

الحماية الإدارية للمال العام في التشريع الجزائري

الأستاذ/شمس لال عبد العزيز، جامعة أم البواقي.

مقدمة:

تشكل الحماية الإدارية للمال العام امتدادا طبيعيا للحماية المدنية للمال العام و ذلك لأن الإدارة ملزمة بالحفاظ عليه و صيائته إلى جانب التزامها باستمرارية و دوامه ما دام مخصصا للنفع العام.

و في هذا الإطار خول القانون الجهات الإدارية سلطة الحق في إصدار قرارات إدارية واجبة النفاذ، تهدف إلى إزالة أو التصدي للعدوان الذي يقع المال العام من قبل الأفراد، أو ممن يتصف بالموظف العام أو من في حكمه و ذلك بالطرق الإدارية¹.

و قد أكد القضاء الإداري المصري ذلك من خلال المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بأن " للجهة الإدارية إعمالا لحكم المادة 87 من القانون المدني واجب دفع التعديت الواقعة على أملاك الدولة العامة و المخصصة للمنفعة العامة و إذا فعلت ذلك فلا تثير عليها ، طالما أن المستندات المقدمة من طرفي الدعوى لا تشكك في ملكية الدولة للمال العام و تخصيصه للمنفعة العامة².

و عليه سوف نتطرق بحول الله إلى قواعد و وسائل الحماية الإدارية للمال العام في المطلبين المواليين:
المطلب الأول: قواعد الحماية الإدارية للمال العام

يقع على الشخص الإداري مهما كان مستواه و القائم على إدارة المال بمختلف الطرق المعروفة في القانون الإداري التزامات يستوجب الامتثال لها و التقيد بها ، نذكر على سبيل المثال: عليه أن يصون المال العام و يحميه من كل تعدي ، و بالتالي من مسؤوليته المحافظة عليه و جرده ، مما يسهل عملية تحديده و إدخال التعديلات الضرورية في وقتها المناسب و كذا القيام بالرقابة على استعماله و استغلاله. و سوف نعالج هذه القواعد و الالتزامات في الفروع الأربعة الموالية:

1- د/ محمد علي أحمد قطب، محمد علي أحمد قطب، الموسوعة القانونية الأمنية في حماية المال العام، إيتراك للطباعة و النشر و التوزيع، مصر، 2006، ص: 163.

2- د/ نعيم عطية، الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا، و فتاوى الجمعية العمومية منذ عام 1946 إلى غاية 1985، ج 5، البار العربية الموسوعات، ط 1 رقم

668، جلسة 1983/02/26، ص 489 وما يليها، نقلا عن د/ محمد علي أحمد قطب، مرجع سابق، ص: 165.

الفرع الأول: الالتزام بجرد الأموال العامة

أوجب القانون على كل المؤسسات الإدارية، مهما كان نوعها و مستواها أن تحمي و تصون المال العام الذي هو تحت سلطتها و المخصص لها و المسير من طرفها بغض النظر على طريقة التسيير. و عليه يستوجب على الإدارة أن تتعرف على أموالها حتى تقوم بالدور المنوط بها ، و لا يتأتى ذلك إلا بالقيام بعملية الجرد لهذه الأخيرة المستغلة و المسيرة من طرف كل إدارة ، و لعملية الجرد أنواعا و إجراءات حددتها القوانين و الأنظمة ، و لا سيما قانون الأملاك الوطنية رقم 30-90 و كذا المرسوم التنفيذي رقم 91-455 المتعلق بعملية الجرد للأملاك الوطنية ، و نظرا لما تكتسبه هذه العملية من أهمية كبرى على تحديد للأملاك العامة ، مما يسهل عملية صيانتها و للحفاظ عليها، لذلك ارتأيت أن أتعرض بنوع من الإيجاز لهذه العملية، من خلال تحديد مفهومها ، أنواعها و إجراءاتها في الفقرات الموالية :

الفقرة الأولى: مفهوم عملية الجرد و أنواعها

بالرغم من الدور الكبير الذي تلعبه عملية جرد الممتلكات، لكن لم أجد من الناحية الفقهية تعريفا واضحا لهذه العملية، و كذا أنواعها الشيء الذي دفعني إلى الاعتماد على النصوص القانونية المختلفة الصادرة في هذا الشأن، حتى أصل إلى تحديد تعريف و أنواع الجرد و إجراءاته و هذا فيما يلي:

أولا: تعريف عملية الجرد:

في هذا المقام لم أجد ما استدل به كتعريفا للجرد إلا ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 91/455 الصادر في 23/11/1991 المتعلق بجرد الأملاك الوطنية¹ " عملا بأحكام المادة 21، 2 ، 22 من القانون 30/90 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالأملاك الوطنية و لا سيما في مادته الثانية حيث نصت على: " يعني بالجرد العام للأملاك الوطنية: التسجيل الوظيفي و التقويي للأملاك العامة و الخاصة التابعة للدولة و الولاية و البلدية و التي تحوزها مختلف المنشآت و المؤسسات و الهياكل التي تنتمي إليها أو التي تخصص للمؤسسات و الهيئات العمومية ". و ينص القانون 21/90 الصادر في 15/08/1990 المتعلق بالحاسبة العمومية² و لا سيما في مادته 32 على: " الأمرون بالصرف مسؤولون مدنيا و جزائيا على صيانة و استعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية و بهذه الصفة فهم مسؤولون شخصا على مسك و جرد الممتلكات المنقولة و العقارية".

1- المرسوم التنفيذي رقم 91/455 الصادر في 23/11/1991 المتعلق بالجرد العام، ج 60، بتاريخ: 24/11/1991.

2- القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالحاسبة العمومية، ج ر عدد: 35 بتاريخ: 15/08/1990.

ونشير في هذا الصدد إلى أن الممتلكات تشمل الأشياء المنقولة كما تشمل العقارات. وكقاعدة عامة كل شخص مسؤول على قطاع ما بالمؤسسة يكون مسؤولاً على الممتلكات المتواجدة بها .
و مما سبق ذكره يمكن القول أن عملية الجرد تهدف إلى حماية الأموال العامة و مراقبة استعمالها بما يتفق و الأهداف المحددة لها من خلال التسجيل الوصفي المتمثل في بيان كافة مكونات الملك العام و خصائصه ، وكذا التسجيل التقويمي له حتى يثبت قيمة هذا المال . و تشمل هذه العملية بالنسبة لجميع الأملاك العامة و الخاصة العقارية و المنقولة منها التابعة للدولة و جماعاتها المحلية .

و لا يتسنى من عملية الجرد إلا ما جاء في القرار الوزاري الصادر في 1992/02/01 عن وزارة المالية، كما لا يشمل الجرد أملاك وزارة الدفاع الوطني و هذا طبقاً للمادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 455/91 المشار إليه أعلاه.
كما تمتد عملية جرد الممتلكات العامة إلى تلك الموجودة بالخارج المملوكة للدولة و المستعملة من طرف هيئاتها الدبلوماسية و القنصلية مع الإشارة أن عملية الجرد لممتلكات هذا القطاع تتم تحت إشراف وزير الخارجية نظراً لخصوصيته¹، و هذا ما جاء في المادة 33 من نفس المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه .

ثانياً: أنواع عملية الجرد:

ينقسم الجرد إلى نوعين هامين: الجرد العام و الجرد الدائم، و باستقراءنا للتعريف المشار إليه أعلاه في المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 455/91، نستنتج نوعين أساسيين من عملية الجرد، الأول يختص بجرد العقارات و الثاني يختص بجرد المنقولات .

و عليه يستوجب توضيح هذين النوعين و إجراءاتهما فيما يلي:

1- جرد العقارات :

اعتماداً على المرسوم التنفيذي رقم 455/91 المتعلق بالجرد العام السابق الذكر يستوجب على المنشآت و المصالح و الهيئات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة للدولة و جماعاتها المحلية، و سواء كانت تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، و كذلك المؤسسات و الهيئات العمومية المسيرة على الشكل التجاري باعتبارها مجرد مستفيدة من التخصيص أو الامتياز المتعلق بالممتلكات العقارية التابع للأملاك الوطنية² إذن يستوجب على هذه المؤسسات المذكورة أن تقوم بإعداد تسجيل وصفي و تقويمي لعقاراتها العامة و الخاصة التي خصصت لها.

1- بن شعبان علي، وسائل الإدارة لحماية المال العام، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة فسنطينة، عدد: 2003، ص: 222.

2- المادة 8-1 من المرسوم التنفيذي رقم 455/91 السابق الذكر .

2- جرد المنقولات :

إن هذه العملية أقرها المشرع الجزائري في إطار حماية الأملاك الوطنية العامة والخاصة منها و المال العام ككل، و هذا وفقا للمادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 455/91 الذي يجبر كل المنشآت والمصالح والهيئات والمؤسسات العمومية التابعة للدولة أن يسجل أملاكها المنقولة. باختلاف أنواعها ومهما كانت قيمتها فلا بد أن تدون في سجلات خاصة محددة على سبيل الحصر ومعدة خصيصا لذلك وفقا للمواد من 20 إلى 23 من نفس المرسوم التنفيذي.

و يضمن قانون الأملاك الوطنية حماية للأملاك الوطنية المنقولة عن طريق عملية الجرد، و هي عملية ملزمة، تقوم بها المنشآت والهيئات والمصالح والهيئات والمؤسسات العمومية التابعة للدولة، الجماعات الإقليمية، ويمكن سجل جرد المنقولات من معرفة محتوى هذه الأملاك في كل وقت وظروف تسييرها وحفظها وصيانتها، لذا يجب أن تدون فيه كل البيانات المتعلقة بإصلاح المنقولات وتحطيمها أو فقدانها¹.

الفقرة الثالثة : إجراءات عملية الجرد

احتراما لمجال بحثنا المتعلق بجرائم المال العام وسبل حمايته في التشريع الجزائري وكذا الاتفاقيات الدولية، و انطلاقا أيضا مما سبق ذكره نستخلص بأن عملية الجرد تشمل جميع ممتلكات الدولة و جماعاتها المحلية العقارية منها والمنقولة، و سواء كانت مملوكة ملكية عامة أو خاصة إلا ما أستثني بنص كما سبق وأن مثلنا في ذلك . و على العموم فإن عملية الجرد للعقارات والمنقولات المملوكة للدولة و جماعاتها المحلية تتم وفقا لميكانيزمات و إجراءات نص عليها التنظيم و تطبق على كل المؤسسات مهما كان نوعها ومستواها².

(نبدأ بما جاء في المواد 164، 163، 161، 160 من قانون البلدية) هاما جدا.

نذكر على سبيل المثال على كل المؤسسات التابعة للدولة و جماعاتها المحلية أن تقوم بإعداد البطاقات العقارية لكل ممتلكاتها العقارية من خلال تسجيلها في الجدول العام للعقارات الأملاك الوطنية مع الإشارة أن هذا الإجراء لا يطبق على العقارات التي تملكها الدولة و جماعاتها المحلية بعنوان الاستئجار و هذا طبقا للتعليمية رقم 754 الصادرة عن المديرية العامة للأملاك الوطنية:

1- انظر المادة من القانون 90 / 30 المؤرخ في: 01/12/1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر العدد: 52، ب تاريخ: 02/12/1990 و المادة 1/17 من المرسوم التنفيذي 455/91-

2- المنشور الوزاري رقم 01/03 المؤرخ في 03/02/2003 المتضمن كليات تطبيق أحكام المادة 83 من قانون المالية لسنة 2003.

كما يستوجب على كل المؤسسات التابعة للدولة و جماعاتها المحلية أن تقوم أيضا بإعداد شهادات تسجيل عقاراتها، و على مصالح أملاك الدولة أن تتحقق من سلامتها و إعدادها ، و يقوم بدعوة المصالح الشاغلة لهذه العقارات من أجل تكملة المعلومات الناقصة ، و يحق لها كذلك القيام بتحقيقات ميدانية عند الضرورة من أجل تدقيق البيانات الواردة في تلك النطاقات العقارية التي تحتوي على (11) إحدى عشر رقما¹.

إن هذه الإجراءات تطبق على المال العام للدولة و إن كانت ليست مقصورة عليه وحده فهي عامة لكل الأملاك الوطنية مع اختلاف تقنيات جرد الأملاك العامة الطبيعية منها و الاصطناعية ، و يحدد هذه التقنيات عن طريق قرارات وزارية مشتركة بين وزارة المالية و الوزارة التابعة لها تلك الأملاك و حسب الحالة ، مع الإشارة أن هناك بعض عناصر المال العام تستدعي جردا خاصا و جب إعداد جرده بما يتفق و خصوصيات هذا العنصر². و نظرا لما يتمتع به الجرد من قوة ثبوتية في ميدان الرقابة و لا سيما إذا تعلق الأمر بإثبات حيابة الأملاك المنقولة و استعمالها و تسييرها ، يلقي على عاتق الإدارات و المنشآت المعنية تحيين هذه السجلات باستمرار و إصلاحها في حالة تضررها³.

1- يرقم العقار وفقا للقرار الوزاري المؤرخ في 04 فيفري 1992 بإحدى عشر رقما موزعة كما يلي:

- الخمسة أرقام الأولى ابتداء من اليسار تدل على الرمز الجغرافي للبلدية.

- الرقم السادس ابتداء من اليسار يدل على الحماية العمومية المألقة للعقار وفقا للرموز المحددة في نفس القرار الوزاري.

- الرقم السابع ابتداء من اليسار يدل على طبيعة الملكية (عقار تابع للأملاك العامة أو الخاصة للدولة أو الولاية أو البلدية) وفقا للرموز المحددة من

القرار الوزاري المشار إليه

أعلاه.

- الأربعة أرقام الأخيرة تدل على تسلسل البطاقة عن المصادقة عليها من طرف مصلحة أملاك الدولة ((للمزيد من المعلومات، راجع نص القرار الوزاري

المنشور في الجريدة

الرسمية العدد 26. بتاريخ 1992/04/08).

2- طارق مخلوف ، الحماية القانونية للأملاك الوطنية العامة في التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير دفعة : 2008/2007 تحت إشراف أ.د/ عمار

بوضياف، المركز الجامعي سوق

أهراس، ص:61.

3- حنان ميساوي، آليات حماية الأملاك الوطنية ،رسالة دكتوراه في القانون،كلية الحقوق،جامعة تلمسان،إشراف أ.د/ محمد بن عمار،السنة الجامعية

2014 / 2015 ، ص:170.

الفرع الثاني: الإلتزام بالتجديد و التعديل في المال العام

الشخص الإداري ملزم في جميع الأحوال بالسهر على دوام و استمرارية المال العام في أداء وظائفه و ذلك من خلال السهر على صيانتها للمال العام.

و لذلك يجب على الشخص الإداري المالك للمال العام متابعة أي تغيرات تطرأ على الأموال العامة و المرافق العامة و هذا بصفة مستمرة، و تجديدها بما يكفل أداء هذه الأموال خدماتها و وظائفها بسهولة .

و نجد أن مبدأ أو التزام التعديل و التغيير في المال العام يشمل جميع المرافق العامة أي كانت طريقة إدارتها ، حتى تلك التي تدار بطريق أسلوب الامتياز فهذه الأخيرة و لو أن إدارتها عملاً في يد الملتزم (فرداً كان أو شركة) فإن الإدارة أن تخضعها لإشرافها و أن تجرب الشخص صاحب الامتياز أن يعدل من طريقة الإدارة و لو كان في ذلك زيادة في أعبائه المالية ، يشترط مراعاة قاعدة التوازن المالي لعقد الامتياز¹.

و يلزم الشخص العمومي المالك للمال العام أن يقوم بالإصلاحات الكبرى ، و في هذا الشأن تنص المادة 5/80 من المرسوم التنفيذي رقم 427/12 على ما يلي: " ... أما الإصلاحات الكبرى فتبقى مبدئياً على عاتق الشخص العمومي المالك". بموجب هذه المادة يلقي المشرع على عاتق الشخص الإداري المالك واجب صيانة أملاكه قصد المحافظة عليها لتأدية الدور المنوط بها ، و لتغطية تكاليف هذه الصيانة و المحافظة و التعديل و التجديد للأموال العامة ترصد الدولة إعتمادات مالية خصيصاً لنفقات الصيانة في ميزانيات الأشخاص المالكين للأموال العامة.

الفرع الثالث: الإلتزام بصيانة المال العام

حتى يقوم المال العام بدوره المطلوب و من أجل استعماله بشكل رشيد، يراعي استمراريته و عدم تلفه و هلاكه ، لذا أوجب القانون على المستعملين و المنتفعين من كل الأملاك العامة أن يراعوا في استعمالهم لها ، القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها ، و إذا تضررت لأي سبب كان تلتزم الإدارة بصيانتها لضمان المحافظة عليها من جهة ، و عدم الإضرار بالغير من جهة أخرى .

لذا فإنه يستوجب على الإدارة المالك للمال العام أن تصونه و تحافظ عليه من كل أنواع الاعتداءات سواء من الإدارة نفسها أو من الأفراد .

و عليه نتطرق إلى أساس واجب الصيانة للأملاك العامة و كذا الوسائل القانونية و المادية للقيام بهذا الدور في الفقرات الموالية:

1- د/ سليمان محمد الطراوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص:382.

الفقرة الأولى: أساس الالتزام بصيانة المال العام

يرجع أساس هذا الالتزام إلى الصلاحيات و الامتيازات المخولة من المشرع للإدارات لحماية أموالها و ممتلكاتها باختلاف أنواعها من تعديات الأفراد عليها .

و في هذا الصدد نذكر ما جاء في المادة 68 من قانون الأملاك الوطنية على: " يشكل نظام المحافظة على الأملاك الوطنية، عنصرا من عناصر نظام الأملاك الوطنية تستهدف ضمان المحافظة على الأملاك الوطنية العمومية بموجب تشريع مرفق بعقوبات جزائية ".

و من بين الصلاحيات و الامتيازات الممنوحة للإدارة أيضا للمحافظة على المال العام صلاحية إزالة التعدي بالطريق الإداري دون اللجوء إلى القضاء ، و بالمقابل ألقى على عاتقها إلزام صيانة هذه الأملاك حتى تؤدي الدور المنوط بها¹.

و هذا ما لا يوجد له مثيل في القانون الخاص ، حيث لا يقع على المالك الالتزام بصيانة ملكه إلا بالقدر الذي يضمن حقوق المجاورين له ، فصيانة الإدارة لأملأها تستهدف إضافة إلى ضمان حقوق المجاورين ، تحقيقا الصالح العام للمنتفعين² من هذا المرفق العام الذي تديره و تسييره من خلال استعمالها لأموال عامة للاستعمال العام أو تلك التي تحوزها بصفة خاصة.

وعليه يقع على عاتق الشخص الإداري القائم على إدارة المال العام الالتزام بصيانة مخصصة هذا المال و ذلك ضمانا لإستمراره في أداء وظائفه الأساسية و هي تحقيق النفع العام و يلزم الشخص الإداري صيانة المال العام سواء كان مخصصا للاستعمال العام أو كان مسيرا عن طريق مرافق عامة³.

و تجدر الإشارة أن الالتزام بصيانة المال العام يستهدف تحقيق غرضين الأول يتمثل في الحرص على سلامة العامة و استمرار تخصيص للنفع العام طول فترة ممكنة، أما الغرض الثاني يتمثل في عدم تعرض الأفراد إلى مخاطر ناجمة عن سوء حالة المال العام مما يؤدي إلى تحمل الإدارة المسؤولية عن تعويض ما يلحق الأفراد من أضرار بسبب سوء حالة المال العام⁴.

1- حنان ميساوي ، المرجع السابق ، ص :235.

2- العربي مياد، تكوين الرصيد العقاري للدولة، المطبعة الأمنية، المغرب، سنة 1990، ص: 211.

3- د / محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص: 120.

4- المرجع نفسه، ص: 715.

و قد أكد المشرع الجزائري هذا الالتزام الذي يقع على كل الإدارات بمختلف مستوياتها، نذكر على سبيل المثال ما جاء في المادة 82 من القانون رقم: 10-11 المتعلق بالبلدية: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي و تحت رقابة المجلس الشعبي باسم البلدية، بجميع التصريجات الخاصة بالمحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة لممتلكات البلدية و إدارتها... ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية و المنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة".¹

و ما يؤكد هذا الالتزام أيضا يشير إلى ما جاء في المادة 89 من نفس القانون إلى: "يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية و كل التدابير الوقائية لضمان سلامة و حماية الأشخاص و الممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث...".²

و قد رتب المشرع الجزائري عقاب لكل من تسبب بإهماله الواضح في سرقة أو اختلاس أو تلف أو ضياع أموال عمومية أو خاصة أو أشياء تقوم مقامها أو وثائق أو سندات أو عقود أو أموال منقولة وضعت تحت يده سواء بحكم وظيفته أو سببها.³

مع الإشارة أنه قد سبق و أن أشرنا إلى كل الجرائم التي تمس المال العام سواء من طرف الموظف العمومي أو من طرف الأفراد و هذا في الفصل الثاني من الباب الأول من هذه الرسالة.

الفقرة الثانية: الوسائل القانونية للمحافظة على المال العام

لقد خول القانون بصفة عامة للإدارة سلطات هامة للمحافظة على المال العام و صيائمه و كذا تواجبه ، و لهذا منح لها صلاحيات سن قواعد تنظيمية مرفقة بعقوبات جزائية ، و نذكر على سبيل المثال ما جاء في نص المادة 68 من قانون الأملاك الوطنية على أنه:⁴ "يشكل نظام المحافظة إلى جانب نظام استعمال الأملاك الوطنية ، عنصرا من عناصر نظام الأملاك الوطنية يستهدف نظام ضمان المحافظة على الأملاك الوطنية العمومية بموجب تشريع ملائم مرفق بعقوبات جزائية".

1- القانون رقم 10.11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 ، يتعلق بالبلدية.

2- نفس القانون .

3- المادة 119 مكرر من الأمر رقم 66-156 مؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم ، و لا سيما القانون رقم 14.11 المؤرخ في 02 أوت 2001 .

4- القانون رقم: 90/ 30 السالف الذكر.

و يمكن جمع الوسائل القانونية للإدارة في المحافظة على المال العام من خلال حقها في إصدار اللوائح التنظيمية في شكل لوائح الضبط الإداري و هذه الأخيرة تختلف عن قرارات الضبط الإداري و لها سلطة التنفيذ المباشر و سلطة تعديل العقد.

المهم أن هذه اللوائح الضبطية تخول للسلطة العمومية التكفل الحسن و الاستخدام الأمثل للمال العام و الأملاك الوطنية العامة منها و الخاصة ، و قد أستخدم الفقه على هذه اللوائح التنظيمية "لوائح ضبط الصيانة" ، و بالمقابل أيضا خول لها القانون توقيع جزاءات على مخالفي هذه اللوائح¹.

و عليه يستوجب علينا التوقف بنوع من الإيجاز عند مفهوم هذه اللوائح و كذا مخالفتها التي تستدعي عقوبات جزائية كما سبق و أن أشرنا ، و سلطي التنفيذ المباشر و كذا تعديل العقد فيما يلي:

أولاً: مفهوم لوائح ضبط الصيانة:

هي تلك السلطات التي خولها القانون لبعض الهيئات الإدارية في مجال اتخاذ و إصدار بعض اللوائح، تسعى من خلالها الحفاظ على المال أو عناصره. و تختلف هذه السلطات أو اللوائح (لوائح ضبط التخصيص للمنفعة العامة)² ، المتخذة في هذا المجال عن قرارات الضبط العام التي تستهدف تحقيق الحفاظ على النظام العام بإبعاده الثلاثة (الصحة العامة، السكنية العامة والأمن العام) و هذه الأخيرة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً مع هدف تحقيق صيانة المال العام . و بهذا الشكل تحتفظ بصفة اللائحة العامة المربوطة بعقوبة جزائية لكل من يخالفها، و هذا يجعلها قريبة من لوائح الضبط الإداري كما أشار إلى ذلك د/ محمد فاروق عبد الحميد.

غير أن مجال تطبيق الضبط الإداري العام يشمل كل عناصر الأموال العامة و الخاصة على حد سواء بينما مجال ضبط الصيانة فهو محصور على بعض عناصر الأموال العامة فقط التي تحددها النصوص التشريعية مسبقاً³.

ثانياً: إجراءات مخالفات لوائح ضبط الصيانة للمال العام:

الأصل أن الجزاءات المترتبة على مخالفة جزاء الصيانة ليست من طبيعة الجزاءات الجنائية ، وإنما هي جزاءات من طبيعة إدارية مستمدة أساساً من القانون المدني ، و أساس المسؤولية هي المسؤولية التقصيرية ، إذ أن هناك التزام على الجهة

¹ - Philippe Godfrin, Michel Degoffe, droit administratif des biens, Armand Colin, 7ème Edit, Paris, 2005, P:193.

² - Philippe Godfrin, Michel Degoffe, op, cit, P:302.

³ - Ahmed Rahmani, les biens publics en droit algerien, les éditions internationales, 1996, P:169

المختصة بالقيام بأعمال الحفظ و الصيانة ، فإذا قصرت في ذلك و نشأ عن هذا التقصير إضرارا للغير، فمن حق المضرور هنا مطالبة الجهة المختصة و الملتزمة بالصيانة بالتعويض .
و هنا يجوز للجهة الوصية على الجهة الملتزمة بأعمال الصيانة و الحفظ أن تقوم بهذه الأعمال مع الاحتفاظ بحقوقها قبل الجهة الموصى عليها¹.

و في هذا المقام نذكر ما جاء في قانون البلدية في الفرع الثاني من الفصل الثاني و لا سيما المادة 82 التي تنص على صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي و من بينها القيام بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة لممتلكات البلدية و إدارتها ، و بالمقابل جاء في الفصل الثالث من نفس القانون تحت عنوان سلطة حلول الولي بصفته السلطة الوصية و لا سيما المادة 101 التي تنص: "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات ، يمكن للوالي بعد أعذاره أني قوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الأعدار"².

كما نصت المادة 1/68 من قانون الأملاك الوطنية السالف الذكر على أنه: "يشكل نظام العام للمحافظة إلى جانب المحافظة على الأملاك الوطنية عنصرا من عناصر نظام الأملاك الوطنية يستهدف ضمان المحافظة على الأملاك الوطنية العمومية بموجب تشريع ملائم مرفق بعقوبات جزائية".

يستخلص مما سبق أن المشرع الجزائري أقر عقوبات جزائية توقع على كل المخالفين للوائح ضبط صيانة الأموال العامة ، و هو ما ذهب إليه كل من حمدي باشا عمر و ليلي زروقي في مؤلفهم المنازعات العقارية: "تلتزم الإدارة بصيانة الأملاك العمومية و تترتب على عدم القيام بالصيانة جزاءات خاصة إذ نتج عن ذلك ضرر للمستعملين و الصيانة تفرض أساسا على المالك كالتجديد المستمر لشبكة الطرق علما أن صيانة أملاك المرافق العامة يتكفل بها المالك و المسير للمرفق العام ، فيلتزم المسير بالصيانة العادية و يلتزم المالك بالإصلاحات الكبرى".

ثالثا: سلطة التنفيذ المباشر:

و دائما في إطار وسائل الحماية الإدارية للمال العام المقررة لجهة الإدارة نذكر سلطة التنفيذ المباشر التي تعتبر من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في تنفيذ قراراتها مع مواجهة الأفراد .

¹ - المستشار الدكتور رفيق محمد سلام، الموسوعة النموذجية في جرائم المال العام علما و عملا، ط 2005، ص 92.

² - القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلديات، السالف الذكر.

"و يقصد سلطة التنفيذ المباشر حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء".

و يعتبر هذا الحق استثناء من القاعدة العامة، و هي أن تلجأ الإدارة إلى حجة القضاء في سبيل تحصيل حقوقها إذا ما رفض الأفراد الخضوع لقراراتها .

و تستطيع الإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر لقراراتها في الحالات التالية:

- الحالة الأولى: حالة وجود نص صريح في القوانين و اللوائح يخول هذه السلطة¹.
 - الحالة الثانية: حالة الضرورة أي عند وجود خطر دائم أو ظروف استثنائية² تستوجب تدخل الإدارة فوراً³.
 - الحالة الثالثة: حالة عدم وجود وسيلة قانونية، و رفض الأفراد تنفيذ قانون أو لائحة لم ينص فيها على جزاء لمن يخالفها فيكون للإدارة حق التنفيذ المباشر لتكفل احترام النصوص القانونية، و إلا تعطل تنفيذ القانون و الإدارة هي المكلفة بتنفيذه⁴.
- و يستلزم التنفيذ المباشر للإدارة توفر شروط حتى تقوم بممارسة هذه السلطة و هي:

¹ - د/ سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص:636.

² - دستور 2016

المادة 105: "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أن الحصار ...".
المادة 107: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها...".

المادة 109: "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد ... يعلن رئيس الجمهورية الحرب ...".
المادة 110: "يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب، و يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات...".

(*) قانون الولاية: 2012

المادة 114: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام و الأمن و السلامة و السكينة العمومية".
المادة 116: "يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك، أن يطلب تدخل قوات الشرطة و الدرك المتواجد على إقليم الولاية عن طريق التسخير".

(*) قانون البلدية: 2011

المادة 89: "يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها ، كل الاحتياطات الضرورية و كل التدابير الوقائية لضمان سلامة و حماية الأشخاص و الممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث ، و في حالة الخطر الجسم الوشيك بأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف و يعلم الوالي بها فوراً".

³ - د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، حماية المال العام دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص: 336.

4- د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص: 336.

- أن يكون هناك نص قانوني صريح أو ضمني يجيز استخدام هذا الحق.

- أن يرفض الأفراد تنفيذ القرار طوعية أو اختياراً، مع تنبيههم قبل التنفيذ المباشر للقرار.

- ألا يكون هدف الإدارة من استخدام هذا الحق أمراً آخر غير تنفيذ القرار الإداري.

- تحميل الإدارة مسؤولية الالتقاء إلى طريق التنفيذ المباشر و التعويض عن الأضرار التي تترتب عليه.¹

رابعا - سلطة الإدارة في تعديل العقد:

تتميز العقود الإدارية عن غيرها من عقود القانون الخاص التي تحكمها القاعدة القانونية العتيدة التي تقضي بأن العقد شريعة المتعاقدين ، و ذلك بتفرد الإدارة بالحق في تعديل العقد الإداري.

و يستوجب دائما النص في بنود العقد على سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري و هي من الشروط المعتادة و المألوفة و الميزة للعقود الإدارية عن غيرها من العقود المدنية.

و لكن ماذا لو لم تنص الإدارة على شرط سلطة تعديل العقد من طرفها عند الحاجة ؟

إجابة على هذا التساؤل يشير الدكتور جابر جاد نصار في كتابه "العقود الإدارية" على أن الفقه انقسم إلى رأيان يستوجب الوقوف عندها:²

الرأي الأول: و هو الراجح في الفقه الفرنسي أن للإدارة حق تعديل العقد الإداري ، و هو حق ثابت لها سواء نصت عليه في العقد أو لم تنص عليه، ذلك أن النص على سلطة الإدارة في التعديل يعتبر كاشفاً لحقها في ذلك لا منسثاً له. وتشمل هذه القاعدة العقود الإدارية جميعها دونما حاجة إلى نص في القانون أو شرط في العقد .

وقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي بفكرة تعديل العقود الإدارية أول مرة في 21-2-1910 في القضية الخاصة بشركة (تزام مرسيليا) المتعلقة بعقد التزام مرفق عام، ثم امتدت هذه السلطة لتشمل العقود الإدارية كافة.

ولاقت هذه السلطة القبول لدى الفقه والقضاء الإداريين وأصبحت الإدارة تفرض إرادتها المنفردة على المتعاقدين معها تغيير أحد شروط العقد كمدته أو أوضاع تنفيذه أو كمية الأعمال المراد تنفيذها.

الرأي الثاني: ذهب آخرون إلى نفي هذا الحق و ذلك أن القاعدة لا يحق للإدارة أن تستقل بتعديل شروط العقد ألا إذا وجد النص على ذلك صراحة.

¹ - د/ محمد إبراهيم الدسوقي ، المرجع السابق ، ص:23.

² - د/ جابر جاد نصار، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، ط 3، 2004، القاهرة، ص:274.

فقد ذهب الفقيه لوليه L huillier إلى إنكار هذه السلطة والقول أن سلطة الإدارة في تعديل العقود الإدارية، فكرة ابتدعها الفقه ولم تؤيد بأحكام مجلس الدولة الفرنسي، إنما تجد أساسها في تفسير العقد وفقاً لنية المتعاقدين التي تتضح في نص صريح أو ضمني من نصوص العقد ذاته أو اللائحة المرفقة به.

و في حقيقة الأمر و نظرا لأهمية هذا الحق و ضرورة سير المرفق العام بانتظام و اطراد، فإن الإدارة دائما تكون حريصة على أن تتضمنه عقودها الإدارية تفاديا لكل الإشكالات.

إلا أن الطبيعة الخاصة للعقود الإدارية وعدم مساواة المتعاقدين لكون الفرد يسعى لتحقيق مصلحته الخاصة بينما تسعى الإدارة لتحقيق المصلحة العامة. مما تقتضي ترجيح كفة الإدارة في مواجهة المتعاقد معها، ومن مستلزمات ذلك أن لا تتقيد الإدارة بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، وأن تتمكن من تعديل عقودها لتتمكن من تلبية التغير المستمر في المرافق التي تديرها.

و قد حرص المشرع الجزائري في قوانين الصفقات العمومية المتعاقبة و لاسيما المرسوم الأخير لسنة 2015 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، على ضرورة النص على حق الإدارة في تعديل العقد (الصفقة)، و اخطر من ذلك يحق لها فسخ العقد من جانب واحد،¹ و لا يحق للمتعاقد الاعتراض على ذلك.²

شروط استعمال الإدارة لسلطة التعديل:

إن سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري ليست سلطة مطلقة دون قيود ولهذا فإن القانون الإداري وأحكام القضاء قد فرضت على الإدارة قيوداً لا بد من مراعاتها عندما تنوي استخدام سلطة التعديل وهذه المبادئ والأحكام يمكن إجمالها بما يلي :

1- اقتصر تعديل العقود على نصوصه المتصلة بتسيير المرفق وحاجاته.

2- وجود ظروف قد استجدت بعد إبرام العقد.

3- الالتزام بموضوع العقد.

4- احترام قواعد المشروعية.

الفقرة الثالثة: الوسائل المادية للمحافظة على المال العام

¹ - المادة 150: "يمكن المصلحة المتعاقدة القيام بفسخ الصفقة العمومية من جانب واحد، عندما يكون مبررا بسبب المصلحة العامة، حتى بدون خطأ من المتعاقد"

² - المادة 152: "لا يمكن الاعتراض على قرار المصلحة المتعاقدة بفسخ الصفقة العمومية عند تطبيقها البنود التعاقدية..."

لقد أقر المشرع الجزائري العديد من الوسائل المادية في القانون، و الواجب اتخاذها من أجل المحافظة على المال العام في إطار استعماله و استغلاله من طرف الإدارة و كذا من طرف الأفراد. وعليه نقول بأنه قد رتب على عاتق الإدارة المالكة والمستعملة للأموال العامة أن تحافظ عليها وتصورها. و نذكر على سبيل المثال ما جاء في المادة 67 من قانون الأملاك الوطنية على انه¹: " يترتب على حماية الأملاك الوطنية نوعان من التبعات أعباء الجوار و الالتزام بصيانة الأملاك الوطنية ".

إنطاقا مما سبق و في إطار حماية المال العام نتساءل:

- ما هي الوسائل المادية الواجب اتخاذها من طرف الإدارة للحفاظ على المال العام ؟

- و ما هي الآثار التي تترتب عن الإخلال بهذا الواجب ؟

سنحاول الإجابة على هذين التساؤلين فيما يلي:

أولاً: الوسائل المادية الواجب اتخاذها من طرف الإدارة للحفاظ على المال العام

ألزم القانون الشخص الإداري لأن يقوم بكل الوسائل المادية للمحافظة على المال العام التابع له، من الالتزام بالمحافظة عليه و صيانتها بصفة دورية و منتظمة من أجل ضمان استمراريته في تقديم الخدمة العمومية للصالح العام. و لذلك فقد أوجب المشرع الجزائري على الإدارة في إطار تحمل أعباء القانون العام أن تقوم بأعبائها المجاورة للأملاك الوطنية العمومية و المتمثلة أساسا في الارتفاقات الإدارية المنصوص عليها لفائدة الطرق العمومية، كارتفاقات الطريق، و مصبات الخنادق، و الرؤية و الغرس، التقليم، و تصريف المياه ... الخ. إضافة إلى الالتزام بصيانة المال العام سواء كانت مالكة له أو على عاتق تلك الهيئة المسيرة له و بغض النظر عن طريقة التسيير.

و عليه للقيام بواجب الحفاظ و الصيانة للمال العام الذي يخوضه القانون على الإدارة يستوجب عليها تخصيص مبالغ مالية في ميزانيتها لتغطية هذه الأعباء. و تتبع الإدارة إحدى الطريقتين في القيام بأعمال الصيانة و هي:

- الطريقة الأولى: تتمثل في تكليف أجهزة متخصصة تابعة للإدارة نفسها تقوم بكل أعمال و أشغال الصيانة مستخدمة في ذلك عمالها و وسائلها المادية من أجل صيانة و الحفاظ على المال العام و مثالها دور صيانة^(*) الطرق المنشئة على مستوى كل دائرة تقريبا.

¹ - القانون رقم 30/90 المتعلق بقانون الأملاك الوطنية، السالف الذكر.

- الطريقة الثانية: و قد تكون عن طريق إبرام عقود إدارية مع أشخاص و مؤسسات أخرى متخصصة في هذا المجال ، و تخضع هذه العملية إلى قانون الصفقات العمومية التي قد يمتد إبرامها مع متعاملين أجنب، إذا تعلق الأمر بإصلاحات و أشغال تتطلب تقنيات متطورة غير موجودة في الجزائر، و من أمثلتها ما تقوم به الشركات المختلفة المتعاقدة مع الجزائر من أجل تسيير و تشغيل و الحفاظ على مختلف مضخات البترول و الهيئات التابعة لها.

و مهما تكن طريقة تسيير و استغلال المال العام، لابد و أن يصرح و يحافظ عليه سواء من الإدارة المالكة له أو المسير له ، و الفقرة الثانية من المادة 67 من قانون الأملاك الوطنية على سبيل المثال قد أجابت في مضمونها على التساؤل ، حيث يستوجب على الإدارة المالكة للمال العام و التي خصصته للاستعمال العام المباشر أن تقوم بواجب صيانتها و حمايتها.

أما إذا كان المال العام مخصصا للنفع العام عن طريق مرافق عامة، فتلتزم هذه الهيئات بواجب صيانتها و المحافظة عليه و ذلك وفقا لدفتر الشروط الذي يوقع مسبقا محدد في واجبات كل طرف في هذا المجال. مع الإشارة أنه وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 454/91 الذي أكد إذا كانت الإصلاحات صغرى تلتزم بها الهيئة المخصصة لها المال العام وفقا لما يقتضيه واجب الصيانة ، أما إذا كانت الإصلاحات كبرى فتبقى من اختصاص الشخص الإداري المال للمال العام.² و يجب أن يشمل مجال واجب صيانة المال العام كل مكوناته الطبيعية و الاصطناعية إن وجدت، و مثال ذلك السكة الحديدية هي ملك عمومي اصطناعي يقع واجب الحفاظ عليها و صيانتها و تجديدها على الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية ، و ترتب على الإخلال بهذا الواجب سواء بالتخلي أو بالإهمال عقوبات جزائية على الشركة.

¹ - دور الصيانة عبر الطرق الوطنية:

لقد سعت العديد من المرات إلى مديرية الأشغال العمومية من أجل البحث على النص القانوني المنشأ لمثل هذه الدور لكن لم أجد لها اثر فقط وجدت المراسيم التي تحدد المديرية الولائية للأشغال و مهامها ، و كذا المرسوم المتعلق بتحديد نوعية الطرق و كيفية صيانتها، المهم أن من صلاحيات مديرية الأشغال العمومية صيانة الطرق

الموجودة على مستوى الولاية و ترميمها و السهر على طلاء الخطوط الفاصلة، و وضع إشارات المرور اللازمة في كل موضع حسب ما يقتضيه قانون المرور .

² - أنظر نص المادة 172 / 5 من المرسوم التنفيذي رقم 454/91، السالف الذكر.

و جاء في الفصل الأول من الباب الثالث من القانون 90-35 بعنوان: استغلال الخطوط الحديدية و المنشآت الحديدية و صيانتها و لا سيما المادة 13 منه التي تنص على ما يلي¹: "يجب أن يكون بناء و صيانة الخطوط الحديدية و المنشآت و التجهيزات الثابتة مطابقا لمقاييس الأمن و الاستغلال المحددة عن طريق التنظيم. يلزم مستغل أجهزة النقل بالسكك الحديدية بضمان صيانة الخطوط و التجهيزات الحديدية و حراسة و إدارة المحطات، و الملحقات و الممرات و العتاد وفقا للمقاييس المحددة ، و في حالة ظهور نقص في الصيانة أو خلل قد يمس بأمن النقل بالسكة الحديدية يتخذ الوزير المكلف بالنقل الإجراءات الضرورية. علاوة على ذلك يسهر المستغل ، دون الإخلال بالصلاحيات المخولة للسلطات المعنية بالأمر على إنشاء مقصورة لمصلحة الأمن ...".

و كذلك ما يقال على الأملاك العمومية الاصطناعية للمياه بحيث يلقي واجب صيانتها و إعادة تأهيلها على عاتق صاحب امتياز الخدمة العمومية للماء و التطهير.²

و نشير هنا إلى ما جاء في المادة 158 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على أنه: "تشكل الأملاك العمومية للبلدية من الأملاك العمومية الطبيعية و الأملاك العمومية الاصطناعية طبقا للقانون المنظم للأملاك الوطنية، أن الأملاك البلدية التابعة للأملاك العمومية للبلدية غير قابلة للتنازل ولا التقادم و لا الحجز".

و يستوجب صيانة الأموال العامة و الحفاظ عليها كما سبق و أن اشرنا في العديد من النصوص القانونية، و على سبيل المثال دائما فقط ، أيضا ما جاء في قانون الولاية لسنة 2012 و لا سيما المادة السادسة منه التي تنص على: "تتوفر الولاية على أملاك تتولى صيانتها و الحفاظ عليها و تميمها".

كما أجاز نفس القانون للولاية إنشاء مصالح عمومية تتكفل باحتياجات المواطن و تضمن له الاستمرارية و التساوي في الانتفاع من خدمات هذه المصالح.³

إن هذه المصالح العمومية تستوجب أن تخصص لها أموالا عامة للقيام ب مهمتها ، لذلك يجب أن نطبق عليها ما جاءت به الفقرة الخامسة من المادة 172 من المرسوم التنفيذي رقم 91/454.

¹ - المادة 13 من القانون 90-35 المؤرخ في 25/12/1990 المتعلق بالأمن و السلامة و الاستعمال و الحفاظ على استغلال النقل بالسكك الحديدية، ج ر العدد: 56 المؤرخة في: 26/12/1990.

² - المادة 102 من القانون رقم 05/12 المؤرخ في 04/08/2005 يتعلق بالمياه، ج ر العدد: 60 بتاريخ 04/09/2005.

³ - القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

كما يشترك مع الولاية في مهمة الحفاظ على أملاكها المجلس الشعبي الولائي من خلال ذلك الحق المخول له قانونا على إمكانية المبادرة بالقيام بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها ، وكذا واجب انجاز مؤسسات تعليمية وصيانتها¹.

و نفس الصلاحية نجدها ملقاة على البلدية في الحفاظ على ممتلكاتها العمومية والخاصة و أن تصونها سواء عن طريق هيئات متخصصة تابعة لها أو تتعاقد مع هيئات وأشخاص آخرين للقيام بهذا الدور.

و لقد أكدنا هذا سابقا عند إشارتنا لما جاء في المادة 82 من قانون البلدية لسنة 2011، ونضيف ما جاء أيضا في المادة 118 من نفس القانون الذي منح للبلدية الحق بأن تبادر بالعمليات المرتبطة بالهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لها وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها.

وكذلك ما جاء في نص المادة 122 الذي منح أيضا للبلدية سلطة اتخاذ و وفقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما كافة الإجراءات المتعلقة سواء بانجاز مؤسسات التعليم الابتدائي والمطاعم المدرسية... الخ.

و ما يهمنا في هذا الإطار ما جاء في الفقرة الثانية عشر من نفس المادة السابقة: "...المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها و ضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة".

و أيضا ما جاء في المادة 167 دائما من نفس القانون حول كيفية تخصيص و إنشاء المدافن و طرق صيانتها. و دائما في نفس الإطار و طبقا لنفس القانون و لا سيما مادته 149 الفقرة الخامسة التي تضع على عاتق البلدية مهمة صيانة الطرقات و إشارات المرور و الإنارة العمومية و الأسواق المغطاة و الموازين العمومية ...، و يمكن لها أن تباشر و تستغل هي بنفسها هذه المهام عن طريق الاستغلال المباشر و هذا ما جاء في المادة 151 ، و يمكن لها لذلك إنشاء مؤسسات عمومية مستقلة ذات شخصية معنوية من أجل تسيير هذه المصالح (المادة 153) ، و تتخذ هذه الأخيرة طابع إداري أو طابع صناعي و تجاري و ذلك حسب الحالة ، كما يجب على المؤسسة العمومية المنشأة من البلدية لتسيير مصالحها العمومية و التي تكون ذات طابع صناعي و تجاري أن توازن بين إيراداتها و نفقاتها (المادة 154)، كما يمكن أن تكون المصالح العمومية السالفة الذكر محل امتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول (المادة 155) من نفس القانون. و لقد أوردنا كل هذه النصوص القانونية لإثبات ما جاء به المشرع من وسائل مادية و قانونية للمحافظة على المال العام.

¹ - انظر المادتين 88 و 92 من الفصل الرابع من نفس القانون المتعلقين بصلاحيات المجلس الشعبي الولائي.

ثانيا: جزاءات مخالفة التزام صيانة المال العام :

إن الاعتداء على المال العام لا يكون مقتصرًا إلا على الأفراد فقط ، بل قد يكون من طرف الإدارة المالكة له ، و قد يكون هذا التعدي نتيجة إهمالها لواجب الصيانة الملقى على عاتقها ، لذلك فإن الإخلال بهذا الواجب تتحمل الإدارة مسؤوليته. "و يطلق عليها تسمية المسؤولية عن انعدام الصيانة و التي تعتبر من تطبيقات المسؤولية عن الأشغال العمومية، و هي مؤسسة على الخطأ المفترض الذي نتج عن إصابة أحد مستعملي الأملاك الوطنية ، إذ يفترض هنا وجود خطأ من طرف الإدارة و المتمثل في قص و إهمال الصيانة، مما يستوجب تعويض المتضرر ، فجزاء الإدارة عن عدم قيامها بصيانة الأملاك الوطنية، لا يطرح إلا إذا تسبب هذا الإهمال في الإضرار بالغير".¹

و نستدل بالجزاءات الصادرة عن القضاء الجزائري التي تترتب عن عدم الالتزام بواجب الصيانة ما ذكر من نفس الباحثة على تبني القضاء الإداري المسؤولية الإدارية القائمة على الخطأ المفترض ، و المتمثل في انعدام الصيانة العادية و ذلك على مستوى كل جهاته، و استدلت على ذلك بما جاء في القرار رقم 474 الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 2006/02/22 الذي حمل المسؤولية البلدية عن الضرر الذي لحق بالشخص الذي تضرر من سقوط شجرة عالية داخل حديقة عمومية، و لذلك فإن مسؤولية البلدية قائمة على أساس الخطأ المفترض المتمثل في انعدام الصيانة العادية للحديقة.

و أكد كذلك مجلس الدولة فكرة المسؤولية الإدارية القائمة عن الخطأ المفترض لانعدام الصيانة في قراره الصادر بتاريخ 2008/01/30 عن الغرفة الثالثة 036230 و الذي أكد من خلاله مسؤولية البلدية عن حادث لوفاة طفل مات بسبب صدمة كهربائية من أحد الأعمدة الموجودة في الطريق العمومي.

و عليه أكد استحقاق والديه بالتعويض عن وفاة ابنهما ، و استند مجلس الدولة في تحميل مسؤوليته للبلدية إلى نص المادة 71 من قانون البلدية السابق² و نفس المسؤولية حددها المشرع الجزائري في نص المادة 89 من القانون الجديد لعام 2011 التي نصت على: " يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها ، كل الاحتياطات الضرورية و كل التدابير الوقائية لضمان سلامة و حماية الأشخاص و الممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أي كارثة أو حادث ...". و تقوم المسؤولية الإدارية في انعدام الصيانة العادية للمال العام حتى و لو

¹ - حنان ميساوي ، المرجع السابق، ص: 316.

² - قانون رقم 90-08 مؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، ج ر العدد 15، سنة 1990.

كانت الأضرار ناتجة عن قوة القاهرة فتلتزم الإدارة بالتعويض ، أما إذا قامت الإدارة مالكة المال العام بواجب الصيانة كما هو مطلوب منها فتعفى من التعويض و تنتفي مسؤوليتها عن ذلك.¹

و هذا ما أكدته المشرع الجزائري في المادة 147 من قانون البلدية لسنة 2011.

و في هذا الصدد دائما نذكر ما قرره أيضا مجلس الدولة في قضية بلدية عين أزال التابعة لإداريا لولاية سطيف ، حيث حملها المسؤولية الإدارية بسبب إهمالها صيانة حفرة تسببت في إحداث وفاة لأحد الأطفال بسبب غرقه ، و هذا طبقا للقرار الصادر بتاريخ 1999/03/08.²

يستوجب على كل الإدارات مهما كان مستواها أن تقوم بواجب الصيانة الدورية لممتلكاتها العامة و الخاصة حتى تبعد مسؤولياتها في التعويض عن الأضرار التي قد تنشأ عن الحوادث الممكن وقوعها.

لذلك أوجب المشرع تسجيح كل المشاريع سواء كانت عمومية أو خاصة و أن تبين على وجه الخصوص في اللوحة التعريفية بكافة المعلومات المتعلقة أساسا بنوعية المشروع و صاحبه، رخصة البناء الصادرة عن مصالح البلدية طبقا للمادة 95 من القانون رقم: 11-10.

و يمكن للسلطة الإدارية الوصية على الشخص الإداري المهمل لواجبات الصيانة إجباره للقيام بذلك أو أن تحل محله و على نفقته مع خصم تكاليف هذا العمل من ميزانية ذلك الشخص الإداري المهمل للالتزام بالصيانة. و في هذا المجال نذكر ما جاءت به المادة 101 من قانون البلدية السالف الذكر التي تنص على: " عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات يمكن للوالي ، بعد إعداره ، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار".

الفرع الرابع: الالتزام بواجب الرقابة على المال العام

إن الالتزام بواجب الرقابة على المال العام يعد وسيلة من وسائل أو الطرق التي أقرها المشرع الجزائري لحماية المال العام و كل الممتلكات العامة الوطنية التابعة للدولة و الجماعات المحلية، و قد نص عليها في العديد من النصوص القانونية ، و تشمل هذه الرقابة جميع الأملاك الوطنية العمومية سواء كانت طبيعية أو اصطناعية ، و أنشأ لها المشرع

¹ - قرار رقم 2448 الصادر في 2003/05/07 الذي اعتبر أن إتلاف عتاد مخبرة المدعي في القضية راجع إلى الفيضانات والتي تشكل قوة القاهرة، و لم يثبت المدعي أي خطأ من

جانب البلدية، و على الخصوص لم يقدم أي دليل يثبت عدم قيامها بواجباتها المعهودة ، للمزيد: أنظر مجلة مجلس الدولة ، العدد 3 لسنة 2003، ص 103.

² - طارق مخلوف ، المرجع السابق ، ص: 68.

هيئات إدارية تقوم بهذا الدور الرقابي ونذكر على سبيل المثال ما نصت عليه المادة 24 من القانون 30/90 التي تنص: "تتولى أجهزة الرقابة الداخلية التي تعمل بمقتضى الصلاحيات التي يخولها إياها القانون و السلطة الوصية معا ، رقابة الاستعمال الحسن للأموال الوطنية وفقا لطبيعتها و غرض تخصيصها ، و تعمل المؤسسات المكلفة بالرقابة الخارجية حسب تخصص كل منها وفق الصلاحيات التي يخولها إياها التشريع".

كما أشارت المادة 11 من نفس القانون على: "تتولى أجهزة الرقابة المنصوص عليها في القانون كل حسب اختصاصه رقابة تسيير الأملاك الوطنية و المحافظة عليها".

و من خلال هذين النصين نستنتج أن المشرع أقر رقابة على كيفية تسيير الأملاك الوطنية و بالتالي المال العام ، و كذا كيفية المحافظة عليهم هذا من جهة من جهة أخرى تتنوع هذه الرقابة إلى رقابة داخلية و أخرى خارجية ، يستوجب علينا الوقف عندها بنوع من الإيجاز ، و قبل ذلك نشير إلى ما جاء أيضا في قانون البلدية لسنة 2011 و لا سيما في المادة 210 التي تعطي صلاحية لمجلس المحاسبة بأن يراقب و يدقق الحسابات الإدارية ، كما ألزم دائما وفقا للقانون السالف الذكر في مواده من 55 إلى 60 رقابة على مداورات المجلس الشعبي البلدي من طرف السيد والي الولاية ، و نفس الشيء بالنسبة لمداورات المجلس الشعبي الولائي التي ينظمها قانون الولاية لسنة 2012 ابتداء من المادة 51 إلى 57 و لا سيما المادة 55 منه التي تشترط مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران و المتعلقة أساسا بالميزانيات و الحسابات ، التنازل عن العقار و اقتناء أو تبادله ، اتفاقيات التوأمة ، الهبات و الوصايا الأجنبية . و الرقابة تتم من قبل كل من مجلس المحاسبة و كذا المفتشية العامة للمالية و المراقب المالي على كل الهيئات الإدارية ، و هذه النقاط سوف نفصل فيها في حينها عند التطرق إلى الحماية المالية للمال العام .

و عليه نقول بأن المشرع الجزائري لم يكتف برقابة الأجهزة الإدارية المكلفة بتسيير و حماية الأملاك الوطنية و الأموال العامة ككل لبعضها البعض ، و هذا ما ينطلق عليها الرقابة الداخلية، بل عززها برقابة خارجية تهدف إلى نفس المسعى، و عليه نتطرق لهما في الفقرتين الموالتين:

الفقرة الأولى: الرقابة الداخلية على المال العام

إن الرقابة الداخلية للأملاك الوطنية و المال العام ككل هي تلك الوسيلة القانونية التي خولها المشرع للهيئات الإدارية عن طريق موظفين تابعين لها مكلفين بالرقابة على كل النفقات العمومية لكل الهيئات العمومية ، و نذكر هنا ما جاء في قانون

الأُملاك الوطنية و لا سيما 134 منه التي تعطي الحق للإدارة المكلفة بالأُملاك الوطنية بالرقابة الدائمة على استعمال أُملاك الدومين العامة أو الخاصة و الأُملاك العمومية التابعة للدولة.¹

و تتجلى الرقابة الداخلية في هذا المقام بمراقبة اقتناء الحقوق العقارية و كيفية الحصول عليها، و حتى من حيث تأجيرها، أو تلك الاتفاقيات التي تبرم و هدفها استئجار المصالح العمومية التابعة للدولة، يستوجب أن تكون مطابقة للتشريع و التنظيم المعمول بهما، و خاصة ما جاء مع قانون الأُملاك الوطنية و كذا المرسومين التنفيذيين: رقم 427/12 ، رقم: 91/454 المتعلقين بكيفية إدارة و تسيير الأُملاك العمومية و الخاصة التابعة للدولة. تخضع الأُملاك الوطنية التابعة للجماعات المحلية أيضا للرقابة الداخلية و الممارسة من السلطة الوصائية التي تمارسها الإدارة ، فالوزارة تراقب الولاية و الولاية تراقب البلدية و هكذا.

و في مجملها نجد أن هذه الرقابة على كيفية تسيير و إدارة المال العام تعتبر من أهم الوسائل القانونية التي أقرها المشرع لحماية الأموال العامة سواء من الإدارة نفسها أو من تعديت الأفراد التي سبق و أن تطرقنا لها تحت عنوان جرائم المال العام من غير الموظف في الفصل الثاني من الباب الأول من هذه الرسالة.

الفقرة الثانية: الرقابة الخارجية على المال العام

تم الرقابة الخارجية بمقتضى القوانين والتنظيمات و من طرف هيئات رسمية متخصصة بالفتيش و الرقابة، و تكون رقابتها بعدية أي لاحقة ، و نذكر سبيل المثال ما جاء في الفصل الأول من الباب الثالث من دستور 1996 و المعنون بالرقابة و لا سيما المادة 162 التي تنص: "المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي و التنفيذي مع الدستور و في ظروف استخدام الوسائل المادية العمومية و تسييرها"، و جاء في المادة 170 منه: " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية".

و نضيف في هذا المقام المفتشية العامة للمالية و التي تراقب بدورها استعمال الموارد المالية للمؤسسات الإدارية ، و كذا تقوم بمهام التدقيق أو الدراسات و التحقيقات و الخبرات الدورية ذات الطابع الاقتصادي و المالي و المحاسبي ، و كذا تسيير للمال العام ككل .

¹ - حنان ميساوي ، المرجع السابق ، ص: 143.

خاتمة:

ختاما لهذه الدراسة التي أسردنا من خلالها كافة الوسائل القانونية و المادية التي يجب على كل الإدارات و الهيئات العمومية أن تستعملها و تسهر بكل ما لها من قوة مادية و سلطوية من اجل التجسيد الفعلي للحماية الإدارية لأموالها العامة و حتى الخاصة.

و تتجلى الالتزامات التي تقع على الإدارات و الهيئات العمومية في إجبارية جرد و ممتلكاتها حتى تسهل عملية إدارتها، و يوجب عليها أيضا القيام بتجديد و تعديل المال العام إن استدعت الضرورة لذلك مع واجب صيانتها دوريا. و من خلال النصوص القانونية و التشريعية التي استندنا إليها نؤكد بان المشرع الجزائري حمى الأملاك الوطنية و العمومية ، و سائرت هذه النصوص بطبيعة الحال النظام السياسي و الاقتصادي المتبع في الدولة عبر مراحل متباينة.

قائمة المراجع:

أولاً: باللغة العربية:

1- النصوص القانونية:

➤ الدستور الجزائري.

➤ قانون العقوبات الجزائري.

➤ القانون رقم 11- 10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية.

➤ القانون رقم 12/05 المؤرخ في 2005/08/04 يتعلق بالمياه، ج ر العدد: 60 بتاريخ 2005/09/4.

➤ القانون رقم 90 / 21 المؤرخ في 15 / 08 / 1990 المتعلق بالحاسبة العمومية، ج ر عدد: 35 بتاريخ: 1990/08/15.

➤ القانون 90- 35 المؤرخ في 1990/12/25 المتعلق بالأمن و السلامة و الاستعمال و الحفاظ على استغلال النقل بالسكك الحديدية، ج ر العدد: 56 المؤرخة في: 1990/12/26.

➤ القانون 30/90 المؤرخ في: 1990/12/01 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر العدد: 52.

➤ المرسوم التنفيذي رقم 91 / 455 و التعليمية 889 مؤرخة في: 1992/12/01 متعلقة بجرد منقولات الإدارات و المنشآت العمومية التابعة للدولة، و الصادرة عن الوزير المنتدب للمالية.

➤ المرسوم التنفيذي رقم 91/455 الصادر في 1991/11/23 المتعلق بالجرد العام، ج ر عدد: 60،

➤ المنشور الوزاري رقم 01/03 المؤرخ في 03/02/2003 المتضمن كليات تطبيق أحكام المادة 83 من قانون المالية لسنة 2003.

2- الكتب:

- العربي مياد، تكوين الرصيد العقاري للدولة، المطبعة الأمنية، المغرب، سنة 1990.
- د/ جابر جاد نصار، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، القاهرة، 2004.
- المستشار د/ رفيق محمد سلام، الموسوعة النموذجية في جرائم المال علما و عملا، مصر، 2005.
- د/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.
- محمد عبد الحميد أبو زيد، حماية المال العام دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة، 1978.
- محمد علي أحمد قطب، الموسوعة القانونية الأمنية في حماية المال العام، إيتراك للطباعة و النشر و التوزيع، مصر، 2006.
- نعيم عطية، الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكة الإدارية العليا، و فتاوي الجمعية العمومية منذ عام 1946 إلى غاية 1985، ج 5، الدار العربية الموسوعات، الطبعة الأولى، 1983.
- الرسائل العلمية:
- حنان ميساوي، آليات حماية الأملاك الوطنية، رسالة دكتوراه، جامعة تلمسان، الجامعية 2014/ 2015.
- طارق مخلوف، الحماية القانونية للأملاك الوطنية العامة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير دفعة: 2007/ 2008.

4- المجلات والمقالات:

- بن شعبان علي، وسائل الإدارة لحماية المال العام، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة، عدد: 2003، ص: 222.
- ثانياً: المراجع باللغة الفرنسية

- Ahmed Rahmani, les biens publics en droit algerien, les éditions internationales, 1996.
- Philippe Godfrin, Michel Degoffe, droit administratif des biens, Armand Colin, Edit, Paris, 2005.