المال العام، ومثال ذلك بالنسبة لقواعد الضبط الإداري لوائح المرور التي تنظم سير الأفراد والسيارات بما يمنع تصادمها، أو اللوائح التي تمنع مرور الشاحنات ذات الوزن الثقيل في شوارع وسط المدينة، وبالنسبة لمقتضيات النظام العام منع الضوضاء للحفاظ على السكينة العامة، ومنع رمي الفضلات في الشوارع والحدائق العامة للحفاظ على الصحة العامة.

وهو ما أكدت عليه الفقرة الثانية من المادة (65) من المرسوم التنفيذي عندما نصت على: "ويمكن للسلطات الإدارية المختصة مع ذلك أن تقنن هذا الاستعمال قصد الحماية الإدارية، وضمان النظام العام، والمحافظة على الملك العمومي...أو على حسن استعماله".

لكن إذا تجاوزت لوائح الإدارة حدود حماية المال العام وضمان النظام العام، وبالتالي منعت الأفراد بشكل كامل دون مبرر من الانتفاع بالأموال العامة تعتبر قد تعسفت في استعمال سلطتها، مما يعطي الحق لكل من تضرر من

ذلك رفع دعوى تجاوز السلطة أو دعوى التعويض أمام القضاء المختص، إذا ما ترتب على تنفيذ قرارات الإدارة المعيبة أي ضرر للمنتفعين، وهو ما أشارت إليه المادة (66) من المرسوم التنفيذي بالنسبة للطرق العمومية.

ويترتب على مبدأ حرية استعمال المال العام النتائج التالية:

– عدم جواز منع الاستعمال العام أو إخضاعه لترخيص قبلي (الفقرة الأولى من المادة 65 من المرسوم التنفيذي).

– عدم شرعية الموانع العامة أو القطعية التي تقام ضد المستعملين الراجلين أو الراكبين، باستثناء الموانع النسبية التي تتخذ بسبب خصائص بعض الطرق لضمان أمن المرور وسهولته، ومثالها منع أنواع من السيارات من المرور في بعض الطرق، أو حجز بعض الممرات للحافلات أو سيارات الأجرة، أو سيارات الإسعاف، أو تخصيص بعض الطرق للراجلين فقط (المادة 66 من المرسوم التنفيذي).

ثانياً: مبدأ المساواة بين المنتفعين

يتفرع مبدأ المساواة بين المنتفعين في استعمال الأموال العامة من مبدأ تساوي الجميع أمام القانون، الذي حرصت كل المواثيق الدولية ودساتير دول العالم على التنصيص عليه، ويقصد بالمساواة في هذا المجال أن يكون الاستعمال العام أو المشترك للمال العام متاحاً بنفس الشروط لجميع المنتفعين، الأمر الذي يترتب عليه أنه في حالة وضع شروط أو ضوابط معينة من قبل الإدارة لتنظيم استعمال المال العام فيجب أن تطبق على جميع المنتفعين المتواجدين في نفس الظروف أو في ذات المراكز القانونية وبنفس الأسلوب.

ويسمح لكل الأفراد بموجب هذا المبدأ الدخول إلى كل الأماكن العمومية دون تمييز، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (68) من المرسوم التنفيذي على أنه: "عملاً بالمبدأ الأساسي القاضي بتساوي الجميع أمام القانون، وفي إطار التشريع المعمول به، يتمتع جميع الرعايا بالتساوي في حق الاستعمال والمعاملة في ميدان استعمال الأملاك العمومية ومرافقها الموضوعة تحت تصرفهم، كما يتمتعون بالتساوي في الدخول ولا سيما إلى المعالم والمباني والحدائق العمومية...، مع اشتراط الامتثال للتنظيمات السارية عليها الخاصة بحفظ النظام والمحافظة عليها".

والمساواة بشكل عام لا يمكن أن تكون مطلقة بل هي نسبية، أي تتحقق بين أفراد الفئة الواحدة متى تماثلت في ظروفها ومراكزها، لذلك لا يتعارض مع مبدأ المساواة صور التمييز النسبية التالية:

– تخصيص بعض الحدائق العامة لاستعمال الأطفال فقط مع أسرهم، أو لاستعمال الشيوخ للراحة والاستجمام.

– حجز جزء من الشاطئ وتخصيصه لاستعمال النساء فقط.

– حجز ممرات لذوي الأسبقية في المرور.

– تخصيص أماكن من الطريق العام لوقوف بعض المركبات فقط.

فهذه الصور تبدو مخالفة لمبدأ المساواة بمفهومه المطلق، ولكن نظراً لأنها تستهدف مصلحة عامة فتكون مشروعة ومبررة باعتبار أن المساواة ليست مطلقة وإنما هي نسبية.

وقد نصت على بعض هذه الاستثناءات الفقرة الثالثة من المادة (68) المذكورة بقولها: "غير أنه يمكن للولاة أن ينشئوا داخل التجمعات السكنية وعلى الطرق الكثيفة الحركة حواشي لذوي الأسبقية في المرور لتسهيل حركة وسائل النقل العمومي وتوقفها، وضمان حسن سير المصالح العمومية المدعوة إلى التدخلات المستعجلة".

ثالثاً: مبدأ مجانية الاستعمال

إذا كان الجمهور المستعمل للمال العام يمارس حرية عامة، فإن ذلك يقتضي مبدئياً أن يكون هذا الاستعمال مجاناً، فلا يدفع المواطن أي إتاوة أو رسم مقابل استعمال الطريق العام أو التنزه في حديقة الحيوانات أو الشاطئ، إلا أن هذا المبدأ بدأ يتراجع مع بداية تغير النظرة لوظيفة الأموال العامة، فبعد أن كانت مقتصرة على أداء وظيفة اجتماعية، اتجه الفقه الحديث إلى القول بإمكانية الحصول على مردود مالي من استعمال الأموال العامة وهو ما أطلق عليه بالاتجاه الاقتصادي، ولكن هذا المردود يجب أن يكون في شكل إتاوات ورسوم معقولة وليس في شكل مداخيل تجارية بحتة.

ومن أمثلة ذلك أن تفرض إدارة الشواطئ والبلدية بعض الرسوم على دخول بعض الشواطئ، أو فرض رسوم عند دخول حدائق الحيوانات أو المتاحف أو المناطق الأثرية، أو فرض رسم معين مقابل ترك السيارة في أماكن مخصصة ومعدة كحضائر لوقوف السيارات على بعض أجزاء الأملاك الوطنية العامة.

وقد نصت المادة (67) من المرسوم التنفيذي على هذا المبدأ والاستثناءات الواردة عليه بقولها: "تتطلب مجانية استعمال الأملاك العامة المخصصة لاستعمال الجميع استعمالاً مشتركاً، ألا يخضع هذا الاستعمال لدفع أتاوى ما عدا الحالات المنصوص عليها في القانون.

غير أن بعض مرافق الأملاك العامة داخل التجمعات السكنية يمكن أن تهيئها السلطات الإدارية المختصة تهيئة خاصة فتجعل منها حضائر لوقوف السيارات بمقابل...".

ولكن مع ذلك يبقى الأصل أن الاستعمال الجماعي للمال العام هو استعمال مجاني يمارسه الأفراد بكل حرية دون ترخيص مسبق من الإدارة وعلى قدم المساواة، وهو ما يميزه عن الاستعمال الخاص للمال العام.

الفرع الثاني: الاستعمال الجماعي غير المباشر

إلى جانب الاستعمال الجماعي العام المباشر للأموال العامة، هناك الاستعمال غير المباشر الذي يتم بواسطة مرافق عامة، وتعتمد هذه الطريقة حينما لا يكون الاستعمال المباشر ممكناً بالنظر للغرض المخصص له هذا المال.

وقد نصت المادة (61) من قانون الأملاك الوطنية والمادة (78) من المرسوم التنفيذي على أن الاستعمال غير المباشر للأموال العامة يتم بواسطة الامتياز أو الاستغلال، أو التخصيص للإدارات العمومية، لذلك نتناول كل طريقة على حدا كما يلي:

أولاً: الاستعمال بواسطة صاحب الامتياز أو الاستغلال

قد تعهد الهيئة العمومية المالكة للمال العام بتسيير بعض مصالحها العمومية التي ستوضع تحت تصرف الجمهور إلى شخص طبيعي أو معنوي بموجب عقد امتياز، يستفيد بموجبه هذا الأخير من حق استعمال الملك التابع للأملاك الوطنية المخصص لهذه المصلحة وفق غرض تخصيصه، ولفائدة المصلحة العمومية.

وحسب نص الفقرة الثانية من المادة (78) فإن صاحب الامتياز يلتزم بالقيام مقام الهيئة العمومية المالكة في الاضطلاع بمهمة المصلحة العمومية، فاستغلال صاحب الامتياز لمحطة نقل المسافرين يجعله يلتزم بتمكين الجمهور من استعمال هذا المرفق وتوفير خدمة النقل لهم.

وقد تكلف الهيئة العمومية المالكة إحدى المؤسسات أو المقاولات العمومية من غير الإدارات العمومية بتسيير واستغلال بعض مصالحها العمومية باسمها ولحسابها، وهو ما يعرف بالتسيير بالوكالة كما أشارت إلى ذلك الفقرة الأولى من المادة (61) من قانون الأملاك الوطنية.

وفي هذه الحالة تضطلع هذه الهيئة أو المؤسسة المسيرة بمهمة المصلحة العمومية أو مهمة المنفعة العامة، وكمثال على ذلك تسيير المطارات في الجزائر من قبل مؤسسة عمومية تسمى مؤسسة تسيير مطارات الجزائر، وتسيير السكك الحديدية من قبل مؤسسة عمومية تسمى مؤسسة النقل بالسكك الحديدية، وتتخذ هذه المؤسسات شكل المؤسسات العمومية الاقتصادية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

والوسيلة التي تسند بها الهيئة العمومية المالكة تسيير أملاكها تختلف بحسب ما إذا كانت الهيئة المسند لها شخصية عمومية أو شخصية خاصة، فهذه الأخيرة يسند لها التسيير بموجب عقد امتياز، وهو عقد إداري مرفق بدفتر شروط، لذا فالمنازعات المترتبة عنه تكون من طبيعة إدارية ينظر فيها القضاء الإداري.

أما إذا كانت الهيئة المسند إليها تسيير أو استغلال أملاك وطنية عمومية هي شخصية عمومية، فإن وسيلة الإسناد حينئذ تكون بمقتضى قانون، وهو ما أشارت إليه الفقرة الأخيرة من المادة (78) من المرسوم التنفيذي، كإسناد إنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها، والتوزيع العمومي للغاز للشركة الوطنية للكهرباء والغاز بموجب القانون رقم: 85/07 المؤرخ في: 1985/08/29.

وفي كلتا الحالتين فإن الشخصية الإدارية المالكة للمال العام لا تملك حيال هذه الهيئات إلا وظيفة الرقابة قصد ضمان تقديم الخدمة العمومية وحماية هذه الأموال والمحافظة عليها، دون التدخل في تسيير شؤونها.

وتخول سلطة التسيير الممنوحة للهيئات العمومية أو الخاصة من قبل الهيئة العمومية المالكة – حسب ما ورد بنص المادة (65) من قانون الأملاك الوطنية – حق الانتفاع بهذا المال العام الذي يخولها امتيازات خاصة كالاستفادة من ناتجه وتحصيل الأتاوى من المستعملين، وقد أوردت المادة (79) من المرسوم التنفيذي مجمل الحقوق والامتيازات التي تتمتع بها الهيئة المسيرة لجزء من الأملاك العامة وهي:

– القيام بجميع الأشغال الضرورية لاستغلال المصلحة أو النشاط.

– منح غيرها رخص شغل أجزاء من الأملاك العامة التي تسيرها مقابل أجرة تتقاضاها، شريطة ألا يتعارض هذا الترخيص بالشغل مع المهمة التي يؤديها المرفق العام.

– الحق في تحصيل المداخيل الناتجة عن الأملاك العامة المسندة إليها أو الممنوحة إليها بموجب عقد الامتياز، وتحصيل الأتاوى من المنتفعين.

– الحق في تلقي تعويضات من الشخص العمومي المالك، إذا مس هذا الأخير حقها في الانتفاع بهذه الأملاك من خلال تغيير تخصيص مرفق الأملاك العامة أو نزع الصفة العمومية عنه.

ومقابل هذه الامتيازات يلتزم صاحب الامتياز أو المؤسسة العمومية المستفيدة من تسيير جزء من الأملاك الوطنية العمومية بتقديم الخدمة العمومية حسب طبيعة المرفق المعهود به إليه والمحافظة عليه وصيانته، وهو ما

أشارت إليه الفقرة الأخيرة من المادة (64 مكرر) من قانون الأملاك الوطنية، كما يلتزم بدفع إتاوة سنوية تحصل لفائدة ميزانية الجماعة العمومية المالكة (المادة 64 مكرر 1).

ثانياً: الاستعمال بواسطة التخصيص للإدارات العمومية

المرافق العامة الإدارية هي تلك المرافق التي ينصب نشاطها على التكفل بالوظائف الأساسية للدولة التي تشبع الحاجات العامة للمواطنين كمرفق الأمن والدفاع والقضاء والصحة والتعليم، والتي يُعهد إليها بالوسائل المادية اللازمة (الأموال العامة) التي تمكنها من الاضطلاع بمتطلبات توفير الخدمة العمومية للجمهور.

واستعمال الأفراد للمال العام بواسطة مرفق عام إداري قد يتم بصورة مباشرة بواسطة مرافقها، وهنا لا يكون جمهور المستعملين في علاقة تعاقدية مع الإدارة، بل يكونون في وضعية قانونية وتنظيمية خاضعة لقواعد القانون لذلك فالإدارة تملك حق تغيير كيفيات وإجراءات تقديم خدماتها، دون أن يكون للمنتفعين الحق في معارضة العام،

تعديل نظام المرفق. لكن إذا مست تلك الإجراءات بجوهر تقديم الخدمة بشكل يضر بمصالح المستعملين كتأخر تقديم الخدمة أو فرض إجراءات بيروقراطية، فإن ذلك يعطي الحق للمنتفعين للمطالبة بإلغاء قرارات المرفق المعيبة والتماس التعويض إذا لزم الأمر.

لكن قد يستعمل الأفراد المال العام عن طريق مرفق عام إداري ومع ذلك لا يكونون في علاقة تنظيمية مع هذا المرفق بل في علاقة تعاقدية كما هو الشأن بالنسبة لعقد الاشتراك في الهاتف أو في الماء والكهرباء والغاز، الذي يبرم بين المرفق المسير والأفراد.

وبغض النظر عن مركز المنتفعين تجاه المرفق العام سواء كانوا في علاقة تنظيمية أو تعاقدية، فإن المنازعات التي تترتب عن التسيير السيئ للمرافق الإدارية تخضع لاختصاص القضاء الإداري، وذلك إعمالاً للمعيار العضوي الذي تبناه المشرع الجزائري للتمييز بين المنازعات العادية والمنازعات الإدارية.

والواضح في هذا النوع من إدارة الأموال العمومية أن الأفراد يستعملون هذه الأموال وينتفعون بها وكأنهم أمام مرفق عام مسير من طرف الإدارة مباشرة. ولما كانت الخدمات التي يقدمها المرفق العام ذات علاقة وطيدة بالاحتياجات الأساسية للأفراد، ويتوقف عليها تلبية مطالبهم المختلفة، كان من الضروري أن تخضع هذه المرافق لجملة من المبادئ تضمن تحقيق الغرض الذي وُجدت من أجله، وهذه المبادئ يمكن إجمالها فيما يلي:

- قاعدة سير المرافق العامة بصورة منتظمة ومستمرة.
- قاعدة مساواة المواطنين أمام المرافق العامة.
- قابلية المرافق العامة للتغيير والتعديل في كل وقت.

وحسب نص المادة (80) من المرسوم التنفيذي فإن استعمال المرافق الإدارية العامة للأملاك الوطنية العامة يتم بناء على قرار تخصيص بموجبه يتكفل المرفق العام بتسيير الملك العمومي المخصص، وأشارت ذات المادة أن التخصيص يمكن أن يكتسي طابعاً داخلياً عندما تضع شخصية عمومية أحد أملاكها تحت تصرف إحدى مصالحها، أو يكتسي طابعاً خارجياً عندما تضع شخصية عمومية أحد أملاكها تحت تصرف شخصية عمومية أخرى أو تحت تصرف إحدى مصالح هذه الشخصية العمومية.

وبمقتضى هذا التخصيص تلتزم المصلحة أو الإدارة المخصص لها بنفقات صيانة الملك أو مرافق الأملاك الوطنية الموضوعة تحت تصرفها التي تتناسب مع أوجه الاستعمال التي يمارسها هذا المرفق على المال العام، أما الكبرى فتبقى مبدئياً على عاتق الشخصية العمومية المالكة، وإذا تسببت المصلحة أو الإدارة المخصص الإصلاحات

لها في فقدان الملك أو إتلافه تحملت مسؤولية ذلك تجاه الشخصية المعنوية المالكة.

وفي كل الأحوال فإن الشخصية المعنوية المالكة تبقى محتفظة بحق مراقبة استعمال الملك العمومي المخصص، وهو ما نصت عليه الفقرات (05) و(06) و(07) من المادة (80) من المرسوم التنفيذي.

ومهما يكن عليه الحال فيما يتعلق بالاستعمال الجماعي للمال العام سواء تم بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر عن طريق الإدارات العمومية أو عن طريق مؤسسات عمومية غير إدارية أو بواسطة الامتياز، فإن هذا الاستعمال كما نصت المادة (63) من المرسوم التنفيذي قد يكون عادياً إذا كان في متناول الجميع، متطابقاً مع الغرض الذي يؤديه الملك العمومي المقصود، وقد يكون غير عادي إذا لم يكن متطابقاً كلية مع الغرض الذي خصص له المال العام لكنه لا يتعارض معه، وفي هذه الحالة يجب أن يخضع لترخيص مسبق، ومثاله استعمال ساحة عمومية في تجمع انتخابي.

لكن هناك حالات يستعمل فيها المال العام بشكل فردي، وهو ذلك الاستعمال الذي يستأثر فيه فرد أو مجموعة من الأفراد باستعمال المال العام مانعاً غيره من استعماله، وهو ما يعرف بالاستعمال الخاص للمال العام.

المطلب الثاني: الاستعمال الفردي أو الخاص

يكون استعمال الأملاك الوطنية العامة فردياً أو خاصاً في حالة استئثار فرد أو مجموعة من الأفراد بجزء من هذه الأملاك مانعين غيرهم من استعمالها، وهو استعمال يخضع لترخيص مسبق من الهيئة العمومية المالكة مقابل أتاوى يدفعها المستفيد أو المستفيدين، وهو ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة (62) من قانون الأملاك الوطنية والفقرة الثانية من المادة (64) من المرسوم التنفيذي.

والاستعمال الخاص للأملاك الوطنية العامة كما نصت على ذلك الفقرة الأخيرة من المادة (64) من المرسوم التنفيذي قد يكون عادياً وقد يكون غير عادي شأنه في ذلك شأن الاستعمال العام، ويكون الاستعمال الخاص عادياً عندما يستعمل شخص معين جزء من مال عام هو مخصص أصلاً للاستعمال الخاص، لذلك فهو لا يتعارض مع الغرض الذي خصص له المال العام، ومن ثم فهو لا يتطلب ترخيص مسبق من السلطة الوصية، ومثاله شغل شخص لمكان في السوق العامة لبيع سلعه، وهو بهذا يقترب من الاستعمال العام المباشر للأملاك العمومية، لكنه يختلف عنه في أن الاستعمال الخاص العادي للمال العام يمنح المستفيد منه حقاً مكتسباً بالأولوية في شغل الجزء المخصص له.

ويكون غير عادي عندما ينفرد شخص ما باستعمال جزء من مال عام مخصص لاستعمال الجمهور، لذلك فهو لا يتطابق كلية مع الغرض الذي خصص له المال العام ولكنه لا يتعارض معه، ومن ثم يجب أن يخضع لترخيص مسبق من الجهة المختصة، ومثاله السماح لصاحب مقهى بوضع كراسي في الرصيف، أو الترخيص لشخص بإقامة كشك لبيع الجرائد والأزهار في مرفقات الطرق العامة.

وإذا كان الاستعمال العام للأملاك الوطنية العامة – كأصل عام– يتم بشكل مجاني وبدون رخصة مسبقة من الجهة العمومية المالكة، فإن الاستعمال الخاص للمال العام يكون بمقابل وغالباً ما يتم بترخيص من الجهة الإدارية المختصة، انطلاقاً من سلطتها التقديرية التي تستند إلى عاملين هما:

– عدم تعارض هذا الاستعمال مع مبدأ تخصيص المال العام للمنفعة العامة.

– عدم عرقلة الاستعمال الخاص لاستعمال عموم الأفراد للمال العام بحسب الغرض المخصص له.

وتتخذ موافقة الإدارة المسبقة بالاستعمال الخاص غير العادي للأملاك الوطنية العامة حسب نص الفقرة من المادة (63) من قانون الأملاك الوطنية إما شكل رخصة (قرار إداري) وإما في صورة عقد بينها وبين الثانية

المنتفع أو المنتفعين انتفاعاً خاصاً، لذلك سوف نتناول كل منهما على حدا كما يلي:

الفرع الأول: الاستعمال الخاص بموجب ترخيص (رخصة الشغل المؤقت)

يتم الترخيص باستعمال الأملاك الوطنية العامة استعمالاً فردياً غير عاديٍ بقرار تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة بناء على التماس من طالبي الانتفاع، وتتمتع في إصداره بسلطة تقديرية واسعة حتى تتمكن من مراعاة المصلحة العامة المتصلة بالمال المراد الترخيص باستعماله، وللإدارة إلغاء ترخيص الاستعمال غير العادي في أي وقت إذا خالف المرخص له شروط الترخيص، أو اقتضت المصلحة العامة في أي جانب من جوانبها ذلك، ويعتبر المرخص له باستعمال المال العام استعمالاً فردياً غير عادي في مركز تنظيمي، لذلك فإنه يخضع في استعماله لهذا المال لقواعد تنظيمية تكون معدّة سلفاً، ويجوز تعديلها بصرف النظر عن إرادته، كما أن مقابل الاستعمال الذي يدفعه للإدارة لا يعد راً، لأنه ليس في مركز تعاقدي وإنماً مجرّد رسم تستطيع الإدارة تغيير قيمته بإرادتها المنفردة.

أج

ويتمثل الاستعمال الخاص لجزء من الأملاك الوطنية العمومية بموجب ترخيص حسب نص المادة (64) من قانون الأملاك الوطنية في رخصة الطريق ورخصة الوقوف، كما نصت المادة (81) من المرسوم التنفيذي على رخصة استخراج المواد.

أولاً: رخصة الطريق

تخول رخصة الطريق أحادية الجانب حق الشغل المؤقت لجزء من الطريق العام، ومن أمثلة ذلك إقامة شخص ما محطة لتوزيع الوقود على حافة الطريق العام، أو إقامة أكشاك بيع الصحف والمجلات، وما يميز رخصة الطريق أنها تتطلب إحداث تعديلات وتغييرات على المال العام المستعمل مثل أشغال البناء أو الحفر أو الهدم، وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (72) من المرسوم التنفيذي بقولها: "تتمثل رخصة الطريق في الترخيص بشغل قطعة من الأملاك العامة المخصصة لاستعمال الجميع شغلاً خاصاً مع إقامة مشتملات في أرضيتها...".

ويسلم هذه الرخصة حسب الحالة:

– المدير العام للوكالة الوطنية للطرق السريعة إذا كان الشغل على حافة طريق سريع.

– المدير الولائي للأشغال العمومية المختص إذا كان الشغل على حافة الطريق الوطني أو الولائي.

– الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المختصين إذا تعلق الأمر بالطرق البلدية.

وحسب نص المادة (73) من المرسوم التنفيذي فإن القرار الإداري المتضمن الترخيص المؤقت بشغل الطريق يجب أن يتضمن ما يلي:

– مدة الاستعمال الخاص المسموح به.

– تحديد نطاق الجزء من المال العام المرخص باستعماله.

– تحديد شروط الاستعمال الخاص من جانب المنتفع التي يجب أن تراعي دائماً مقتضيات المنفعة العامة المخصص لها المال العام المرخص باستعماله.

– تحديد المقابل المالي الذي يجب أن يدفعه المنتفع أو المنتفعين لفائدة الشخصية المعنوية التي سلمت الرخصة، والذي يجب أن يُكيَّف على أنه أتاوى أو رسم وليس أجرة، وبالتالي يجوز للإدارة زيادته في كل وقت بإرادتها المنفردة.

– العقوبات المطبقة في حالة الإخلال بشروط الاستعمال.

وإذا كانت هذه البيانات مقررة لمصلحة الإدارة، فإنه في المقابل يتمتع صاحب الرخصة بجملة من الحقوق ذكرتها المادة (64) من قانون الأملاك الوطنية والمادة (74) من المرسوم التنفيذي، وهي:

– الحق في الطعن بالإلغاء لقرارات الإدارة القاضية برفض منح الرخصة بشكل تعسفي.

– للإدارة أن تطلب من المستفيد برخصة أن يقوم على نفقته بتغيير مواقع قنوات الماء والكهرباء والغاز والهاتف بسبب أشغال ذات منفعة عامة، لكن إذا كانت هذه الأشغال من أجل تغيير محور الطريق أو انجاز عمليات تهيئة حضرية، فإن قيام صاحب الرخصة بتغيير مواقع هذه القنوات يخوله الحق في الحصول على التعويض المناسب.

– يمكن لشاغل مرفقات الأملاك الوطنية العامة أن يطالب بالتعويض إذا أُلغيت الرخصة قبل الأجل في الحالات التالية:

– إذا كان الإلغاء بسبب أشغال لا تمت بصلة لمصلحة المال العام الذي تم شغله.

– إذا كان غرض الإلغاء هو تجميل الطريق أو تغيير محوره.

– إذا كانت نفقات أنابيب الماء والكهرباء والغاز والخطوط الهاتفية تستهلك خلال فترة طويلة بالنظر لمدة الرخصة الأصلية.

– إذا انقضى أجل الرخصة حق للشاغل المؤقت طلب تجديدها.

وتنتهي صلاحية الرخصة في أغلب الأحيان بانتهاء المدة القانونية المحددة للاستعمال، أو بعدم استعمال المال العام المرخص به خلال مدة معينة يحددها دفتر الشروط، ويترتب على ذلك الآثار التالية:

– مغادرة المستغل أو صاحب الرخصة لأجزاء الأملاك العمومية التي كان يستعملها.

– يجب على صاحب الرخصة أن يبقي على المنشآت والبنايات والتجهيزات ذات الطابع العقاري المقامة على الملك العمومي الذي كان يشغله، إلا إذا نصت الرخصة على تهديمها إما من طرف المستغل أو على نفقته.

– تصبح تلك المنشآت والتجهيزات التي تم الإبقاء عليها ملكاً للجهة العمومية التي يتبع لها الملك العمومي المعني بقوة القانون وبدون مقابل مطهرة من كل الامتيازات والرهون.

– إذا لم يغادر صاحب الرخصة الأماكن التي كان يشغلها بعد انتهاء الرخصة، يصبح في حكم المستولي على أملاك عامة بطريقة غير شرعية، ويتعرض لمتابعات جزائية ويطرد منها باستعمال القوة.

– في حالة سحب الرخصة قبل انتهاء المدة القانونية المحددة للاستعمال بسبب آخر غير إخلال المستغل ببنود الرخصة، يتم تعويض صاحبها عن الضرر المادي والأكيد الناشئ عن النزع المسبق للرخصة.

ثانياً: رخصة الوقوف

تعتبر رخصة الوقوف النموذج الثاني من الرخص الإدارية أحادية الطرف، وما يميز هذه الرخصة عن سابقتها أنها تمنح للاستعمال الذي لا ينطوي على أي مساس أو تغيير للمال العام المراد شغله، وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (71) من المرسوم التنفيذي بقولها: "تتمثل رخصة الوقوف في الترخيص بشغل قطعة من الأملاك العامة المخصصة لاستعمال الجميع شغلاً خاصاً دون إقامة مشتملات على أرضيتها..."، ومن أمثلتها الترخيص لصاحب مقهى أو مطعم بوضع الطاولات والكراسي على أرصفة الطريق العام، أو السماح لأصحاب المحلات التجارية باستغلال أجزاء من الأرصفة المجاورة لمحلاتهم لعرض سلعهم.

وتسلم هذه الرخصة بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إذا تعلق الأمر بالطرق الوطنية والولائية والبلدية الواقعة داخل التجمعات السكنية، وبقرار من الوالي المختص إذا تعلق الأمر بذات الطرق الواقعة خارج التجمعات السكنية.

أما عن حقوق الإدارة وحقوق صاحب الرخصة فهي ذات الحقوق المتعلقة برخصة الطريق التي تناولناها منذ قليل، وذلك في الحدود التي لا تتعارض بين الرخصتين، لأن حق الإدارة مثلاً في مطالبة صاحب الرخصة بتغيير مواقع قنوات المياه والكهرباء والهاتف والغاز لا ينطبق في حالة رخصة الوقوف، لأن هذه الأخيرة لا تفرض على صاحبها إحداث تغييرات على المال العام المراد شغله.

ثالثاً: رخصة استخراج المواد

نصت على هذه الرخصة المادة (81) من المرسوم التنفيذي بقولها: "لا يجوز استخراج الرمل والتراب والحجر والحصى والركام والخشب والعلف والمواد الأخرى وأخذها من شاطئ البحر ومرافق الأملاك العمومية المائية والبرية إلا برخصة تسلم طبقاً للتنظيم المعمول به...".

العموميةما ُيستفاد من هذا النص أن هذه الرخصة ترتبط بالأملاك الوطنية العمومية الطبيعية سواء كانت بحرية أو مائية أو برية كالمقالع والمحاجر، وهو ما يميزها عن رخصتي الطريق والوقوف المرتبطتان بالأملاك الوطنية الاصطناعية في مجال الطرق، وبالإضافة إلى ذلك فإن رخصة استخراج المواد ترتبط بباطن الأرض بينما رخصتي الطريق والوقوف ترتبطان بسطح الأرض.

وغني عن البيان أن صاحب رخصة استخراج المواد مثله مثل صاحب رخصتي الطريق والوقوف يكون في وضعية تنظيمية تجاه الإدارة التي تبقى تتمتع بصلاحيات واسعة في منح الترخيص من عدمه أو حتى سحبه قبل انتهاء مدته في حالة منحه، وفيما يتعلق بأحكام منح هذه الرخصة والحقوق والالتزامات التي ترتِّبها بالنسبة لطرفيها فهي ذات الأحكام التي تناولناها في رخصتي الطريق والوقوف إلا ما تعارض منها مع طبيعة رخصة استخراج المواد.

هذا، ونشير في الأخير إلى أن الاستعمال الخاص للأملاك الوطنية العامة بموجب رخصة لا يمنح للمستفيد منه إمكانية إنشاء حقوق عينية على الأملاك الوطنية العامة التي يشغلها، وهذا بخلاف الاستعمال الخاص للأملاك الوطنية العامة المبني على عقد امتياز إداري الذي يخول صاحبه إمكانية إنشاء حقوق عينية على الأملاك المشغولة، وهو الأمر الذي أقره قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم في المادة (69 مكرر) منه.

الفرع الثاني: الاستعمال الخاص بموجب عقد

هذه هي الصورة الثانية للاستعمال الخاص للأملاك الوطنية العامة، حيث يستند هذا الاستعمال إلى عقد بين الإدارة المختصة وبين المنتفع أو المنتفعين، وهو باعتباره عقداً يتم باتفاق الطرفين بالتراضي بخلاف الاستعمال بالترخيص الذي كما رأينا يتم بقرار يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة بناء على طلب المنتفع.

وهذا العقد الذي يتم بموجبه الاستعمال الخاص للأملاك الوطنية العامة هو بالضرورة عقد إداري له خصائص ونظام هذا النوع من عقود القانون العام، لأنه يتضمن بالضرورة شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص، من أبرزها حق الإدارة الطرف الأول في العقد في تعديل العقد بإرادتها المنفردة، بل وحقها في إلغاء العقد بالمراعاة لمقتضيات الصالح العام وبالضبط المنفعة العامة التي خصص لها المال العام أصلاً.

ويتضمن هذا العقد عادة تحديد مدة الاستعمال وشروطه المسموح بها، والمقابل المالي الذي تتقاضاه الإدارة من المتعاقد معها، ومن أمثلة هذه العقود لاستعمال الأملاك الوطنية العامة استعمالاً خاصاً عقد إنشاء واستغلال مقهى أو مطعم في إحدى الحدائق العامة أو على شاطئ البحر.

وعموماً يكون مركز المنتفع الخاص بالأملاك الوطنية العامة بناء على عقد أقوى من مركز المنتفع بناء على الترخيص بقرار إداري، ذلك أن الأصل أن تحترم الإدارة شروط العقد الذي التزمت به، وإذا كان يُسمح للإدارة مجرد

دائماً بتعديله أو إلغائه، إلا أن ذلك مقيد بقيدين لحماية حقوق المنتفع المتعاقد معها، إذ يجب من ناحية أولى أن تتطلب المصلحة العامة هذا التعديل أو الإلغاء، ومن ناحية ثانية يجب في حالة إلغاء العقد بالذات أن تتكفل الإدارة بتعويض المنتفع تعويضاً كاملاً في مقابل حرمانه من الانتفاع بالأملاك الوطنية العامة خلال كل المدة المحددة في العقد.

وبالنظر إلى تغير نظرة المشرع للأملاك الوطنية العامة من كونها مجرد أملاك مخصصة للمنفعة العامة إلى اعتبارها مصدراً مهماً للإيرادات العامة، من خلال المداخيل المعتبرة الناتجة عن الأتاوى السنوية لعقود الامتياز التي تساهم في تمويل خزينة الدولة، فقد اتجه المشرع من خلال التعديلات الجديدة التي أجراها على قانون الأملاك الوطنية إلى اعتماد آليات تجشع على إقامة استثمارات كبرى على مشتملات الأملاك الوطنية العامة، ويتجلى ذلك من خلال منح هؤلاء المستثمرين إمكانية إنشاء حقوق عينية على الأملاك الوطنية العامة التي يشغلونها لتقديمها كضمان لتمويل مشاريعهم من طرف المؤسسات البنكية، وهو التوجه الذي جسدته المواد من (69 مكرر) إلى (69 مكرر5) من قانون الأملاك الوطنية الجديد، الذي عبرت عنه بالشغل الخاص للأملاك الوطنية العمومية المنشئ لحقوق عينية، وحسب تلك المواد فإن هذا الشغل يخضع للأحكام والشروط التالية:

– أن الشغل الخاص المنشئ لحقوق عينية لا يرد إلا على مفردات الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية، أما الأملاك العمومية الطبيعية سواء كانت بحرية أو مائية أو غابية فلا يمكن استعمالها إلا عن طريق الترخيص أو الامتياز غير المنشئ لحقوق عينية (م 69 مكرر 5).

– أن الشغل الخاص المنشئ لحقوق عينية لا يستفيد منه إلا شاغل الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية عن طريق عقد الامتياز دون صاحب الرخصة (م 69 مكرر).

– أن عقد الامتياز لشغل جزء من الأملاك العمومية الاصطناعية شغلا خاصا لا ينشئ في حد ذاته حقوقا عينية لصاحب الامتياز على هذه الأملاك وإنما يجب أن ينص سند الشغل على ذلك، وهو أمر يخضع للسلطة التقديرية للإدارة المانحة (م 69 مكرر).

– أن الحقوق العينية المقررة لصاحب الامتياز لا ترد إلا على المنشآت والبنايات والتجهيزات ذات الطابع العقاري التي أقامها على الملك العمومي الوطني المشغول، دون الرقبة التي تبقى خاضعة لقاعدة عدم جواز التصرف السارية على الأملاك الوطنية العامة (م 69 مكرر).

– أن صاحب الامتياز يتمتع حيال المنشآت والبنايات والتجهيزات ذات الطابع العقاري التي أنجزها بصلاحيات وواجبات المالك خلال مدة عقد الامتياز التي يجب ألا تتجاوز (65) سنة (م 69 مكرر).

– تصبح سلطة صاحب الامتياز في التصرف في المنشآت والبنايات والتجهيزات ذات الطابع العقاري التي أنجزها مرهونة بقرار يصدره حسب الجماعة العمومية المالكة الوزير المكلف بالمالية والوزير المعني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذا كانت تلك المنشآت والبنايات المنجزة من طرف المستغل ضرورية لاستمرار الخدمة العمومية التي خصص لأجلها الملك العمومي المعني (م 69 مكرر 1).

– أن المنشآت والبنايات والتجهيزات ذات الطابع العقاري التي أنجزها صاحب الامتياز لا يمكن رهنها إلا لضمان القروض التي يتحصل عليها هذا الأخير في إطار تمويل إنجاز أو تعديل أو توسيع الأملاك الواقعة على ملحق الملك العمومي المشغول، وبالتالي لا يمكن للدائنين العاديين الآخرين توقيع تدابير تحفظية أو إجراءات التنفيذ الجبري على تلك المنشآت والبنايات، وفي كل الأحوال تنقضي الرهون بانقضاء سند الشغل (م 69 مكرر 3).

– المنشآت والبنايات والتجهيزات ذات الطابع العقاري التي أنجزها صاحب الامتياز قابلة للتنازل عليها أو تحويلها في إطار نقل الملكية بين الأحياء أو اندماج أو ادماج أو انفصال شركات، وذلك بالنسبة للمدة المتبقية من صلاحية سند الشغل، بما في ذلك حالة تحقيق الضمان الواقع على تلك الحقوق والأملاك وفق الشروط المنصوص عليها في المادة (69 مكرر 3)، على أن يتم التنازل أو التحويل لشخص مرخص له من الإدارة المانحة بشرط استعمال تلك المنشآت بما يوافق تخصيص الملك العمومي المشغول (م 69 مكرر 2).

– عند وفاة صاحب الامتياز (شخص طبيعي) ينتقل سند الشغل وتنتقل معه ملكية المنشآت والبنايات إلى الورثة بشرط أن يتقدم ممثلهم بطلب بذلك للسلطة المختصة في أجل أقصاه (06) أشهر من تاريخ الوفاة (م 69 مكرر 2).

– يلتزم صاحب الامتياز بالإبقاء على المنشآت والبنايات والتجهيزات ذات الطابع العقاري التي أقامها على الملك العمومي على حالها عند انتهاء أجل سند الشغل، ما لم ينص السند ذاته على هدمها إما من طرفه أو على عاتقه (م 69 مكرر 4).

– في الحالة التي تُقدم فيها السلطة المختصة على سحب الرخصة قبل الأجل المتفق عليه بسبب آخر غير الاخلال بشروط الرخصة، فإنها تقوم بتعويض صاحب الرخصة عن الضر المباشر المادي والأكيد الناشئ عن النزع المسبق، على أن تنتقل حقوق الدائنين المسجلين بصفة قانونية عند تاريخ السحب المسبق إلى حساب هذا التعويض (م 69 مكرر 4).

– أما في الحالة التي يتم فيها السحب المسبق للرخصة نتيجة عدم الالتزام بشروطها، فإن على الجهة الإدارية المختصة إعلام الدائنين المقيدين بصفة قانونية قبل شهرين على الأقل بنيتها في سحب الرخصة، حتى تمنحهم فرصة لتدبر أمرهم لا سيما اقتراح شخص آخر لاستبدال صاحب الحق المقصر (م 69 مكرر 4).

ويتخذ هذا النوع من الاستعمال أو الشغل الخاص للأملاك الوطنية العامة عدة أشكال، منها امتياز استغلال الشواطئ، وعقد شغل أماكن في الأسواق، ونتناولهما بشيء من الشرح فيما يلي:

أولاً: امتياز استغلال الشواطئ

يمكن للدولة أن تمنح استغلال الشواطئ للبلديات والمؤسسات العامة المكلفة بالنشاطات السياحية، ويكون ذلك بموجب عقد امتياز تتراوح مدته بين 03 إلى 09 سنوات، وإذا كان الأصل أن يتخذ الامتياز شكل عقد يتكون من شقين اتفاقية ودفتر شروط، فإن الامتياز في القانون الجزائري يمنح بقرار دون أن يشارك الملتزم في وضع الشروط الأساسية لهذا الامتياز.

ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن يمس هذا الامتياز بحقوق الخواص في الصيد والتجول الوقوف وإصلاح الزوارق والسفن، فهم في هذه الحالات يمارسون حرية عامة غير مقيدة سوى بالقيود التي يقررها القانون والتي تستهدف ضمان تحقيق المصلحة العامة.

ويمنح هذا الامتياز لصاحبه حق استعمال أجزاء الشاطئ المحددة في المخططات الملحقة بقرار منح الامتياز، كوضع الخيام والمقاعد وكل المعدات التي يراها ضرورية، كما يخوله هذا الامتياز تحصيل أتاوى من المستعملين وتأجير مقاعده ومعداته لهم، أما الإدارة مانحة الامتياز فتبقى تتمتع بسلطة الضبط الإداري التي تستهدف حماية الملاحة أو الشاطئ، كما يحق لها القيام بالأشغال الضرورية ذات النفع العام، دون أن يكون للملتزم طلب أي تعويض بسبب تقليص انتفاعه، كما يمكن للوالي المختص أن يلغي عقد الامتياز في أي وقت استجابة لمتطلبات المنفعة العامة دون أن يكون للملتزم حق المطالبة بالتعويض، كما يمكن في المقابل للملتزم أن يطلب فسخ العقد أو تخفيض مقابل الامتياز.

ثانياً: عقد شغل أماكن في الأسواق

نصت على هذا العقد المادة (77) من المرسوم التنفيذي، وهو عقد يخول حق استعمال خاص عادي للمال العام، لأن الأسواق بطبيعتها مخصصة لغرض بيع السلع، وككل شغل خاص للأموال العامة يترتب عن هذا العقد دفع مقابل مالي للهيئة المسيرة في شكل أتاوى.

ولا يمكن للإدارة أن ترفض منح الرخصة التعاقدية المطلوبة إلا بسبب حفظ النظام العام أو الحرص على حسن استعمال مرفق الأملاك العامة المعني، أو احترام ترتيب الأسبقية إذا كانت الأماكن المتوفرة محدودة.

وبما أن طابع هذا الشغل الخاص للمال العام وقتي وقابل للإلغاء، فإنه يجب على الإدارة أن تسحب جميع العقود عند إلغاء تخصيص المال العام لهذا الغرض، ويخول هذا السحب المسبق للرخصة التعاقدية لهؤلاء الشاغلين حق المطالبة بالتعويض والأسبقية في منحهم أماكن جديدة وإمكانية اقتراح خلف لهم.

هذا ونشير في الأخير على سبيل المقارنة إلى أهم الفروق بين الاستعمال العام المشترك والاستعمال الخاص للمال العام، وهي:

– الاستعمال العام للمال العام يجب أن يكون متاحاً للجميع بدون استثناء على قدم المساواة، فهو بالتالي لا يجوز أن يكون خاضعاً لترخيص مسبق من الإدارة، بينما الاستعمال الخاص للمال العام يجب على العكس أن يخضع لترخيص أو موافقة مسبقة من الإدارة للمنتفعين المحددين، حتى تتمكن الإدارة من رسم حدود هذا الترخيص بما لا يضر بالتخصيص العادي للمال العام للمنفعة العامة.

– الاستعمال العام للمال العام الأصل فيه أنه مجاني بدون مقابل واستثناء قد يتم مقابل دفع رسوم محدودة القيمة، أما الاستعمال الخاص للمال العام لما فيه من استخدام استئثاري للمنتفع فالأصل فيه بل يجب أن يكون بمقابل مالي وتكون قيمته عالية نسبياً.

المبحث الثاني: طرق التصرف في الأملاك الوطنية الخاصة

الأملاك الوطنية الخاصة هي تلك الأموال التابعة للدولة وجماعاتها المحلية التي تكون مخصصة لأداء وظيفة مالية وامتلاكية، وبالتالي يجب أن تخضع لقواعد وطرق تسيير تختلف بالضرورة عن قواعد تسيير الأموال العامة، وذلك لاختلاف دور وطبيعة كل منهما، وهي طرق تتشابه مع طرق تسيير الأفراد لأموالهم لكنها لا تتطابق معها تماماً، وذلك لتمتع الإدارة ببعض امتيازات السلطة العامة حتى أثناء تسيير هذا الصنف من الأملاك.

وهو ما أشارت إليه المادة (80) من قانون الأملاك الوطنية عندما قررت أن تسيير واستعمال الأملاك الوطنية الخاصة يخضع من جهة لقواعد القانون الخاص (القانون المدني بالأساس)، ومن جهة ثانية لقواعد القانون الإداري المتمثلة في القوانين التي تحكم الهيئات العمومية المالكة وقانون الأملاك الوطنية.

التصرف وبالنظر للهدف المقرر للأملاك الوطنية الخاصة تأديته، فإن المشرع أطلق يد الإدارة للتصرف في هذه الأموال التصرفات بكل شكل يحقق ذلك الهدف، وهذا بخلاف الأملاك الوطنية العامة التي بشأنها غل المشرع يد الإدارة من فيها، وعموماً تتدرج تصرفات الإدارة حيال الأملاك الوطنية الخاصة من التصرفات غير الناقلة للملكية إلى الناقلة لها، وهو ما سنوضحه في مطلبين كما يلي:

المطلب الأول: التصرفات غير الناقلة للملكية

إذا كان الأصل في التصرفات التي تجريها الإدارة على الأملاك الوطنية الخاصة تستهدف منها تحقيق الربح وتزويد الخزينة العمومية بموارد مالية هامة، فإن هذا الأصل ترد عليه بعض الاستثناءات تجعل هدف الإدارة من التصرف في هذه الأموال هو تحقيق المنفعة العامة.

لذلك فتصرف الإدارة في الأملاك الوطنية الخاصة سواء كانت منقولة أو عقارية قد يكون أساساً بهدف تحقيق المصلحة العامة ويتجلى هذا من خلال تخصيص بعض أملاكها الخاصة للإدارات العمومية، أو قد يكون –وهي الحالة الغالبة– بغرض تحقيق الربح، وفي هذه الحالة يستأثر المنتفع باستعمال هذا الملك مانعاً غيره من الاستفادة منه، ويظهر ذلك من خلال التأجير والامتياز، ونتعرف على ذلك بشيء من التفصيل في الفروع الثلاثة التالية:

الفرع الأول: التخصيص

تطرق المشرع الجزائري لأحكام التخصيص في المواد من: (81) إلى: (88) من قانون الأملاك الوطنية، وكذلك بعض المواد من المرسوم التنفيذي، وهي المواد التي ستكون أساس دراستنا للتخصيص، من حيث تحديد مفهومه وأنواعه، والجهة المختصة به، وآثاره، وانتهائه.

أولاً: تعريف التخصيص

يمثل التخصيص أحد أوجه تسيير الأملاك الوطنية الخاصة الذي يقترب من أوجه استعمال الأملاك الوطنية العمومية، باعتباره يستهدف تحقيق المنفعة العامة، ويعرف على المستوى الفقهي بأنه: "ذلك التصرف الذي تجريه الإدارة على أملاكها الخاصة العقارية أو المنقولة بهدف تحقيق المنفعة العامة، وذلك من خلال وضعه تحت تصرف مرفق عمومي".

أما قانون الأملاك الوطنية فقد عرفه في المادة (82) منه بأنه: "استعمال ملك عقاري أو منقول يملكه شخص عمومي في مهمة تخدم الصالح العام للنظام، ويتمثل في وضع أحد الأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الدولة أو الجماعات الإقليمية تحت تصرف دائرة وزارية أو مصلحة عمومية أو مؤسسة عمومية تابعة لأحدهما وقصد تمكينها من أداء المهمة المسندة إليها.

ويمكن أيضاً أن تخصص الدولة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ومراكز البحث والتنمية والهيئات الإدارية المستقلة، بعنوان التجهيز، العقارات التابعة لأملاكها الخاصة وفق القواعد والإجراءات المقررة وطبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها".

ما يستنتج من هذا التعريف القانوني للتخصيص ما يلي:

– أن الهدف من التخصيص دائماً هو تحقيق مهام مرتبطة بالنفع العام، وهو ما يميزه عن استعمال الأفراد لأملاكهم والذي يستهدف دائماً مصلحتهم الخاصة.

– أن التخصيص يقع على الأملاك الوطنية الخاصة المنقولة والعقارية سواء تمثلت في الأراضي أو في البنايات التي تكون مملوكة للشخص العمومي، أما الأملاك التي يسيرها هذا الأخير لحساب الغير في إطار الحراسة القضائية أو التصفية فلا يمكن أبداً أن تكون محلاً للتخصيص.

– أن الهيئات المستفيدة من التخصيص كأصل عام هي الهيئات العمومية المرفقية، واستثناء قد تستفيد منه المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والهيئات الإدارية التي تتمتع بالاستقلال المالي، ويشمل في هذه الحالة العقارات دون المنقولات.

ثانياً: أنواع التخصيص

يمكن أن نقسم التخصيص وفق معيار المدة أو معيار المقابل المالي أو معيار كيفية التخصيص أو معيار الجهة المخصص لها، كما يلي:

1- من حيث المدة: تناولت المادة (85) من قانون الأملاك الوطنية تقسيم التخصيص وفق هذا المعيار وقالت بأنه يمكن أن يكون مؤقتاً أو نهائياً، فالمؤقت يكون محدد بفترة زمنية لا تتجاوز (05) سنوات، أما النهائي يكون غير محدد المدة أصلاً، أو يصبح كذلك إذا تجاوز التخصيص المؤقت (05) سنوات وتبين أن فائدته لا زالت قائمة وبقي نافعاً للهيئة المخصص لها.

2- من حيث المقابل المالي: نصت على تقسيم التخصيص وفق هذا المعيار المادة (86) من قانون الأملاك الوطنية، وهو إما أن يكون بمقابل أو بدون مقابل، فالتخصيص بمقابل هو ذلك الإجراء الذي بموجبه تضع جماعة عمومية عقاراً أو منقولاً مملوكاً لها تحت تصرف جماعة عمومية أخرى أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تابعة لجماعة عمومية أخرى أو مؤسسة أو هيئة عمومية تمسك محاسبتها بالشكل التجاري (تتمتع بالاستقلال المالي).

أما التخصيص بدون مقابل يكون عندما تتعلق العملية بأحد الأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الجماعة الوطنية من أجل احتياجات مصالحها الخاصة، أو عندما تخصص الدولة بعض أملاكها لمصلحة تابعة للولاية أو البلدية في إطار اللاتمركز ومن أجل إيواء المصالح العمومية التي تنشأ عن منح صلاحيات جديدة للجماعات الإقليمية.

نستنتج من خلال ما تقدم أن أساس التخصيص بمقابل مالي هو الاستقلال المالي للهيئة المستفيدة من التخصيص، لذلك فإن الهيئات التي تُموَّل من ميزانية الجهة العمومية المالكة تستفيد من التخصيص بدون دفع مقابل مالي.

3- من حيث كيفية التخصيص: وهو إما أن يكون إجرائياً أو تلقائياً، فالتخصيص الإجرائي هو الذي يتم باتخاذ إجراءات معينة ابتداءً من تقديم الطلب إلى غاية إصدار قرار التخصيص، أما التخصيص التلقائي هو الذي يتم بقوة القانون دون اتخاذ إجراءات معينة، ويكون ذلك في الحالة التي نصت عليها المادة (85) من المرسوم التنفيذي، وهي الحالة التي تنجز فيها أية مصلحة عمومية تابعة للدولة أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري عمارات لفائدتها، فيتم تخصيصها لها بمجرد تسلم هذه العمارات دون الحاجة لصدور قرار تخصيص، على أن يبلغ محضر التسليم النهائي للعمارات المنجزة لإدارة أملاك الدولة المختصة إقليمياً إذا كانت البناية ممولة من ميزانية الدولة حتى تتمكن من تسجيله في سجلاتها الوصفية.

4- من حيث الجهة المخصص لها:

نصت على أنواع التخصيص وفق هذا المعيار الفقرة الثانية من المادة (80) من المرسوم التنفيذي، وهو إما أن يكون **داخلياً** عندما يضع شخص عمومي أحد أملاكه الخاصة تحت تصرف إحدى المصالح التابعة له، ومثاله تخصيص مديرية أملاك الدولة كممثل للدولة عقاراً لفائدة مديرية التربية أو الصحة أو الأشغال العمومية، لذلك فهو دائماً يكون بدون مقابل مالي.

أو يكون **خارجياً** عندما يضع شخص عمومي أحد أملاكه الخاصة تحت تصرف شخص عمومي آخر أو إحدى المصالح التابعة لهذا الأخير أو هيئات عمومية تتمتع بالاستقلال المالي، ومثاله تخصيص مديرية أملاك الدولة عقاراً لفائدة البلدية أو مؤسسة عمومية تابعة لها أو مؤسسة اتصالات الجزائر أو بريد الجزائر، وهو في هذه الحالة يجب أن يكون بمقابل، غير أن هذا التخصيص يصبح بدون مقابل إذا تم لصالح البلدية أو الولاية لإيواء مصالحهما في إطار اللاتمركز الإداري، وهو ما أشارت إليه الفقرة الثانية من المادة (86) من قانون الأملاك الوطنية.

ثالثاً: الجهة المختصة بالتخصيص

يعتبر التخصيص عمل من أعمال الإدارة الانفرادية الذي يتخذ شكل القرار الإداري وهذا بالرغم من أن الفقرة الأولى من المادة (80) من المرسوم التنفيذي أشارت إلى أنه عقد، وعليه على الجهة الإدارية المخولة بإصدار قرار التخصيص أن تحترم كل القواعد العامة اللازمة لصدور القرار الإداري، من حيث الشكل والسبب والمحل والغاية والاختصاص، وإلا كان قرارها محلاً للطعن بالإلغاء.

وقد نصت الفقرة الأولى المادة (83) من المرسوم التنفيذي على الجهة المختصة باتخاذ قرار التخصيص، وهي حسب الحالة كما يلي:

- الوزير المكلف بالمالية إذا تعلق الأمر بالتخصيص لفائدة المؤسسات الوطنية أو الوزارات أو المؤسسات والهيئات العمومية التابعة للدولة ذات الاختصاص الوطني أو جماعات إقليمية.

- الوالي إذا تعلق الأمر بالتخصيص لفائدة مصالح الدولة غير المتمركزة (كمديرية الأشغال العمومية، مديرية التجارة...)، والمؤسسات والهيئات العمومية للدولة ذات الاختصاص المحلي الموجودة بالولاية، أما العقارات التابعة للهيئات المحلية فيتخذ قرار تخصيصها من طرف الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي - حسب الحالة - بناء على مداولة من المجلس الشعبي المعني.

أما الفقرة الثانية من ذات المادة فقد تطرقت إلى إجراءات اتخاذ قرار التخصيص، والتي تبدأ بطلب معلل ترسله الهيئة أو المصلحة طالبة التخصيص حسب الحالة إلى وزير المالية أو الوالي، والذي يتخذ القرار بناء اقتراح من مصالح أملاك الدولة المختصة يتضمن مدى صلاحية الملك للغرض الذي سيخصص له، كما أوجبت المادة (84) من ذات المرسوم التنفيذي أن يتضمن قرار التخصيص الشروط المالية في حالة التخصيص بمقابل، وأكدت على أنه إذا اتخذت السلطة المختصة قرار التخصيص فإن تسليم الملك المخصص لا يثبت إلا بمحضر حضوري يوقعه كل من ممثل الهيئة المالكة والمصلحة المخصص لها وممثل مصلحة الأملاك الوطنية المختص.

رابعاً: آثار التخصيص

يترتب على قرار التخصيص آثار متنوعة سواء بالنسبة للمال المخصص، أو بالنسبة للشخص العام المالك للمال المخصص، أو بالنسبة للجهة المستفيدة من التخصيص، وفيما يلي نتناول هذه الآثار.

1- بالنسبة للمال المخصص

بمجرد تخصيص أحد الأملاك الخاصة التابعة للدولة أو أحد جماعاتها المحلية لأحد المرافق العامة، فإنه يترتب عن ذلك بالنسبة للمال الآثار التالية:

- أن هذا الملك يصبح استعماله مقتصراً على الغرض الذي خصص من أجله.
- انتقال سلطة تسييره ومسؤولية المحافظة عليه وصيانته للجهة المخصص لها.
- أن ملكية المال لا تنتقل إلى الجهة المستفيدة من التخصيص، وإنما يبقى تابعاً للمالك الأصلي.

2- بالنسبة للشخص العام المالك للمال المخصص

يُرتب قرار التخصيص بالنسبة للجهة المالكة الآثار التالية:

- الالتزام بتسليم المال للجهة المخصص لها في التاريخ المحدد في القرار.
- إخلاء مسؤوليته من حفظ هذا المال وصيانته.
- الالتزام بعدم تخصيصه مرة ثانية لمصلحة عامة أخرى إلا عند انتهاء تخصيصه للجهة الأولى المستفيدة من التخصيص.
- يمنح قرار التخصيص للجهة المالكة حق تلقي المقابل المالي إذا كان التخصيص بمقابل.

3- بالنسبة للجهة المستفيدة من التخصيص

بمجرد صدور قرار التخصيص فإن ذلك يترتب عنه النتائج التالية بالنسبة للجهة المستفيدة من التخصيص:

- تسلُّم المال المخصص من الجهة المالكة.
- الالتزام باستعماله في الأغراض التي من أجلها صدر قرار التخصيص.
- الالتزام بدفع مقابل التخصيص للجهة المالكة في الآجال المحددة إذا كان التخصيص بمقابل.
- الالتزام بحفظ وصيانة المال المخصص لها.

خامساً: إلغاء التخصيص

حسب المادة (83) من قانون الأملاك الوطنية، فإن إلغاء التخصيص يتم في حالتين هما:

1- حالة عجز المال عن تقديم الخدمة المخصص لها: وهي الحالة التي نصت عليها الفقرة الأولى من المادة المذكورة بقولها: "إلغاء التخصيص هو عقد يثبت أن ملكاً تابعاً للأملاك الوطنية الخاصة قد أصبح لا يفيد نهائياً عمل الوزارة أو المؤسسة التي كان قد خصص لها"، وهو سبب منطقي للإلغاء لأن التخصيص يكون بغرض تحقيق منفعة عامة محددة، فإذا أصبح العقار المخصص عاجزاً على تحقيق هذه المنفعة كلية فلا فائدة من بقاءه مخصصاً لهذا الغرض.

لكن ما يلاحظ على هذا النص أنه استعمل مصطلح "عقد"، بينما الأصوب أن يستخدم كلمة "قرار"، لأن التخصيص تم بقرار، وبالتالي لا يلغى إلا بنفس الوسيلة التي خصص بها طبقاً لقاعدة توازي الأشكال.

وإذا كان إنهاء تخصيص الأملاك الوطنية الخاصة العقارية يتم بموجب قرار إلغاء التخصيص، فإن الأملاك الوطنية الخاصة المنقولة ينهى تخصيصها حسب المادة (138) من المرسوم التنفيذي بقرار إلغاء الاستعمال الذي يتخذه مسؤول المصلحة المخصص لها، وقد حددت المادة (137) من ذات المرسوم أسباب إلغاء الاستعمال، وهي:

– القدم الناتج عن الاستعمال مدة طويلة.

– فقدان صلاحية العتاد التقني.

– الاستغناء عن استعمال الأثاث والعتاد اللذين يكونان في حالة جيدة، ولكنهما زائدان عن حاجة المصلحة المخصص لها.

وفور اتخاذ قرار إلغاء الاستعمال تسلم الأشياء والمعدات المعنية لإدارة أملاك الدولة المختصة إقليمياً، وتثبت هذه العملية بمحضر حضوري يوقعه الطرفان، وتتحمل هذه الأخيرة مسؤولية حفظ وحراسة الأشياء والمعدات المسلمة لها، إلى غاية بيعها بالمزاد العني، دون أن يكون لها حق إعادة استعمالها، وهو ما نصت عليه المادتين (139) و(140) من المرسوم التنفيذي.

2– حالة عدم استعمال الملك المخصص لمدة معينة: وقد وردت الإشارة إليها في الفقرة الثانية من ذات المادة بقولها: "وقد ينجم إلغاء التخصيص أيضاً عن عدم استعمال الملك المخصص للمهمة التي كان قد خصص لها لمدة طويلة"، وقد حددت المادة (87) من المرسوم التنفيذي تلك المدة إذا كان العقار المخصص تابعاً للدولة بثلاث سنوات على الأقل.

وفي كل الأحوال وبغض النظر عن سبب الإلغاء، فإن ذلك يترتب عليه تسلُّم إدارة أملاك الدولة المختصة أو الجماعة المحلية المالكة العقار الملغى تخصيصه، ويثبت ذلك من خلال محضر يحرر بين الجهات التي حررت محضر التخصيص.

وإذا ما أرادت الجهة المالكة إعادة تخصيص الأملاك الملغى تخصيصها عليها أن تتبع نفس إجراءات التخصيص السابق بيانها.

الفرع الثاني: التأجير

أشرنا فيما سبق إلى أن تصرف الإدارة في الأملاك الوطنية الخاصة سواء كانت منقولة أو عقارية يكون في الحالة الغالبة بغرض تحقيق الربح، والصورة المثلى لتصرف الإدارة في أموالها الخاصة لتحقيق هذا الغرض هي التأجير.

وإذا كان الأصل في تأجير الأملاك الوطنية الخاصة هو تحقيق وظيفة اقتصادية بالنسبة للدولة بما يحققه من فوائد وأرباح لصالح الخزينة العمومية ويتجلى ذلك في تأجير المحلات التجارية، فإنه في المقابل يستهدف تحقيق وظيفة اجتماعية تتمثل خصوصاً في حل أزمة السكن، وذلك من خلال تمكين الطبقات الوسطى في المجتمع من

استئجار محلات وسكنات بأجرة أقل من الأسعار المتداولة في السوق دون اللجوء إلى عملية الشراء بالنظر إلى غلاء السكنات.

وقد تعرض قانون الأملاك الوطنية لموضوع تأجير الأملاك الوطنية الخاصة في المادة (90) والمواد من: (91) إلى: (91 مكرر2)، كما تناول المرسوم التنفيذي نفس الموضوع في المواد من: (100) إلى: (114) بالنسبة لتأجير العقارات والمواد من: (131) إلى: (136) بالنسبة لتأجير المنقولات، ومن خلال تلك الأحكام يمكن أن نعرف عقد تأجير الأملاك الوطنية الخاصة بأنه: "عقد تلتزم بموجبه الإدارة بتمكين شخص آخر عام أو خاص من الانتفاع بجزء من أملاكها الخاصة، وذلك لمدة محددة على أن يلتزم المستأجر بدفع أجر محدد، وإرجاع الملك المنتفع به عند انتهاء المدة المتفق عليها".

وبالنظر إلى أن عقد الإيجار هو في الأصل من عقود القانون الخاص الرضائية وبالتالي تسري عليه القواعد العامة المتعارف عليها في النظرية العامة للعقود، لذلك سوف نركز فقط على محل هذا العقد باعتبار القواعد التي تحكمه تختلف نوعاً ما عن قواعد القانون الخاص، وهو بالنسبة للمؤجر (الإدارة) العقار أو المنقول محل التأجير، أما بالنسبة للمستأجر فهو الأجرة، ونشرح كل منهما كما يلي:

أولاً: محل الإيجار بالنسبة للإدارة

تعرض قانون الأملاك الوطنية لموضوع تأجير الأملاك الوطنية الخاصة في المادة (90) منه، كما تناول المرسوم التنفيذي رقم: 427/12 – الذي تولى بيان المسائل التنظيمية لهذا القانون – نفس الموضوع في المواد من: (100) إلى: (114) بالنسبة لتأجير العقارات والمواد من: (131) إلى: (136) بالنسبة لتأجير المنقولات، لكنهما لم يتعرضا لتعريف عقد إيجار الأملاك الخاصة التابعة للإدارة، ومن خلال تلك الأحكام يمكن أن نضع له التعريف التالي: "هو عقد تلتزم بموجبه الإدارة بتمكين شخص آخر عام أو خاص من الانتفاع بجزء من أملاكها الخاصة، وذلك لمدة محددة على أن يلتزم المستأجر بدفع أجر محدد، وإرجاع الملك المنتفع به عند انتهاء المدة المتفق عليها".

ويمثل الدولة – حسب نص المادة (90) من قانون الأملاك الوطنية– في هذا العقد إدارة أملاك الدولة إذا تعلق الأمر بأحد أملاكها الوطنية الخاصة ذات الاستعمال السكني، أو هيئة عمومية أو خاصة متخصصة في مجال الترقية والتسيير العقاريين إذا ما فوضتها الدولة للقيام بذلك بموجب عقد تسيير، ويُبرم عقد الايجار بين طرفيه بالتراضي إذا تعلق الأمر بالمحلات ذات الاستعمال السكني، أما إذا تعلق الأمر بالمحلات ذات الاستعمال التجاري أو الحرفي أو الصناعي فإن التأجير يكون عن طريق المزاد العلني.

هذا فيما يتعلق بالأملاك الوطنية الخاصة العقارية التابعة للدولة، أما الأملاك الوطنية الخاصة المنقولة التابعة لها فإنه لا يجوز تأجيرها إلا من طرف إدارة أملاك الدولة، سواء كانت مخصصة لمصلحة عمومية أو غير مخصصة لها، وهو ما نصت عليه المادة (131) من المرسوم التنفيذي.

هذا، وقد نصت المادة (104) من المرسوم التنفيذي على أن الإدارة ممثلة في وزير المالية هي وحدها التي تقوم بإعداد دفتر للشروط فيما يتعلق بتأجير هذا النوع من العقارات، وأنه في كل الأحوال لا يمكن أن تتجاوز مدة

الإيجار (65) سنة قابلة للتجديد عند الاقتضاء بناء على طلب المستأجر، وهو ما نصت عليه المادة (103) من المرسوم التنفيذي، وهذا ما يميز عقد إيجار العقارات الخاصة التابعة للدولة عن عقد إيجار الأفراد لعقاراتهم.

ثانياً: محل الإيجار بالنسبة للمستأجر

بالشيء كل مستأجر لملك من الأملاك الوطنية الخاصة ملزم بدفع بدل الإيجار، وهي الأجرة التي تعد محل الإيجار بالنسبة للمستأجر، ويعرفها الفقه على أنها: "المال الذي يلتزم المستأجر بإعطائه للمؤجر في مقابل الانتفاع المؤجر".

وقد حدد المرسوم رقم: 98/89 المؤرخ في: 1989/06/20 طريقة حساب بدل الإيجار ومشتملاته، حيث يتكون من مبلغ الإيجار الرئيسي الذي يحدد على أساس عدة عوامل فنية، والتكاليف الإيجارية التي تضم مجموع النفقات التي يتحملها المستأجر وتغطي مبلغ الأشغال والخدمات اللازمة لبقاء وصيانة الأجزاء المشتركة بين كل الأشخاص المستفيدين من الإيجار، كما يشمل بدل الإيجار الأتاوى المتعلقة بالإمدادات الفردية من ماء وكهرباء وغاز وهاتف، وحسب المادة (91 مكرر1) من قانون الأملاك الوطنية تختص إدارة أملاك الدولة وحدها بتحديد القيمة الإيجارية.

كما نص ذات المرسوم على إمكانية مراجعة بدل الإيجار من قبل الإدارة في كل وقت، وإذا حصل ذلك يجب تبليغ المستأجر بإرسال مسجل، وفي حالة تأخر المستأجر عن دفع بدل الإيجار خلال (15) يوماً بعد حلول أجله، فإنه يخضع لعقوبة التأخير وذلك بزيادة مبالغ الإيجار التي لا تدفع بعد شهرين من حلول أجل استحقاقها بنسبة (05%) عن كل شهر تأخير.

الفرع الثالث: الامتياز

في إطار قيام الإدارة بوظيفتها الاجتماعية والاقتصادية، تلجأ إلى منح بعض التسهيلات والامتيازات لبعض الأشخاص والهيئات الذين تتوافر فيهم الشروط المطلوبة قانوناً، وهذا من خلال استفادتهم من حق استعمال الأملاك الوطنية الخاصة، استعمالاً مجانياً أو شبه مجاني يعود بالفائدة على الشخص المستفيد من الامتياز بشكل خاص وعلى المجتمع بصفة عامة.

ويمكن أن نعرف الامتياز بأنه: "ذلك الإجراء الذي بموجبه تُمكِّن الإدارة المكلفة بتسيير الأملاك الوطنية الخاصة بعض الأشخاص أو الهيئات من استعمال أملاكها المنقولة أو العقارية استعمالاً خاصاً لمدة محددة مجاناً أو مقابل إتاوة يدفعها المستفيد".

ونتناول فيما يلي نموذجين لاستعمال الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة من طرف الخواص عن طريق الامتياز، وهما امتياز المساكن، والامتياز في إطار الاستثمار.

أولاً: امتياز المساكن

أشارت إلى هذا النوع من الامتياز المادة (112) من المرسوم التنفيذي بقولها: "لا يجوز لعمال الإدارات العمومية أن يشغلوا بحكم وظيفتهم مسكناً في عمارة من الأملاك الوطنية مخصصة لمصلحة عمومية أو غير مخصصة أو في عمارة تحوزها الدولة بأي صفة كانت، إلا إذا كان لهم حق الاستفادة من امتياز المسكن، وفقاً

للشروط والأشكال المحددة في التنظيم المعمول به"، وقد وردت هذه المادة ضمن الفقرة الثانية من القسم الرابع من هذا المرسوم والمعنونة بـ: "التأجير الذي يخضع لقواعد خاصة"، مما يفيد أن هذا الامتياز في حقيقته هو تأجير ولكنه من نوع خاص.

وحسب أحكام المرسوم رقم: 89- 10 الذي يحدد كيفيات شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة أو لصالح الخدمة وشروط قابلية منح هذه المساكن، والذي أحالت إليه صراحة المادة (112) المذكورة، فإن امتياز السكن هو: "شغل مسكن تابع للأملاك الوطنية الخاصة من طرف موظف قصد الأداء الحسن والفعال للخدمة العامة"، وعادة ما تكون هذه السكنات بنفس العمارة التي تأوي المرفق الإداري، ويتخذ هذا الامتياز حسب نص المادة (11) من هذا المرسوم إحدى صورتين امتياز السكن لضرورة الخدمة الملحة، وامتياز السكن لصالح الخدمة، ونتناول الصورتين بشيء من التفصيل كما يلي:

1- امتياز السكن لضرورة الخدمة المُلِحَّة: تمنح الإدارة السكن الوظيفي كامتياز لبعض الموظفين بعنوان ضرورة الخدمة الملحة حسب المادة (12) من المرسوم رقم: 89- 10 المذكور في حالتين هما:

- الحالة التي تفرض فيها طبيعة عمل الموظف تواجده الدائم في مكان عمله ليلاً ونهاراً، بحيث لا يستطيع أداء خدمته على الوجه الأكمل دون أن يكون ساكناً في العمارة التي يمارس فيها وظائفه، أو في عمارة ملحقة بها.
- الحالة التي يكون فيها الموظف يشغل منصب مسؤولية تترتب عليها تبعات خاصة، الأمر الذي يتطلب منه أن يكون على استعداد دائم لأداء الخدمة، دون أن يكون مع ذلك ساكناً في مقر عمله.

وقد نصت ذات المادة على أن قائمة الموظفين الذين يستفيدون بهذه الصيغة من الامتياز ستحدد بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير المالية ووزير السكن ووزير الداخلية، وتجسيداً لذلك صدر هذا القرار فعلاً بتاريخ: 1989/05/17، والذي حدد قائمة المستفيدين من الامتياز بالسكن لضرورة الخدمة الملحة على سبيل الحصر حسب مختلف القطاعات، ومنهم أعضاء الحكومة والولاة ورؤساء الدوائر والمدراء التنفيذيون على مستوى الولايات، وفي قطاع التربية مثلاً يستفيد على مستوى كل مؤسسة تربوية مدير المؤسسة، الحاجب، المقتصد، المستشار التربوي، والناظر.

وهذا النوع من امتياز السكن يمنح للموظفين المحددين في القرار الوزاري المشترك المشار إليه بدون دفع مقابل مالي، وهذا بالنظر إلى حاجة الإدارة الملحة لوجود هؤلاء الموظفين على استعداد دائم لأداء عملهم، بل الأكثر من ذلك إذا لم تكن الهيئة المستخدمة تملك العدد الكافي من هذا النوع من السكنات عليها أن تلجأ إلى التأجير على عاتقها، وهو ما أشارت إليه الفقرة الأولى من المادة (16) من المرسوم رقم: 89- 10.

وقد أكدت المادة (14) من المرسوم المتقدم ذكره بأن السكنات الوظيفية المرتبطة بضرورة الخدمة الملحة لا يمكن التنازل عليها بأي حال من الأحوال للموظف الذي يشغلها أو لغيره.

2- امتياز السكن لصالح الخدمة: يمنح امتياز السكن للموظف لصالح الخدمة حسب نص المادة (13) من المرسوم المذكور، عندما يكون من شأن هذا السكن أن يوفر للإدارة أداء أحسن للخدمة العمومية أو يُحفِّز على بروز كفاءات أو يُشجِّع على تزويد مناطق معينة بكوادر إضافية، ولو كان منح هذا السكن لا يشكل ضرورة ملحة لممارسة الوظيفة.

وقد حدد القرار الوزاري المشترك المذكور آنفاً على سبيل الحصر كذلك قائمة الموظفين الذين يتمتعون بحق الاستفادة من هذا النوع من الامتياز بالسكن الوظيفي، وهم على خلاف الطائفة الأولى من الموظفين يجب أن يشغلوا هذه السكنات مقابل دفع بدل الإيجار للشخص العمومي المالك.

ومثل سابقتها فإن السكنات التي تمنح بالامتياز لصالح الخدمة في الأصل أنها غير قابلة للتنازل عليها لشاغليها أو لغيرهم، لكن مع ذلك تكون السكنات التي تقع خارج المبنى الإداري للهيئة التي تملكها أو تحوزها قابلة للتنازل إذا توفرت في ساكنيها بعض الشروط.

وسواء أخذ الامتياز شكل ضرورة الخدمة الملحة أو لصالح الخدمة، فإن ذلك يتجسد حسب نص المواد (03) و(04) و(05) من المرسوم رقم: 89- 10 بقرار يتخذه مدير أملاك الدولة في الولاية بعد استشارة مسؤول الهيئة المستخدمة للموظف المستفيد، وهذا بالنسبة للسكنات الوظيفية التابعة للدولة، أما بالنسبة للسكنات التي تحوزها المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري فتمنح بقرار يصدره مدير المؤسسة ويؤشر عليه من قبل مدير أملاك الدولة المختص إقليمياً، ويتخذ الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة قرار الامتياز بالنسبة للسكنات التي تملكها الجماعات المحلية أو تحوزها للانتفاع بها أو تملكها المؤسسات العمومية الإدارية المحلية.

ومهما كان شكل الامتياز كذلك، فإنه يكون ذا طابع مؤقت وقابل للفسخ في أي وقت وفق الأشكال التي مُنِح بها، وفي كل الأحوال مدته محدودة بالمدة التي يشغل فيها المعنيون المناصب التي تبررها، وقد ينتهي الامتياز بغض النظر عن ذلك عند بيع السكن أو إعادة تخصيصه لغرض آخر.

مما سبق نخلص إلى القول أن الفرق بين منح السكن في إطار الامتياز لضرورة الخدمة الملحة والامتياز لصالح الخدمة، يكمن في أن الامتياز لضرورة الخدمة الملحة يرتبط بأداء الخدمة في حد ذاتها، بينما الامتياز لصالح الخدمة غرضه تحسين أداء الخدمة، لذلك فإن السكن الوظيفي يمنح بالأولوية للموظفين الذين تتطلب طبيعة عملهم الاستعداد الدائم لأداء الخدمة، وما زاد عن ذلك يمنح للصنف الثاني من الموظفين.

ثانياً: الامتياز في إطار الاستثمار

في السابق كانت الدولة تتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الوطنية الخاصة للمستثمرين بثمن رمزي وفقاً للمادة (161) من القانون رقم: 25/91 المؤرخ في: 1991/12/18 المتضمن قانون المالية لسنة 1992، بغرض تشجيع الاستثمار وفتح مناصب شغل جديدة، لكن هذه الطريقة شجَّعت بعض المستفيدين على ممارسة المضاربة في هذه العقارات دون أن يقيموا مشاريعهم الاستثمارية، مما أدَّى بالمشرع إلى التراجع عن التنازل عن الأملاك الوطنية الخاصة، وانتهاج طريقة الامتياز التي تحقق من جهة مداخيل معتبرة للخزينة العمومية، ومن جهة ثانية تضمن بقاء العقارات في حضيرة الأملاك الوطنية الخاصة.

وتجسيداً لهذا التوجه الجديد صدرت عدة نصوص منها:

- المرسوم التشريعي رقم: 12/93 المؤرخ في: 1993/10/05 المتعلق بترقية الاستثمار.
- المرسوم التنفيذي رقم: 322/94 المؤرخ في: 1994/10/17 المتعلق بمنح امتياز الأراضي الواقعة في مناطق خاصة في إطار ترقية الاستثمار.

– الأمر رقم: 27/95 المؤرخ في: 1995/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 1996.

وحسب تلك النصوص فإن الامتياز هو: "نظام بموجبه تمنح الدولة بالتراضي قطعة أرضية لمدة محددة لمستثمر معين قصد تحقيق مشروع اقتصادي لقاء دفع أتاوى"، ولكن بصدور القانون رقم: 02/97 المؤرخ في: 1997/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1998، نصت المادة (51) منه على أن منح الامتياز في إطار الاستثمار يكون بالمزاد العلني بعد أن كان يتم بالتراضي.

وقد أُلغيت كل هذه النصوص لاحقاً وتم استبدالها بالأمر رقم: 04/08 المؤرخ في: 2008/09/01 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية المعدل والمتم، والمرسوم التنفيذي رقم: 152/09 المؤرخ في: 2009/05/02 المنظم له.

وحسب النصوص الجديدة فإن الامتياز ينصب على أجزاء من الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة دون الأخرى، كما أنه يخضع لشروط وإجراءات معينة.

1– العقارات المعنية بالامتياز في إطار الاستثمار: طبقاً للمادة (02) من الأمر المذكور فقد استثنى المشرع من مجال تطبيقه أصناف محددة من الأراضي، والتي يتم استغلالها عن طريق الامتياز طبقاً لقواعد وتنظيمات أخرى تتلاءم مع طبيعتها، وهي:

– الأراضي الفلاحية التي يتم استغلالها عن طريق الامتياز طبقاً للقانون رقم: 03/10 المؤرخ في: 2010/08/15.

– القطع الأرضية المتواجدة داخل المساحات المنجمية التي يتم استغلالها عن طريق الامتياز طبقاً للقانون رقم: 10/01 المؤرخ في: 2001/07/03.

– القطع الأرضية المتواجدة داخل مساحات البحث عن المحروقات واستغلالها ومساحات حماية المنشآت الكهربائية والغازية التي يتم استغلالها طبقاً للقانون رقم: 07/05 المؤرخ في: 2005/04/28 المعدل والمتمم بالقانون رقم: 01/13 المؤرخ في: 2013/02/20.

– القطع الأرضية المتواجدة داخل مساحات المواقع الأثرية والثقافية.

– القطع الأرضية الموجهة للترقية العقارية المستفيدة من إعانة الدولة.

– القطع الأرضية الموجهة للترقية العقارية التجارية التي تخضع لصيغة منح الامتياز قابل للتحويل إلى تنازل عند الانجاز الفعلي للمشروع.

وفيما ما عدا تلك الحالات فإن الامتياز طبقاً للمادة (06) من المرسوم التنفيذي رقم: 152/09 المذكور ينصب على كل الأراضي التابعة لأملاك الدولة الخاصة غير المخصصة أو في طريقها للتخصيص لفائدة مصالح عمومية تابعة للدولة، شريطة أن تكون تلك الأراضي واقعة في مناطق معمرة أو قابلة للتعمير طبقاً لأدوات التهيئة والتعمير، ولا يستثنى من ذلك إلا المشاريع الاستثمارية التي تتطلب طبيعتها التواجد خارج المحيط العمراني، كما يشمل الامتياز حسب المادة (07) من المرسوم التنفيذي الأراضي غير المستغلة الموجودة بالمناطق الصناعية ومناطق النشاطات.

وإذا كان الامتياز ينصب في الغالب على قطع أرضية تابعة لأملاك الدولة الخاصة، فإنه في بعض الحالات ينصب على أملاك عقارية مبنية، ويتعلق الأمر بالأملاك العقارية المبنية التي تُشكل أصولاً متبقية للمؤسسات العمومية المحلة أو أصولاً فائضة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (03) من ذات الأمر.

شروط وإجراءات منح الامتياز في إطار الاستثمار: طبقاً لأحكام الأمر رقم: 04/08 المعدل والمتمم والمرسوم التنفيذي رقم: 152/09، فإن الامتياز في إطار الاستثمار يمنح وفق الشروط والإجراءات التالية: **-2**

– يُمنح الامتياز بعقد إداري تعده إدارة أملاك الدولة مرفق بدفتر شروط، ويتم التعاقد بين الطرفين بالتراضي، وذلك بعدما كان المشرع يُفضِّل منح الامتياز عن طريق المزاد العلني المفتوح أو المقيد، وذلك طبقاً للمادة (10) من الأمر رقم: 04/08 المذكور والمادة (03) المعدَّلة بالمادة (15) من قانون المالية التكميلي لسنة 2011.

– يجب أن يتضمن عقد الامتياز تحت طائلة البطلان شروط منع التنازل أو الايجار من الباطن للامتياز قبل اتمام المشروع (م 17 من المرسوم التنفيذي).

– يُمنح الامتياز لفائدة المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة للقانون العام والأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الخاضعين للقانون الخاص (م 01/03).

– يسري عقد الامتياز لمدة أدناها (33) سنة قابلة للتجديد مرتين (م 04)، وإذا لم يتمكن صاحب الامتياز من اتمام مشروعه الاستثماري في الأجل المحدد في عقد الامتياز يستفيد من أجل إضافي يتراوح من سنة واحدة إلى ثلاث سنوات (م 21 من المرسوم التنفيذي).

– السلطة المختصة بالترخيص بالامتياز حسب المادة (05) المعدلة بالمادة (48) من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 هي الوالي المختص إقليمياً بقرار إداري بعد اقتراح أو موافقة مسبقة من جهة معينة حسب الحالة كما يلي:

– بناء على اقتراح من الهيئة المكلفة بتسيير المدينة الجديدة إذا تعلق الأمر بأراضي واقعة داخل محيط المدينة الجديدة بعد موافقة الوزير المكلف بالمدينة.

– بناء على اقتراح من المدير الولائي المكلف بالاستثمار إذا تعلق الأمر بباقي الأراضي أو الأصول العقارية المتبقية للمؤسسات العمومية المنحلة أو الأصول الفائضة للمؤسسات العمومية الاقتصادية أو الأراضي التابعة للمناطق الصناعية ومناطق النشاطات.

– بعد موافقة الوكالة الوطنية لتطوير السياحة إذا تعلق الأمر بأراضي تابعة لمناطق التوسع السياحي بعد موافقة الوزير المكلف بالسياحة.

– يلتزم صاحب الامتياز بدفع أتاوى إيجارية سنوية لفائدة الشخص العمومي المالك، تحددها إدارة أملاك الدولة المختصة إقليمياً، وهي تمثل 33/1 من القيمة التجارية للقطعة الأرضية محل الامتياز قابلة للتخفيض بنسب مختلفة حسب طبيعة المشروع والمنطقة التي يُنجز فيها، على أن يتم مراجعتها كل 11 سنة (المادة 09 المعدلة بالمادة 62 من قانون المالية لسنة 2015).

– يستفيد صاحب الامتياز من الحق في رخصة البناء ويُسمح له بإنشاء رهن رسمي لصالح هيئات القرض سواء على الحق العيني العقاري الناتج عن الامتياز أو على البنايات المزمع إقامتها كضمان للقروض الممولة للمشروع الاستثماري (م 11).

– عند اتمام المشروع الاستثماري تُنقل ملكية البنايات المقامة على الأرض الممنوح امتيازها للمستثمر بموجب عقد موثق (م 13).

– يمكن للمستثمر أن يتنازل على ملكية البنايات والحق العيني العقاري الناتج عن الامتياز فور الانجاز الفعلي للمشروع والانطلاق في النشاط، وذلك بالنسبة للمدة المتبقية من الامتياز (م 14 + م 19 من المرسوم التنفيذي).

– يترتب على إخلال صاحب الامتياز للقوانين والالتزامات المضمَّنة في دفتر الشروط اسقاط حق الامتياز عن طريق القضاء بناء على طلب من مدير أملاك الدولة المختص إقليمياً (م 01/12).

– إذا كان اسقاط حق الامتياز ناجماً عن عدم اتمام المشروع في الأجل الإضافي، فإن الدولة تدفع تعويضاً لصاحب الامتياز مقابل فائض القيمة الذي أضفاه هذا الأخير على القطة الأرضية من خلال الأشغال المنجزة والمطابقة لرخصة البناء، وتقدر إدارة أملاك الدولة التعويض على أساس قيمة مواد البناء المستعملة وسعر اليد العاملة مع اقتطاع نسبة 10% على سبيل التعويض (م 02/12).

– يُحرم المستفيد من الامتياز من التعويض الناجم عن اسقاط حق الامتياز في حالتين هما:

– عند انجاز البنايات في الآجال المحددة ولكنها غير مطابقة للبرنامج الاستثماري المحدد أو رخصة البناء أو كلاهما معاً (م 22 من المرسوم التنفيذي).

– عند عدم انجاز المشروع في الآجال المحددة مع عدم مطابقته للبرناج الاستثماري أو رخصة البناء أو كلاهما معاً (م 22 من المرسوم التنفيذي).

– في الحالة التي يُصدر فيها القضاء المختص حكماً بهدم البنايات لعدم مطابقتها، فإنه يتعين على صاحب الامتياز وعلى حسابه القيام بإعادة الأرضية محل الامتياز إلى حالتها الأصلية (م 04/12).

– تُنقل الامتيازات والرهون المحتملة التي أنشأها صاحب الامتياز المقصِّر على القطعة الأرضية إلى حساب التعويض (م 05/12).

المطلب الثاني: التصرفات الناقلة للملكية

من أهم ما يميز الأملاك الوطنية الخاصة عن الأملاك الوطنية العامة، هو عدم خضوع الأولى لقاعدة عدم القابلية للتصرف، وبالتالي يمكن للإدارة المالكة أن تُجري تصرفات ناقلة للملكية على هذه الطائفة من الأملاك، وفيما يلي نتناول التصرفات الناقلة للملكية التي ترد على الأملاك الوطنية الخاصة.

الفرع الأول: بيع الأملاك الوطنية الخاصة

صالحةحسب نصوص متفرقة من قانون الأملاك الوطنية رقم: 30/90 والمرسوم التنفيذي رقم: 427/12، فإنه يمكن بيع الأملاك العقارية والمنقولة التابعة للأملاك الوطنية الخاصة، بشرط إلغاء تخصصها إذا أصبحت غير للاستعمال، أو في حالة عدم قابليتها لتأدية وظيفتها، وعليه لا تستطيع الإدارة بيع أملاكها إلا في حالة عدم قابليتها

للاستعمال، وهو شرط مقيد لإرادة الإدارة، إذ الأصل في عقد البيع أن البائع حر في بيع أملاكه سواء كانت في حالة جيدة أو غير ذالك، بشرط أن يتوفر في هذا العقد شرط الرضا.

وحسب تلك النصوص فإن الأملاك الوطنية الخاصة تباع أساساً عن طريق المزاد العلني، واستثناءاً بالتراضي، ولعل سبب لجوء المشرع إلى البيع بالمزاد العلني، هو أهمية هذه الأملاك من جهة، ومن جهة ثانية لإضفاء نوع من الشفافية والمصداقية على عملية البيع، وهذا لتجنب المحاباة وغيرها من التصرفات التي تمس بالمصلحة العامة.

أولاً: البيع بالمزاد العلني

البيع بالمزاد العلني هو طريقة بمقتضاها تلتزم الإدارة باختيار أفضل من يتقدمون للتعاقد معها سواء من الناحية المالية أو من ناحية الخدمة المطلوب أداؤها.

وتختلف إجراءات البيع بالمزاد العلني، باختلاف الأملاك الوطنية الخاصة محل البيع، فيما إذا كانت عقارات أو منقولات.

1- بيع الأملاك العقارية الخاصة بالمزاد العلني: قبل التطرق إلى إجراءات التصرف في الأراضي التابعة لأملاك الدولة الخاصة، نتعرف أولاً على شروط قابلية التصرف في تلك الأراضي، وهي:

- ألاَّ تكون الأراضي المعنية بعملية التصرف مخصصة لتسيير مرفق عام.
- لا يكون التصرف المزمع إبرامه دون مقابل أو بثمن أقل من القيمة التجارية للأراضي.
- لا تكون الأراضي المراد التصرف فيها خاضعة لمضمون نص القانون رقم: 19/87 المؤرخ في: 08 ديسمبر 1987 المتضمن كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين ووجباتهم، إذ أن التصرف في هذه الأراضي لا يكون إلا بموجب نص قانوني جديد يتضمن خوصصتها وفقا للمادة (105) من ذات القانون.

وقد نصت المادة (90) من المرسوم التنفيذي رقم: 427/12 على: "طبقاً لأحكام المادة 89 من القانون رقم 90-30 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990، والمعدل والمتمم والمذكور أعلاه، يكون بيع الممتلكات العقارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة غير المخصصة أو التي ألغي تخصيصها وفيما إذا لم تعد صالحة للمصالح والمؤسسات العمومية، عن طريق المزاد العلني.

تقوم لجنة مختصة يحدد تشكيلها بموجب قرار من الوالي بالبيع عن طريق المزاد العلني.

تتم المزايدات العلنية على أساس دفتر شروط، تعده مصلحة أملاك الدولة ومطابق للنموذج الذي يقره الوزير بالمالية، ويعلن عليها بواسطة ملصقات وإعلانات في الصحافة على الأقل عشرين (20) يوماً قبل تاريخ إجراء المكلف

البيع بالمزاد وتحدد مصلحة أملاك الدولة السعر الأدنى لهذه العقارات حسب قيمتها التجارية".

ونصت أيضا المادة (51) من قانون المالية لسنة 1998 على: "يمكن التنازل...عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية بالمزاد العلني، بعد التأكد من إلغاء تخصيص العقار المراد بيعه بالمزاد العلني، أو حتى عدم تخصيصه أصلاً لإحدى الهيئات والمصالح العمومية من طرف مديرية أملاك الدولة، بعدها تقوم هذه المديرية بجملة من الإجراءات والأعمال التي تريد من خلالها التحضير الجيد لعملية البيع بالمزاد العلني".

تقوم هذه المصلحة أولاً بتقييم العقار لأجل تحديد قيمته، وهذه القيمة هي الثمن الأدنى المعروض، بعدها يتم الإعلان عن البيع بالمزاد العلني بواسطة الملصقات والإعلانات في الصحف وهذا قبل عشرين (20) يوماً من تاريخ إجراء المزايدة.

ويتم إعداد دفتر الشروط الخاص بالمزايدة من طرف إدارة أملاك الدولة، حيث يذكر فيه الشروط والبنود العامة للمزايدة، إضافة إلى بعض المسائل التي تخص العقار (حدوده، مساحته)، وتتخذ المزايدات الشكل الشفوي أو التعهد المختوم.

أ- المزايدات الشفوية: يبدأ الموظف الذي يرأس المزايدة بالإعلان عن الثمن الأدنى المعلن عنه في الملصقات، وتبدأ المزايدة بمبلغ 5.000 دج على الأقل عندما لا يتجاوز الثمن الأدنى المعروض 500.000 دج، أو 10.000 دج عندما يفوق الثمن الأدنى المعروض 500.000 دج، حتى يرسو المزاد على أحسن عرض.

ب- التعهدات المختومة: يمكن أن تقدم هذه العروض أيضاً عن طريق التعهدات، وهي عبارة عن استمارة معلومات يُحدد فيها العقار المراد شراؤه، ويوضع عليها طابع مع إثبات دفع الكفالة، والكل يوضع داخل ظرف يودع مباشرة لدى مديرية أملاك الدولة في أجل أقصاه آخر يوم يسبق يوم المزايدة، وتكون المزايدة مفتوحة للجميع، ويقصى الأشخاص الذين ثبت أنهم:

- مسوا بحرية المزايدة.
- عدم دفع الكفالة التي تمثل 10% من مبلغ الثمن المعروض للحصة المراد اقتناؤها.

وتتم البيوع بالمزاد العلني دون تقديم أي ضمان، ويفترض في كل فائز بالمزاد أن يكون عارفاً تماماً بالعقار المراد شراؤه، ويتحمل الفائز بالمزاد بالإضافة إلى دفع المبلغ الذي رسا عليه المزاد بالمصاريف الآتية:

- مصاريف الملصقات والإعلانات.
- رسم النسخة الأصلية لمحضر البيع والمرفقات المشتركة كدفتر الشروط والمخطط المسحي.
- حقوق التسجيل والشهر العقاري وأجرة أملاك الدولة خاصة في مسألة التقييم.

وتشرف على عملية المزايدة لجنة تعمل على ضمان السير الحسن للمزايدات وتقوم بفتح الأظرفة، تتكون من:

- المدير الولائي لأملاك الدولة رئيساً.
- رئيس مفتشية أملاك الدولة المختص إقليمياً.
- ممثل الوالي.
- ممثل البلدية التي يقع فيها العقار المعروض للبيع.
- المدير الولائي للحفظ العقاري.
- عند اقتضاء ممثل الإدارة المركزية.

حصوله بعد رسو المزاد يصبح الشخص مالكاً، لكنه لا يستطيع تسلُّم العقار إلا بعد تسديد كافة الحقوق والمصاريف في أجل أقصاه (15) يوماً، ويحرر عقد البيع لفائدة الفائز من طرف مدير أملاك الدولة باعتباره موثق الدولة عند على الإذن من طرف الوالي.

وهذا العقد يجب أن يشتمل خصوصاً على:

– تعيين العقار.

– أصل الملكية.

– الثمن الأدنى المعروض ومراجع محضر البيع.

بعدها يخضع العقد المحرر من طرف أملاك الدولة للتسجيل والشهر في المحافظة العقارية.

2– بيع الأملاك المنقولة الخاصة بالمزاد العلني: تباع المنقولات التابعة للأملاك الوطنية الخاصة، أساساً بالمزاد العلني وكاستثناء تباع بالتراضي، وفي هذا الإطار نصت الفقرة الأولى من المادة (143) من المرسوم التنفيذي رقم: 427/12 السالف الذكر على: "تبيع مصلحة أملاك الدولة لفائدة الخزينة العامة، جميع أنواع الأثاث والأمتعة والبضائع والمعدات والمواد، وجميع الأشياء المنقولة بطبيعتها التابعة للأملاك الخاصة للدولة، أو التي اقتنتها الدولة، طبقاً للتشريع المعمول به، بمقتضى ممارستها حقها في السيادة بسبب انعدام الورثة، أو بسبب الحجز أو الشفعة أو أي طريقة أخرى للاقتناء.

وتنص المادة (144) من ذات المرسوم على ألا يقوم بالبيوع المذكورة في المادة السابقة، إلا أعوان مصلحة أملاك الدولة المحلفون، الذين يحررون محاضر بذلك، وعلى أن تتم هذه البيوع بعد الإشهار وإعلان المزايدة.

وباعتبار الأملاك الوطنية الخاصة المنقولة لا تقل أهمية عن الأملاك العقارية، فقد أخضعها المشرع هي الأخرى إلى إجراءات إدارية دقيقة من أجل بيعها عن طريق المزاد العلني، تتلخص في:

– تقوم المصلحة العامة المخصص لها الملك (الحائزة) بتسليم الأشياء والمنقولات لمصلحة الأملاك الوطنية المختصة بعد إصدار قرار إلغاء استعمالها أولاً قبل عملية البيع، ويثبت ذلك في محضر يحرره ممثلوا المصلحتين، وتشطب من سجل الجرد الممسوك على مستوى الهيئة أو المصلحة التي سلمت هذه المنقولات، وأحياناً يمكن التسليم دون حاجة إلى قرار إلغاء الاستعمال ويتعلق الأمر بالمنقولات التالية:

– بيع السيارات المحجوزة التي تركها ملاكها.

– الطرود البريدية المهملة لدى البريد، أو التي تتضمن مواد سريعة التلف.

– حطام السفن والطائرات المهجورة في الموانئ والمطارات، وكذلك الأشياء المهملة لدى مقاولات النقل البري والبحري والجوي.

– الأشياء التي عثر عليها في الطريق العام، والمسلمة للبلديات أو محافظة الشرطة والتي لم يتمكن من ردها إلى أصحابها.

– المواد المحجوزة في إطار الأمر 06/95 المؤرخ في 25 جانفي 1995 المتعلق بالمنافسة والتي يخشى تلفها.

– الأشياء المحجوزة التي تسلمتها كتابة الضبط.

– أشياء المتوفين في المستشفيات والتي لم تسلم لذوي الحقوق.

– يأذن الوالي بالبيع عن طريق المزاد العلني بناءا على رأي المدير الولائي للأملاك الوطنية.

– خضوع البيع لدفتر شروط تعده مصلحة أملاك الدولة، الذي يوافق عليه وزير المالية.

– يتم البيع بالمزاد العلني بإحدى الطرق المنصوص عليها قانوناً، فيكون إما عن طريق العروض المختومة أو المزايدات الشفوية.

– الإعلان عن إجراء البيع بالمزاد العلني يكون قبل (15) يوماً من تاريخ البيع، وهذا عن طريق الملصقات أو الإعلانات الصحفية أو أي طريقة تثير المنافسة.

– تاريخ المزايدة ومكانها تحدده مصلحة الأملاك الوطنية التي تأخذ بعين الاعتبار طبيعة المعدات، والبضائع المختلفة المطلوب بيعها.

– المزايدة تكون مفتوحة لكل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين ما عدا الأشخاص الذين يمنعهم القانون من المشاركة.

– تتم المزايدة في المكان المحدد لها.

– تقوم مصلحة أملاك الدولة بتحديد السعر الأدنى حسب القيمة الفعلية لهذه الأملاك.

هذا ونشير إلى أن المشرع استثنى بعض الأشياء (المنقولات) من قابليتها للبيع سواء بالتراضي أو بالمزاد العلني، ويتعلق الأمر بالأشياء ذات الطابع التاريخي أو الفني أو الأثري أو العلمي، المؤهلة لوضعها في المتاحف من أجل تصنيفها ضمن الأملاك العمومية، وهو ما أشارت إليه الفقرة الثانية من المادة (143) سالفة الذكر.

ثانياً: البيع بالتراضي

الأصل كما ذكرنا سابقاً أن تباع الأملاك الوطنية الخاصة بالمزاد العلني، لكن استثناءاً يجوز بيعها بالتراضي، وفيما يلي نتناول كيفيات بيع الأملاك الوطنية الخاصة سواء كانت عقارية أو منقولة.

1- بيع الأملاك العقارية بالتراضي: إن بيع الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة بهذه الطريقة هو استثناء عن القاعدة العامة التي تقضي بضرورة بيع أملاك الدولة بالمزاد العلني، وقد نصت على هذا الاستثناء المادة (91) من المرسوم التنفيذي رقم: 427/12 السالف الذكر بقولها: "يمكن أن تباع العقارات التابعة لأملاك الدولة المذكورة في المادة (90) أعلاه، بالتراضي استناداً لرخصة من الوزير المكلف بالمالية، بثمن لا يقل عن قيمتها التجارية وذلك لفائدة:

– الولايات والبلديات والهيئات العمومية والمؤسسات العمومية الاقتصادية والجمعيات .

– الخواص في حالة:

– الشيوع.

– الأراضي المحصورة.

– الشفعة القانونية.

– الجوار عندما تكون مساحة قطعة الأرض المحاذية موضوع البيع لا تشكل وحدة عقارية قابلة للبناء، أو إذا كان لا يمكن استعمال هذه الأخيرة بصفة عادية بمفهوم قواعد التعمير والبناء.

– ضرورة إعادة إسكان الملاك المنزوعة ملكيتهم.

– أو في حالة لم يتأت بيع العقار بعد عمليتين للبيع بالمزاد.

– الهيئات الدولية، التي تكون الجزائر عضواً فيها وللبعثات الدبلوماسية والقنصلية المعتمدة بالجزائر بشرط مراعاة مبدأ المعاملة بالمثل...".

مما سبق نستخلص أن عملية بيع العقارات التابعة للأملاك الوطنية الخاصة بالتراضي لا تتم لفائدة كل الأشخاص القانونية، بل هي مقتصرة على الأشخاص الطبيعيين والأشخاص المعنوية الذين ورد ذكرهم على سبيل الحصر والتحديد في النص المتقدم، وفيما يلي نشرح بشكل مختصر تلك الحالات.

أ– البيع لفائدة الولايات والبلديات والهيئات العمومية الاقتصادية والجمعيات: يمكن للدولة أن تبيع بالتراضي بحكم خصوصية من المشتري، فكل هؤلاء المذكورين أعلاه بطريقة أو بأخرى سيساعدهم هذا البيع في تحقيق الأهداف المرتبطة بنشاطهم، ولولا المكانة الخاصة التي يتمتعون بها كل في مجاله لما سمح القانون بهذا النوع من البيوع.

فالبلدية أو الولاية عند اقتنائها لهذه العقارات تساهم بطريقة أو بأخرى في تحقيق وإشباع الحاجات العامة، مثل شراء أرض لبناء مقر للبلدية أو غيره، فالبلدية والولاية بنص هذه المادة لهما أولوية في اقتناء العقارات من الدولة بهذه الطريقة.

ب– البيع في حالات خاصة لفائدة الخواص: وقد حصرت المادة (91) من المرسوم التنفيذي في:

– **حالة الأرضي المحصورة:** وهي الأراضي التي لا يسمح موقعها الجغرافي من استغلالها بشكل جيد من قبل الدولة فإنها تباع للخواص الذين تكون ملكيتهم مجاورة للأراضي المحصورة

– **حالة الشفعة القانونية:** حدد القانون المدني من خلال مواده المتعلقة بالشفعة الأشخاص الذين يسمح لهم بممارسة حق الشفعة، وهنالك حالة خاصة للشفعة نصت عليها المادة (23) من المرسوم التشريعي رقم: 03/93 المؤرخ في: 1993/03/01 المتعلق بالنشاط العقاري، وهي حالة المستأجر الذي يشغل سكن مملوك لشخص معنوي، وقرر هذا الأخير بيع البناية التي يملكها بعد تجزئتها، بقولها: "إذ قرر شخص معنوي مؤجر بيع البناية التي يملكها أجزاء يستفيد الشاغل القانوني للجزء المعروض للبيع من حق الشفعة لشرائه".

– **حالة ضرورة إعادة إسكان الملاك المنزوعة ملكيتهم:** هذه الحالة لا تعتبر بيع بأتم معنى الكلمة، بل هو تعويض عن عملية نزع الملكية، الذي لا بد أن يكون مسبقا ومنصفاً وعادلاً، وقد تطرقنا إلى هذه المسألة بالتفصيل في الفصل الثالث من هذه المحاضرات.

– **حالة إذا لم يتأكد بيع العقار بعد عمليتين للبيع بالمزاد العلني:** إذا لم تنجح عملية بيع العقار بالمزاد العلني مرتين فإنه يجوز بيعها للخواص بالتراضي.

– **حالة البيع المقررة لفائدة الهيئات الدولية التي تكون الجزائر عضواً فيها وللبعثات الدبلوماسية والقنصلية المعتمدة بالجزائر:** هذا النوع من البيوع تقتضيه العلاقات الدولية؛ فمن غير المعقول دخول هيئة أو منظمة دولية مزايدة لاقتناء عقار معين، فالطريقة المعتمدة هي التراضي برخصة من الوزير المكلف بالمالية، وتلجأ هذه الهيئات لاقتناء العقارات، لتتمكن من الحصول على مقرات لإيواء بعثاتها الدبلوماسية، ويتم هذا البيع بالمراعاة مبدأ المعاملة بالمثل.

هذا، ويمكن لإدارة أملاك الدولة إسقاط حقوق الشراء وإنهاء عقد التنازل على العقارات وهو ما نصت عليه المادة (112) من قانون الأملاك الوطنية، عندما يتعلق الأمر ببيع ملك عقاري بالتقسيط أو على أساس دفع ما تبقى

للأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الجماعات الإقليمية موضوع قرار تتخذه السلطة المختصة، بعد مداولات المجلس الشعبي المعني وفق الأشكال القانونية".

الخاتــمة

بعد هذه الدراسة التي تطرقنا فيها إلى المال العام وأوجه الحماية المقررة له، من حماية دستورية وحماية مدنية، وكذا المنهج الإسلامي لحماية المال العام، نرى بأن النصوص القانونية المتعلقة بحماية المال العام كثيرة، لكنها غير كافية لتحقيق الحماية اللازمة للمال العام، والواضح أن الخلل يكمن في ضعف الرقابة على المال العام من طرف الجهات والهيئات المختصة، ذلك أن تفعيل وسائل الرقابة سواء كانت سياسية أو إدارية أو قضائية تبقى الضمانة الأساسية للمحافظة على أموال الشعب، من النهب والتبذير.

لكن هذا لا يكفي ولا حل للقضاء على الاعتداءات على المال العام إلا بالعودة إلى دين الله، ذلك لأن المجتمعات البشرية كلها أشبه ما يكون برجل داهمه العطش واستولى عليه، فراح يلهث هنا وهناك، فلما تراءى له الماء راح يعبئ منه بنهم عجيب، ولما توقف للتنفس وجد نفسه قد ازداد عطشا.

ونقترح على المشرع ضرورة تعديل نص المادة (688) من القانون المدني، وحتى يقرر مبدأ تعدد الأموال، أي امتلاك الدولة، بالإضافة إلى الأشخاص الاعتبارية الأخرى للأموال العامة، وهذا حتى يكون هناك انسجام بين النصوص، وخاصة القانون رقم: 30/90 المتعلق بالأملاك الوطنية، وكذلك ضرورة تفعيل قانون التصريح بالممتلكات، لإقرار مبدأ من أين لك هذا؟ وتعبئة كل فعاليات المجتمع المدني والإعلامي للتصدي لكل مظاهر النهب.

وفي الأخير نقترح بعض الوصايا إلى العاملين على المال العام وهي:

- الإيمان بأن الله وحده المالك للمال العام.
- الالتزام بالقيم الأخلاقية في التعامل مع المال العام.
- الإقرار بحق الغير في الانتفاع بالمال العام.
- حماية المال العام ضرورة شرعية وحاجة إنسانية.
- تجنب استغلال المال العام لأغراض شخصية.
- تعامل مع المال العام معاملة اليتيم.
- أعلم أن حماية المال العام فرض عين.

فالالتزام بهذه الوصايا يحفظ النفس البشرية من أن تطغى، ويحمي المال العام من الضياع.