

أنواع الحماية القانونية للأموال الوطنية في الجزائر

أ. باحماوى عبد الله

جامعة أدرار

ملخص:

خص المشرع الجزائري الأموال الوطنية العمومية بحماية صارمة ومتنوعة تقتضيها طبيعتها القانونية باعتبارها أموال مخصصة للمنفعة العامة، وبذلك تختلف عن الأموال الخاصة للأفراد وكذلك عن الأموال الوطنية الخاصة. وبتعدد أوجه الحماية المقررة للأموال العمومية، تتعدد الأخطار التي قد تتعرض لها فقد يكون مصدرها سوء إدارة المال العام أو إهماله، أو التصرف فيه بصورة غير شرعية

وقد يكون مصدر هذه الأخطار الجمهور المستعمل عن طريق شغل الأموال العمومية بطرق غير مشروعة، أو وضع اليد عليها لمدة طويلة، أو الحجز عليها، أو إلحاق أي ضرر بها قد يعرضها للاندثار أو التلف. ولذا كفلها المشرع بحماية إدارية، وأخرى مدنية، وثالثة جنائية.

Résumé:

Le législateur algérien des biens nationaux et publics a réservé une protection stricte et variée telle requis par la nature juridique des fonds alloués aux biens publics. Donc, il est différent des biens des particuliers et des biens nationaux privés.

Les multiples formes de protection des biens publics et les multiples dangers auxquels peuvent être exposés pourraient provenir de la mauvaise gestion et de l'utilisation illégale.

L'origine de ces menaces peut être l'emploi illégal des biens publics ou de s'approprier pour une longue durée. Sa saisie peut bien lui causer des infractions et dommages qui peuvent l'exposer à des

perditions. C'est pourquoi le législateur garantie sa protection par une protection administrative, civile et criminelle.

المقدمة:

تعتبر الأملاك الوطنية من أهم الثروات المخصصة للمنفعة العامة والتي تؤكل مهمة المحافظة عليها وحسن تسييرها للإدارة المكلفة بإدارة وحماية الملكية العمومية. لان هذه الأملاك التي تؤدي وظيفة عامة قد تتعرض إلى الاعتداء الذي قد يمنعها من أداء وظيفتها التي وجدت من أجلها وهي تحقيق المصلحة العامة، وإشباع الحاجات العامة للجمهور، والاعتداء قد يكون مصدره الإدارة نفسها أو الأفراد المستعملين لهذه الأموال.

ولمواجهة هذه الأخطار المتعددة التي تتعرض لها الأملاك الوطنية، وضع المشرع جملة من النصوص القانونية، منها ما يتضمن حماية الأملاك الوطنية العمومية من الإدارة نفسها عن طريق إجبارها على الإلتزام بواجب صيانتها، ومنعها من التصرف فيها بصورة غير شرعية، ومنها ما يحمي عناصرها من تصرفات الجمهور المستعمل، وقد تصل الحماية إلى درجة الجزاء الجنائي، وقد تأخذ شكل لوائح ضبط المحافظة، أو شكل مخالفات الطرق. فهل هذه القواعد المقررة لحماية هذه الممتلكات كفيلة بالمحافظة عليها؟ وهل استطاعت إيقاف نزيف السطو والنهب الذي تتعرض له الملكية العمومية؟ ومن هذا المنطلق يمكن إجمال صورة الحماية المقررة للأملاك الوطنية العمومية في ثلاثة صور رئيسية وهي الحماية المدنية، والحماية الإدارية، والحماية الجنائية. وهذا ما سنتناوله في المبحثين التاليين: الأول نخصّصه للحماية المدنية، والآخر للحماية الإدارية والجنائية على التفصيل التالي:

المبحث الأول: الحماية المدنية للأملاك الوطنية

تعتبر الحماية المدنية المقررة للأموال الوطنية العمومية من بين القواعد الإستثنائية الضابطة لأحكام الأموال العمومية والتي تميزها عن الملكية الخاصة للإدارة وملكية الأفراد وتستمد هذه الحماية أساسها من نص المادة 688 من القانون المدني الجزائري الصادر بالأمري رقم 58/75 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني الجزائري المعدل والمتمم، التي تقر بعدم جواز التصرف في الأملاك العمومية أو حجزها أو تملكها بالتقادم، كما أقرتها المادة 4 من القانون رقم 30/90 المؤرخ في 01/12/1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ومن منطلق هاتين المادتين فلا يجوز للشخص العام المالك أن يتصرف في الأموال العمومية باعتبارها أموالاً مخصصة للمنفعة العامة، ولا يجوز الحجز عليها من قبل دائني الشخص العام المالك، كما لا يجوز إكتسابها بالتقادم، مهما طالت مدة واضع اليد عليها وهي القواعد التي سنتناولها في المطالب التالية:

المطلب الأول: قاعدة عدم جواز التصرف في الأملاك الوطنية

ويقصد بهذه القاعدة إخراج المال العام عن دائرة التعامل القانوني بحكم القانون¹ كنوع من الحماية ويستخلص من القانونين المذكورين سابقا أن القاعدة ليست على إطلاقها بل نسبية حيث أن هناك بعض الأموال يجوز التصرف فيها، كالمنتج من مستخرجات الثروات المعدنية الحية والطبيعية والمقتطع من الغابات فهي منتجات تعد أصلا ليتصرف فيها الأفراد والشركات الوطنية والأجنبية، وفق قواعد قانونية معينة وكذلك أموال التداول وهي التي تمر مرورا عابرا بالمؤسسة أو الوحدة وتتمثل في المنتج الخدمي أو السلعي أو الزراعي لأنه ينتج للتصرف فيه والحصول على فوائده المالية وتدخل فيها بعض الأملاك

¹ - د. فاروق محمد عبد الحميد التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري المرجع السابق

الوطنية للدولة مثل الأموال الشاغرة دون وارث أو التي لا مالك لها، وكذلك حسب طبيعة المال أو تخصيصه ووظائفه المحجوز لها¹.

وترجع الحكمة من إخراج الأموال العامة من التعامل في المحافظة على الطابع العام لهذه الأموال أو الأملاك، وحمايتها من اعتداء الإدارة المالكة أو المسيرة لها من أي تصرف كالبيع أو التنازل أو ما شابه ذلك من التصرفات التي تقع على الأملاك الخاصة، كما تكمن الحكمة كذلك في حماية الأملاك المخصصة لإستعمال الجمهور أو المخصصة لمرافق عام، من أي مساس بهذه الصفة أو تحويل هذا المال عن تخصصه أو أغراضه، الأمر الذي يجعل من قاعدة التخصيص إحدى مبررات وأسس هذه الحماية، حتى يضمن استمراره في تحقيق أهداف النفع العام وحتى تتحقق هذه الغاية لا بد من استمرار الصفة العمومية للمال أو الملك، وبقاؤه في حيازة الشخص الإداري وتحت سيطرته ورقابته وعدم القيام بأي عمل قانوني أو عقدي من شأنه إخراج المال العام من دائرة العمومية ومن هنا لا يمكن التصرف في الأموال العامة إلا بعد نزع صفة العمومية عنها.

وتجدر الإشارة هنا، إلى أن هذا الحكم يسري فقط على الأملاك الوطنية العمومية، ولا يشمل الأملاك العمومية الخاصة، إلا إذا ما خصها المشرع بقواعد حماية خاصة، أو جعلها خاضعة لهذه الأحكام بصفة دائمة أو مؤقتة.

لكن ماهومدى قاعدة عدم جواز التصرف في الأملاك الوطنية ؟ هل هي قاعدة مطلقة أم نسبية ؟.

إن المقصود بها هو منع التصرفات المدنية مثل البيع والإيجار والهبة، التي تفقد المال العام صفته العمومية دون التصرفات الإدارية التي لاتعرض

¹ - فاروق عبد الحميد التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في الجزائر المرجع السابق ص 348.

عناصر الملكية العامة للخطر، مثل المبادلات التي تتم بين الدولة والأشخاص العامة الإقليمية الأخرى، سواء تم ذلك بمقابل أو بدون ذلك وعقود الامتياز المتعلقة بتسيير المرافق العامة التي تبرمها الأشخاص القانونية العامة مع أشخاص القانون الخاص، وحالات الترخيص الذي تمنحه الدولة وأشخاصها الإقليمية لمن تتوفر فيه بعض الشروط التي يحددها القانون، كل هذه التصرفات لا تمس بالصفة العمومية للمال¹.

يتضح مما سبق أن قاعدة عدم جواز التصرف في الأملاك العمومية هي قاعدة نسبية، وليست مطلقة، وضعت من أجل المحافظة على الصفة العمومية للمال، وليست منعا للسير الحسن لهذا المال، وبالتالي فلا تطبق إلا في حالة تعرض المال العام لفقد هذه الصفة، ولا تسري في الحالات الأخرى التي يهدف التصرف إلى تحقيق المنفعة العامة المخصص لها.

ولا يمكن إنهاء هذا الموضوع دون التعرض إلى بعض التصرفات غير الناقلة للملكية، والتي من شأنها أن ترتب على المال العام بعض الحقوق العينية المدنية، كحق الانتفاع، وحقوق الإرتفاق في حالات الجوار بين الأملاك العمومية والأملاك الخاصة، فإلى أي حد يمكن تقرير حقوق الارتفاق على الأموال العامة؟.

يمكن استنتاج الإجابة عن هذا الإشكال من نص المادة 67 فقرة 1 من قانون الأملاك الوطنية لسنة 1990 المذكور سابقا التي تنص على أنه، « يترتب على حماية الأملاك الوطنية نوعان من التبعات هما:

- أعباء الجوار لصالح الأملاك الوطنية والعمومية، التي قصد بها علاوة على أعباء القانون العام، الإرتفاقات الإدارية المنصوص عليها لفائدة

¹ - بلعموري نادية - أحكام الأموال العمومية في القانون الجزائري بحث ماجستير كلية الحقوق جامعة الجزائر 1999 ص 274 وما بعدها.

الطُّرق العمومية مثل ارتفاعات الطريق، ومصبات الخنادق، والرؤية، والغرس، والتقليم، وتصريف المياه، ومكس الأسواق، والارتكاز، وأعباء أخرى ينص عليها القانون «.

واضح من هذا النص أنه يتناول موضوع الإرتفاق، الذي يعرفه القانون المدني في مادته 867 بأنه « حقا يجعل حدًا لمنفعة عقار لفائدة آخر، ويجوز أن يترتب الإرتفاق على المال إذا كان لا يتعارض مع الإستعمال الذي خصص له هذا المال»، حيث يستفاد من النصين السالفين أنه يمكن تقرير حقوق إرتفاق لصالح الأملاك العمومية، كما يمكن تحميل هذه الأملاك بإرتفاقات الجوار الخاصة شرط ألا تتعارض مع الإستعمال العام لهذه الأملا وهذا ما يتضح من هاتين الحالتين:

1- حقوق الإرتفاق المقررة لصالح الأموال العمومية:

إن خاصية حقوق الإرتفاق في إطار علاقات الجوار بين الأموال الخاصة هي المساواة في إكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات، هذه الخاصية التي تفقد الكثير من فعاليتها في إطار علاقة الجوار بين الأموال العمومية والأملاك الخاصة. حيث يستفيد المال العام من حقوق الإرتفاق المقررة لصالحه على الأموال الخاصة، في حين لا يجوز تحميل أو إثقال الأموال العامة بحقوق مقابلة لصالح الأموال الخاصة المجاورة إلا بصفة محدودة وإستثنائية¹.

والى جوار هذه الإرتفاقات المستمدة من القانون الخاص والمقررة لصالح الأموال العمومية، هناك ما يعرف بالإرتفاقات الإدارية الهادفة إلى تحقيق المصلحة العامة بغض النظر عن مصلحة هذه الأموال ذاتها، ولهذا تتميز بجملة من الخصائص نوردتها فيما يلي:

¹ - 2 - 3 - د/ محمد فاروق عبد الحميد - المركز القانوني للمال العام المرجع السابق ص 160 و 163

أ- تنقسم الإرتفاقات الإدارية، من حيث نوعية التكليف الذي تفرضه على الملاك، إلى إرتفاقات سلبية¹ تمنع الملاك المجاورين للمال العام من ممارسة بعض الحقوق على عقاراتهم مثل منع بناء المنشآت على بعد مسافة معينة من الأموال العمومية أو إقامتها بشكل معين، وإرتفاقات إيجابية تلزم الملاك المجاورين على القيام ببعض الأعمال كإزالة بعض الأغراس والمزروعات من على عقاراتهم بسبب إعاقتها للأموال العمومية المجاورة.

ب- إن الأموال العمومية تعتبر وسيلة لتحقيق النفع العام على عكس الأموال الخاصة التي تعتبر غاية في حد ذاتها، ولذلك فإن حق الإرتفاق المقرر لصالح الأموال الخاصة يستهدف صالح المال الخاص في حد ذاته، بينما يستهدف الإرتفاق الإداري المصلحة العامة.

ج- يرتبط الإرتفاق الإداري بالنظام العام، لذلك لا تستطيع الإدارة التحلل من القواعد القانونية المنظمة له سواء بإرادتها المنفردة أو بموجب إ اتفاق رضائي، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك. ولهذا فإن سلطة الإدارة حيال هذه الإرتفاقات تعتبر مقيدة.

د- نظراً لإرتباط الإرتفاقات الإدارية بالنظام العام فإنه يترتب على مخالفتها عقوبات جنائية توقع على المخالفين لأحكامها، تتراوح بين العقوبات الشخصية والحكم بإزالة المخالفة. وتعويض الأضرار الناجمة عنها، مع إمكانية تطبيق الجزاءات المدنية التي ينص عليها القانون الخاص لضمان قواعد الإرتفاقات الخاصة².

هـ- يتحمل الإلتزامات المترتبة عن الإرتفاقات الإدارية، أشخاص يحددهم الإجراء المنشئ للإرتفاق الإداري، وذلك أمّا بسبب حيازة الشخص لأحد

¹- Andre de laubadere -traite de droit administratif- Op Cité page 163.

² - د. محمد فاروق عبد الحميد - المركز القانوني للمال العام - المرجع السابق ص 164.

الأموال الخاصة المجاورة البعيدة عن المال العام أو بسبب إستعماله أحد عناصر الأموال العامة المخصصة للإستعمال العام.

و_ يمكن فرض أعباء الإرتفاق الإداري على بعض الملاك المجاورين تحقيقاً للمنفعة العامة، دون أن يكون هناك مال عام مخدوم. عكس رابطة الإرتفاق المدني التي تتميز بوجود عقاريين أحدهما خادم والآخر مخدوم.

ل_ وبما أن الإرتفاقات الإدارية تتم بموجب قرارات إدارية، فإن الجهات القضائية المختصة بالنظر في المنازعات القائمة بشأنها هي المجالس القضائية (الغرف الإدارية). ولا يعوز الأفراد الخاضعين للإرتفاق إلا بصورة إستثنائية. وذلك في حالة نص الإجراء المنشئ للإرتفاق الإداري على ذلك.

هذا عن الإرتفاقات المقررة لصالح الأملاك الوطنية العمومية. فماذا عن الإرتفاقات المحملة على هذه الأملاك ؟

2- الإرتفاقات المحملة على الأموال العمومية:

إن إرتفاقات الجوار التي تثقل المال العام لصالح الأموال الخاصة المجاورة تتضمنها قواعد مستمدة من القانون العام، وبالتالي فهي أعباء تخرج عن نطاق إرتفاقات الجوار الخاصة لتشمل أنواعاً جديدة، بعضها غير معروف في القانون الخاص.

وعلى هذا الأساس، فإن إرتفاقات الجوار القانونية المستمدة من القانون المدني، والمفروضة على الأملاك المجاورة بصورة متساوية، لا يمكن تطبيقها على الأملاك الوطنية العمومية لأنها تؤثر على وحدتها وتماسكها، ممّا يعيق تحقيق أهداف النفع العام، ولهذا الغرض شرعت قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العمومية بكل ما ينجر عنها من نتائج.

أما بشأن الإرتفاقات الإتفاقية¹، فيتم التمييز عادة بين حالتين، حالة الإرتفاقات السابقة على إكتساب المال صفة العمومية، حيث يمكن الإستمرار على الأخذ بها بشرط أن لا تتعارض مع هدف تخصيص المال العام طبقاً لأحكام المادة 867 من القانون المدني الجزائري. كما أن المادة 66 من قانون الأملاك الوطنية تقضي بأنه يمكن التنازل عن حق الإرتفاقات التي تتماشى مع تخصيص أحد عناصر الأملاك الوطنية العمومية.

أما إذا تعارضت هذه الإرتفاقات مع أهداف التخصيص، وجب إيقافها وتعويض المالك المجاور للمال العام مع إحتفاظه بحق إسترجاع حقوق الإرتفاق الإتفاقية في حالة رفع التخصيص.

أما بعد إكتساب المال الصفة العمومية عن طريق التخصيص، فلا يمكن تقرير إرتفاقات إتفاقية عليه، لما في ذلك من خطر على مكونات المال العام، وتعارضها مع قاعدة عدم جواز التصرف في الأملاك الوطنية العمومية. ويمكن الإشارة عموماً أن إرتفاقات الجوار التي تنقل المال العام لصالح الأموال الخاصة المجاورة، تجسدها إرتفاقات الطُّرق والتي تأخذ صوراً مختلفة كفتح النوافذ على الطُّرق العامة وحق المرور، وحق توقيف السيارات بالطريق أمام المساكن، إضافة إلى حق صرف مياه الأمطار، ومياه الإستعمال المنزلي إلى مجاري الطُّرق².

والملاحظ في هذا السياق أن الطُّرق المعنية بهذه الإرتفاقات، هي الطُّرق البلدية، والولائية، والريفية، وليست الطُّرق السريعة. كما أن تسهيلات الطُّرق لا تسري على الحقائق العامة والأسواق وممرات السكك الحديدية، وكذلك عناصر الأموال البحرية والجوية.

¹ - د. محمد فاروق عبد الحميد - المركز القانوني للمال العام - المرجع السابق ص 169.

² - Rahmani Ahmed les biens publics en droit Algerien Op cité page 171

يتبين مما تقدم أن المشرّع أجاز بصورة إستثنائية ترتيب إرتفاقات على المال العام في حالة عدم تعارضها مع الإستعمال الذي خصص له هذا المال، وهذا تطبيقاً لقاعدة عدم جواز التّصرف في الأموال العمومية بشكل يتعارض مع التّخصيص للمنفعة العامة.

المطلب الثاني: قاعدة عدم جواز تملك الاملاك الوطنية بالتقادم

وهي نتيجة للقاعدة السابقة بحيث تعني عدم إمتلاك المال بوضع اليد عليه لمدة طويلة أو قصيرة¹ وتعتبر هذه القاعدة إحدى النتائج المباشرة لقاعدة عدم جواز التّصرف في الأموال العمومية ومفادها منع الأفراد إغتصاب الأموال العمومية بنية تملكها وعليه تكمل أهميتها في حماية هذه الأموال ضد خطر السلب بنية التملك وتستمد هذه القاعدة أساساً قانون من أحكام مواد القانون المدني خصوصاً المادة 688 وقانون الاملاك الوطنية خصوصاً المادة 66 المذكورين سابقاً، القاضية بأنه لايجوز التّصرف في أموال الدولة أوحجزها أوتملكها بالتقادم وتتميز هذه القاعدة بمداها المطلق على عكس قاعدة عدم جواز التّصرف ذات المدى النسبي.

ويتسع نطاق هذه القاعدة ليتعدى أسباب كسب الملكية بوضع اليد ليشمل ما يماثل التقادم من الأسباب، كالحيازة في المنقول سند الملكية، والإستيلاء، والميراث أو الشفعة، أو الإلتصاق، وحقوق الإرتفاق بمختلف صورها، كما تمتد أيضاً إلى الدّعاوى القضائية التي تستهدف حماية المال العام مثل دعاوى إصلاح الأضرار التي وقعت على المال العام من مخالفات الطّرق، وذلك لإتحاد علّة الحكم في سائر هذه الحالات، وهي منع تملك المال العام بوضع اليد ولوكان ذلك بحس نية ولهذا تعتبر هذه القاعدة من قواعد النّظام العام، لا يجوز مخالفتها مهما كانت الأسباب والمبررات، حيث تتمسك الإدارة بحق إسترجاع هذه

¹ - د/عبدالعزیزالسیدالجوهري-محاضرات في الأموال العامة- (دراسة مقارنة)د.م.ج الجزائر 1983 ص30

الأموال مهما طالّت مدة وضع اليد عليها من قبل الغير ولو كان حسن النية، كما لا يجوز لأيّ أن يحتجّ أمام القضاء بأيّ حقّ بحجّة وضع اليد على المال العام.

المطلب الثالث: قاعدة عدم جواز الحجز على الاملاك الوطنية

وهي قاعدة مكملّة للقاعدتين السابقتين لحماية الاملاك الوطنية، ومقررة لمصلحة المرافق العامة فما دام لا يجوز نقل الاملاك العمومية من ذمّة الشخص العام المالك إلى ذمّة الغير بالطرق الاختيارية فإنه من باب أولى أنه لا يجوز نقلها بوسائل التنفيذ الجبري¹، لأن من شأن ذلك أن يعرض عناصر الاملاك الوطنية العمومية للخطر، وتعطيل الغرض الذي خصص المال من أجله، وتستمد هذه القاعدة أساسها القانوني أيضاً من المادة 688 من القانون المدني الجزائري والمادة 4 و66 من قانون الاملاك الوطنية السابق الذكر، ويقصد بهذه القاعدة، أنه في حالة ما إذا كانت الدولة مدينة لأحد الأشخاص القانونية المعنوية أو الطبيعية، بدين مدني، فلا يجوز لهذا الدائن أن يقوم بحجز ملكا من املاكها العامة، أو نزاع ملكيتها جبرا كما هو الحال بالنسبة للأموال الخاصة، كما لا يمكن ترتيب أي حق من الحقوق العينية على المال العام ضمانا للدين الواقع في ذمّة الدولة، مثل الرهن الرسمي، أولرهن الحيازي، اوحق امتياز... إلخ.

ويتقرر أساس هذه القاعدة على فكرتين أساسيتين:

- 1- إفتراض ملائمة الدولة، فهي قادرة على الوفاء بديونها ولا يمكن تصور إعسارها، فضلاً عن أمانتها² وحرصها على إلتزاماتها دون ضغط أو إكراه.
- 2- إنّ إمكانية التنفيذ الجبري على الأموال العمومية يلحق بالضرورة أضراراً بالمصلحة العامة في سبيل تحقيق مصلحة خاصة للدائن لاتوازيتها في الأهمية والخطورة.

¹ - د/ سليمان محمد الطماوي- مبادئ القانون الإداري - الكتاب الثالث أموال الإدارة العامة وإمتهانها 1979 دار الفكر العربي ص33.

² - د/ محمد فاروق عبد الحميد المركز القانوني للمال العام المرجع السابق ص 224.

وتعتبر هذه القاعدة، على غرار سابقتها، من النّظام العام، مما يرتب للقاضي، ولكل ذي مصلحة إبطال أي إجراء من شأنه الحجز على الأموال العامة في أية مرحلة كانت، وهو البطلان الذي لا تصححه أية إجازة¹

المبحث الثاني: الحماية الإدارية والجنائية للأموال الوطنية

لم يكتفي المشرّع بإحاطة الأملاك الوطنية العمومية بحماية مدنية، بل دعمها بضمانات إدارية، من خلال الالتزامات العديدة التي فرضها على الإدارة من أجل حسن تنظيم وتسيير وإستغلال هذه الأملاك لضمان بلوغها أهدافها الأساسية المتمثلة في تحقيق المنفعة العامة التي خصصت من أجلها، ومعنى هذا أن الحماية تكون من إعتداءات الإدارة نفسها سواءً تمثلت في الشّخص المالك للمال العام في حالة الأموال المخصصة للإستعمال الجماهيري المباشر، أو كانت في يد حائزها في حالة تخصيصها لمرفق عام.

بالإضافة الى ذلك قرر المشرع عقوبات جزائية ضد الاشخاص الذين يعتدون على هذه الاملاك منها ما تضمنه قانون العقوبات ,ومنها ما تضمنته القوانين الخاصة, ونتناول كل ذلك في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الحماية الادارية للاملاك الوطنية

يمكن القول ان الإعتداء من طرف الادارة يظهر في شكل صورتين رئيسيتين:

إحداها إيجابية: تتمثل في تصرف الإدارة في عناصر هذه الأموال بصورة غير شرعية، وهي التي سبق التعرض لها بإعتبارها من صور الحماية المدنية، والأخرى سلبية: تتمثل في إمتناعها عن القيام بواجب الصيانة الضرورية للمحافظة على مكونات الأموال العمومية.

¹ - د. عبد الرزاق السنهوري- الوسيط في شرح القانون المدني المصريين الجزء الثامن، حق الملكية دار النهضة العربية القاهرة ص 152.

رغم منح الادارة القدر الكافي من السلطات والصلاحيات التي تمكنها من إدارة وتسيير والمحافظة على الأملاك العمومية في حدود الأغراض التي خصصت لها، حيث تنص المادة 59 من قانون الأملاك الوطنية السابق الذكر في هذا الشأن على أن: « تتمتع السلطة الإدارية بتسيير الأملاك الوطنية العمومية، بمقتضى التشريع أو التنظيم، كل واحدة في حدود اختصاصها بسلطة إتخاذ الإجراءات الخاصة بإدارة الأملاك الوطنية العمومية قصد حمايتها وحفظها.

ويمكن لهذه السلطات أن تأذن حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المطبقين في هذا المجال، بالتشغيل المؤقت لملحقات الأملاك الوطنية العمومية التي تتكفل بها والوقوف فيها»، كما كلفت الإدارة بواجب الصيانة العامة للأملاك الوطنية.

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

ومعنى ماتقدم أن الإدارة المالكة أو المسيرة لأي ملك من الأملاك الوطنية العمومية ملزمة بصيانة المال العام، وتوفير الظروف الملائمة لإستعماله وتوجيهه إلى الأهداف المرسومة له، والقيام بكافة الإصلاحات الضرورية التي تحفظ له سلامته وتفاعله¹.

وفي هذا المجال تقوم الإدارة باتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لذلك، ولا سيما:

¹ - بلعموري نادية، المرجع السابق ص 285

- توفير الاعتمادات المالية الكافية، والإطارات البشرية المؤهلة التي تتطلبها عمليات الصيانة والحماية.
- المحافظة على جميع الوثائق والعقود والسندات المتعلقة بالأموال الوطنية التي تسيرها أو تحوزها، وحمايتها¹.
- القيام بوظيفة الرقابة اللازمة على مختلف عمليات تسيير الأملاك الوطنية، التي تقوم بها الهيئات الإدارية المختصة، وفق ما تقضي به النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها².
- القيام بوضع وإصدار النصوص التنظيمية من مراسيم وتعليمات وأوامر لضمان ممارسة الحفظ والحماية الكافية للأملاك الوطنية، وحماية مختلف عناصر الأموال العمومية من المخاطر والإهمال والتلف سواء تلك الناجمة عن استعمال الجمهور المباشر لهذه الأموال، أو تلك الناتجة عن استعمال الهيئات المرخصة، وأصحاب الامتياز، في إطار الترخيص المخول لها، وهي النصوص التي تشكل اللوائح التنظيمية الهادفة إلى إقامة الضبط الإداري بهدف ضمان النظام العام بمفهومه الواسع.
- كما كلفت الإدارة بعملية الجرد العام لممتلكات الدولة كنوع من الحماية، حيث نصت المواد من 8 و 21 إلى 25 من القانون رقم: 30/90 المتعلق بالأملاك الوطنية بأنه «يعني الجرد التسجيل الوصفي والتقويمي لجميع

¹ - المادة 177 من المرسوم التنفيذي 91-454 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 المتعلق بشروط الإدارة الخاصة والعامّة التابعة للدولة وتسييره ج.ر عدد 60 لسنة 1991.

² - وفي هذا الشأن تنص المادة 178 ف 2 من المرسوم التنفيذي بشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامّة التابعة للدولة وتسييرها السالف الذكر، على أنه : «... تتمتع إدارة الأملاك الوطني بحق دائم في مراقبة ظروف استعمال الأملاك المنقولة والعقارية لتابعة للدولة وصيانتها، سواء أكانت أملاك خاصة أو أملاكاً عمومية، مخصصة أو مسندة أو موضوعة تحت التصرف».

الأماك الخاصة والعامة التابعة للدولة والولاية والبلدية التي تحوزها مختلف المؤسسات والهيكل التي تنتمي إليها».

كما تعتبر رقابة المفتشية العامة للمالية ورقابة مجلس المحاسبة إحدى طرق الرقابة الإدارية على الدولة وهيئاتها المحلية ومؤسساتها لما لها من فعالية في معرفة مواطن تهاون هذه الهيئات في عدم الحفاظ على الممتلكات العمومية سواءً كانت منقولة أو عقارية، وهذا ما جاء به نص المادة 182 من المرسوم 454/91 المؤرخ في 91\11\23 المتضمن تحديد شروط إدارة الأملاك العامة والخاصة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كفيات ذلك.

بأنه لا تمنع الرقابة التي تقوم بها إدارة الأملاك الوطنية أنواع الرقابة الأخرى التي تمارسها بمقتضى القوانين والتنظيمات، مؤسسات التفتيش والرقابة وهيئاتها التي تعمل كل منها في حدود اختصاصاتها حسب الإجراءات المقررة لهذا الغرض.

ولما كان هذا النظام العام الذي تفرضه الإدارة، بهدف صيانة وحماية المال العام، لا يمكن أن يكون فاعلا وذا جدوى، وملزم لكل المخاطبين به، ومنشأ للمسؤولية الجزائية أو المدنية، كان لابد من وضع جزاءات وعقوبات تفرض على كل من تثبت في حقه مخالفة هذا النظام، وبالتالي ضبطه ومعاقبته وفق النصوص القانونية العقابية الجزائية منها والمدنية وذلك بمقتضى محاضر يعدها ضباط الشرطة القضائية أو الموظفون المخولون قانونا بهذه الصفة، في مجال الحماية وحفظ الأملاك الوطنية¹ مثل حراس الغابات، وحراس السواحل، مع الإشارة أن الإدارة ملزمة بمتابعة كافة المخالفات التي تلحق أضرارا بالأملاك الوطنية، وإلا انتهت بالتقصير والإهمال في ممارستها لصيانة وحماية الأملاك العمومية.

¹ - أنظر المادة 2/68 والمادة 69 من قانون الأملاك الوطنية رقم : 30/90 السابق الذكر .

المطلب الثاني: الحماية الجنائية للأموال الوطنية

يعتبر هذا النوع من الحماية من أهم المبادئ الإستثنائية المميزة للنظام القانوني للأموال العمومية عن الأموال الفردية الخاصة، وهي مقررّة لمواجهة المخالفات التي تقع على عناصر الأملاك العمومية. ويعتبر من قبيل هذه المخالفات كل فعل مادي أدى إلى إتلاف المال العام أو شغله بدون صفة حتى ولو كان الإعتداء خاليا من القصد الجنائي، أي بمجرد الإهمال أو عدم الإحتياط حيث لا يعفي المعتدي من الجزاء إلا القوة القاهرة أو خطأ الإدارة الجسيم.

كما يجب أن يقع الإعتداء من الغير أي من طرف شخص ليست له علاقة بالمال العام، كالشخص العام المالك، أو الشخص المكلف بالتسيير أو التعاقد مع الإدارة أو المرخص له بالإستعمال الخاص للمال العام، بحيث إذا وقعت المخالفة من هؤلاء لا يمكن تكييف الإعتداء على أساس أنه مخالفة من مخالفات الطرق أو مخالفة جنائية.

وفي هذا السياق تنص المادة 136 من القانون رقم 30\90 المتعلق بالأملاك الوطنية السابق الذكر على معاقبة كل من ألحق أضرارا بالمال العام طبقا لقانون العقوبات، وتتم المتابعة القضائية ضد المخالفين طبقا للإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، حيث يقوم أشخاص لهم صفة ضباط الشرطة القضائية، أو موظفون وأعوان يخولهم القانون أو النصوص الخاصة ببعض سلطات الشرطة القضائية فيما يخص حماية الأملاك الوطنية العمومية والمحافظة عليها، بتحرير محاضر مخالفات وإرسالها إلى وكيل الجمهورية بالمحكمة المختصة إقليميا، ويتولى هذا الأخير إجراءات التحقيق والمتابعة.

وإن كان الفقه الفرنسي، إستند على ما أقره المشرع، بحيث يرى أن الحماية الجنائية لا تشمل كافة عناصر الأموال العامة بصورة متساوية¹، بل

¹ - Andre de laubadere - traité de droit administratif - Op Cité P 169.

تتصرف الى تلك التي تكون أكثر تعرضا للجمهور، ويطلق على هذا النوع من الإعتداءات، مخالفات الطرق، رغم إمتدادها إلى عناصر الأموال البحرية والنهرية، ويفرق عموما بين نوعين من المخالفات:

مخالفات الطرق الكبرى: وتشمل شواطئ البحار، والأنهار والمجاري المائية، الموانئ قنوات الملاحة، السكك الحديدية، خطوط الهاتف والتلغراف، والطرق السريعة والإقليمية، وطرق المدينة.

مخالفات الطرق الصغرى: وتضم الطرق العامة، كالطرق الريفية وطرق المدن الأخرى.

وتختلف هذه المخالفات باختلاف الجهات القضائية المختصة بالنظر فيها، حيث يختص مجلس الدولة بالنظر في مخالفات الطرق الكبرى، بينما يرجع إختصاص النظر في مخالفات الطرق الصغرى إلى القضاء العادي.

إلا أن دور مجلس الدولة الفر نسي اقتصر على النظر في المخالفات المتصلة بعناصر الأموال العامة البحرية والنهرية وكل عناصر الأموال العامة البرية، ماعدا الطرق العمومية وخطوط الهاتف والتلغراف والسكك الحديدية.

أما المشرّع الجزائري فقد إستعمل مصطلح المخالفات الكبرى ضمن محتوى المادة 07 من الامر رقم 154\66 المؤرخ في 08\06\1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم، بدون تمييز بين مخالفات الطرق الكبرى والطرق الصغرى، وعلى هذا الأساس فان جميع الإعتداءات والأفعال المضرة بالأموال العمومية، عمدية كانت اوغير عمدية والتي تلحق بشبكات الطرق، والمواصلات البحرية والنهرية والبرية والحديدية، تخرج عن اختصاص المحاكم الادارية، ويختص بالنظر فيها القضاء العادي الذي يطبق قانون العقوبات أوالقوانين الخاصة بحماية عناصر أموال معينة أوأموال قطاعات محددة حيث يلاحظ أن قواعد الحماية الجنائية لا يضمنها تشريع مؤحد بل تشريعات

متفرقة¹ ومتعددة على رأسها الأمر رقم 156/66 المؤرخ 1966/07/08 المتضمن قانون العقوبات الجزائي المعدل والمتمم الذي يقضي بموجب المادة 401 منه على المعاقبة بالسجن المؤبد لكل من يخرب عمداً طرقاً عمومية أو خاصة أو سدوداً أو خزانات أو جسوراً أو منشآت المباني أو الشروع في ذلك.

كما تقضي المادة 422 من قانون العقوبات السابق الذكر بأنه يعاقب كل من ترك عمداً للضياع أو التلف أو التبيد أموال الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات الاقتصادية العمومية أو إحدى الهيئات المشار إليها في المادة 119 من نفس القانون.

وأهم ما يمكن إستخلاصه من محتوى هذه المواد هو أن المشرع أضفى حماية جنائية على كافة عناصر الأملاك الوطنية بغض النظر عن طبيعتها القانونية وبغض النظر عن نظامها القانوني أي بدون تمييز بين أموال الدولة العامة وأموالها الخاصة وهوفي ذلك قد إنتهج النهج الرشيد في حماية الأملاك الوطنية لأن الأملاك الوطنية الخاصة تلعب كذلك دورا في تحقيق النفع العام بطريقة مباشرة اوغير مباشرة، كما أن إجراء التخصيص يكفي لإعطاءها صفة العمومية الهادفة إلى تحقيق النفع العام وبالتالي تستدعي الحماية الكافية حتى تخصص متى إقتضت المصلحة العامة ذلك، وتلعب دورها كاملا في تحقيق النفع العام.

يتبين من موضوع الحماية المقررة للأموال العمومية أن المشرع منح الإدارة أساليب متعددة لإمكانية الدفاع والمحافظة على أموالها العامة، حيث تستطيع رفع دعوى الإستحقاق ودعوى الحيازة وهي من وسائل القانون الخاص.

¹ - هناك القانون رقم 09/87 المؤرخ في 10/02/87 المتضمن حق المرور عبر الطرق.

وهناك أيضاً المرسوم رقم 06/88 المؤرخ في 19/06/88 المتعلق بتحديد القواعد الخاصة بحركة المرور.

كما يمكنها إزالة الشغل غير المشروع بقرار إداري وبالأسلوب الإداري المباشر حيث يتم إخلاء المكان من الأشخاص¹. كما يحق للشخص الإداري إتخاذ طريق القانون العام لحماية ملكه برفع الدعوى الجنائية على المعتدى على مال الإدارة بأي صورة كانت. وفي هذا السياق صدر الأمر رقم 24/95 المؤرخ في 1995/09/25، المتعلق بحماية الأملاك العمومية وأمن الأشخاص فيها، وركز محتوى هذا القانون على حماية المؤسسات العمومية مهما كان النظام القانوني الذي يحكمها، وذلك بكيفية دائمة وفي كل الظروف عن طريق جملة من التدابير التي من شأنها أن تساهم في وقاية المؤسسة للمحافظة عليها والدفاع عنها بكل الوسائل، بما في ذلك إستعمال القوة عند الإقتضاء.

كما تقتضي المادة 27 من هذا الأمر بإمكانية تعرض رئيس المؤسسة ومستخدمي الأمن للمتابعة القضائية في حالة وقوع مساس بسلامة الأشخاص، أو وقوع تخريب للأملاك العمومية من جراء إهمالهم أو إخلالهم وفي جميع حالات الإعتداء فإن العقوبة تختلف باختلاف درجة الإعتداء، حيث يمكن أن تكون السجن أو الحبس أو تأخذ شكل غرامة مالية بقيمة المصالح المتضررة، إضافة إلى تعويض الضرر، أي إعادة المال إلى ما كان عليه قبل وقوع المخالفة مع تحمل نفقات التنفيذ التي تشمل كافة المصاريف ابتداء من ضبط المخالفة إلى تنفيذ الحكم.

الخاتمة:

من خلال ما تناولناه من طرق حماية قررت للأملاك العامة وفق قوانين عدة، ومن خلال محاولتنا الاجابة عاى الاشكالية المطروحة هل استطاعت هذه القوانين ايقاف نزيف السطو على الملكية العامة؟ نرى ان جل القوانين المنظمة لمجال الاملاك العامة وان كانت لاتختلف عن الصادرة في

¹ - د/ محمد فاروق عبد الحميد المركز القانوني للمال العام - المرجع السابق ص 216.

الدول الاخرى كفرنسا مثلا:تحتاج الى سد الثغرات التي قد تستغل من المعتدين على الاملاك الوطنية ,كما يجب توحيدها ,وان بقيت فجوات التطبيق من اكبر العوائق التي تعترض سبيل الحماية المحكمة للملكية العامة.

ونلاحظ انه رغم صدور القانون رقم 14\08 المؤرخ في 20\07\2008 المعدل والمتمم للقانون رقم 30\90 المتضمن الاملاك الوطنية السالف الذكر والذي ساير الاصلاحات الهيكلية الناجمة عن الانفتاح الاقتصادي باعتبار ان مراجعة وضبط الاطار التشريعي للاملاك الوطنية اصبح ضرورة ,لان السابق اصبح لا يتماشى وسيرورة التطورات الاقتصادية الجارية.

وفي الأخير نقول ان تشخيص الوضعية الحالية للاملاك الوطنية خصوصا ما يتعلق بالحماية القانونية مازال يحتاج في نظرنا الى تفعيل دور اجهزة املاك الدولة القائمة على الحماية,وكذا تفعيل دور اجهزة الرقابة في هذا المجال لان الاستلاء وحيازة الملكية العمومية ما زال مستمرالى الان وان دور التشريع الرقابي في هذا المجال ما زال يحتاج الى الكثير.

المراجع:

المراجع باللغة العربية

أولاً: المؤلفات العامة، الدروس، والمحاضرات، والرسائل .

01- د/أحمد محيو - المنازعات الإدارية- ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد

(د.م.ج) الجزائر ط..1993

02- د/أحمد محيو - محاضرات في المؤسسات الإدارية- د/محمد

عرب صاصيلا (د.م.ج)الجزائر الطبعة الرابعة .1986

03- بلعموري نادية-أحكام الأموال العمومية في القانون الجزائري

بحث ماجيستر كلية الحقوق جامعة الجزائر 1999..

04- د/محمد فاروق عبد الحميد-التطور المعاصر لنظرية الأموال

العامة في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة في ظل قانون الأملاك الوطنية)

(د.م.ج.) الجزائر لسنة .1988

05- د/محمد فاروق عبد الحميد - المركز القانوني للمال العام دراسة

مقارنة (د.م.ج) الجزائر .1984

06- د/محمد يوسف المعداوي-مذكرات في الأموال العامة والأشغال العامة

ج¹ (د.م.ج) الجزائر 1984

07- د/محمد أنس قاسم جعفر-النظرية العامة لأملاك الإدارة والأشغال

العمومية(د.م.ج)الجزائر 1992 طبعة 2

08- د/ محمد أنيس قاسم-النظرية العامة لأملاك الإدارة والأشغال العمومية

ج¹ (د.م.ج) الجزائر ط.. 1983.

09 - د/ عبد الرزاق السنهوري - الوسيط في شرح القانون المدني

المصري - الجزء الثامن-(حق الملكية) دار النهضة العربية القاهرة.

10- د/عبدالعزیزالسیدالجوهري-محاضرات في الأموال العامة- (دراسة

مقارنة) د.م. ج الجزائر 1983

11- د/عبد العزیز السید الجوهري - القضاء الإداري د.م. ج الطبعة

الثانية 1987 .

12- د/سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الإداري (دراسة

مقارنة) الكتاب الثالث «أموال الإدارة العامة وإمتهيازاتها»-[دار الفكر العربي]

ط.10 لسنة 1979

المراجع باللغة الفرنسية:

01- Dr. Ahmed Rahmani – droit des Biens pubLic –
1^{er} et 2^{ème} partie -Evolution de la Conception

02- Andre de laubadere - droit adminstratif SpéciaL
1970

المراجع القانونية:

01- المرسوم رقم 20/62 المؤرخ في 24/08/1962 المتعلق بحماية وتسيير

الأماكن الشاغرة

02- المرسوم رقم 168/63 المؤرخ في 09/05/1963 المتضمن

وضع الأماكن العقارية والمنقولة تحت حماية الدولة .

03- الأمر رقم 102/66 المؤرخ في 06/05/1966 المتضمن أيلولة ملكية

الأماكن الشاغرة للدولة

04- الأمر رقم 154/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن

القانون الإجراءات المدنية 05- الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08/06/1966

المتضمن القانون الإجراءات الجزائية

06- الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08/07/1966 المتضمن قانون العقوبات

الجزائري المعدل والمتمم

- 07- الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني الجزائري المعدل والمتمم.
- 08- المرسوم رقم 699/83 المؤرخ في 26/11/1983 المتعلق برخصة الطريق
- 09- المرسوم رقم 36/85 المؤرخ في 23/02/1985 المتعلق بتنظيم الطرق السريعة
- 10- القانون رقم 30/90 المؤرخ في 01/12/1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم.
- 11- المرسوم 454/91 المؤرخ في 23/11/1991 المتضمن تحديد شروط إدارة الأملاك العامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كيفية ذلك
- 12- المرسوم 455/91 المؤرخ في 23/11/1991 المتعلق بجرّد الأملاك الوطنية.
- الخاصة
- 13- الأمر رقم 24/95 المؤرخ في 25/09/1995 المتعلق بحماية الأملاك العمومية وأمن الأشخاص فيها .
- 14- القانون رقم 14\08 المؤرخ في 20\07\2008 المعدل والمتمم للقانون 30\90 المتضمن الاملاك الوطنية.