ردمد ورقي: 2571-9971 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2023 المجلد: السابع العدد: الثاني ص.ص: 2067- 2082

نظام الحماية المقررة للأملاك الوطنية في ضوء التشريع الجزائري

The system of protection established for national property in the light of Algerian legislation

ب/د سي محمد بن زرقة *
كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة
سدي بلعباس
Simohammedbenzerga29@gmail.com

تاريخ إرسال المقال: 11/ 05/ 2023 تاريخ قبول المقال: 18/ 08/ 2023 تاريخ نشر المقال: 15/ 09/ 2023

الملخص:

تكتسي نظرية الأموال العامة أهمية بالغة في فلسفة الإصلاح الهيكلي القائم على مراجعة و تحيين مفهوم الدولة الحديثة، و ذلك بالنظر إلى ما تنطوي عليه فكرة المال العام من خصوصيات وظيفية في إدارة و تسيير مفاصل الكيان الإقتصادي للأشخاص الإقليمية . ولما كانت نظرية أموال الدولة بهذا الحجم و الإهتمام فقد أولاها المشرع بشيء من التأطير والتنظيم الخاص، بحيث آثر في هذا المضمار تكريس النظرية التقليدية متبنيا في ذلك إزدواجية الأملاك الوطنية والتي قسمها إلى أملاك وطنية عمومية و أملاك وطنية خاصة أو ما يسمى بالدومين العام و الدومين الخاص، و للإشارة في هذا السياق فإن الأموال الوطنية العامة يحكمها معيار التخصيص للمنفعة العامة بمعنى أنها غير منتجة، و من ثم فإن هذه الورقة البحثية تهدف إلى تسليط الضوء على الأملاك الوطنية العقارية التي تعتبر من توابع الدومين الخاص على إعتبار أن هذا الأخير يؤدي وظيفة مالية بطبيعته وتشكل عائداته مصدرًا هاما لإثراء الخزينة العمومية أو ميزانية الجماعات الإقليمية، عكس الدومين العام الموضوع تحت التصرف المباشر للجمهور، و عليه و من أجل إضفاء صفة الملكية العامة على الملك العام فقد وضع المشرع قواعد و آليات بهدف إخضاع هذا الأخير لنظام إستثنائي لحمايته من كافة أشكال الاعتداء.

الكلمات المفتاحية: الأموال الوطنية، الدومين العام، الدومين الخاص، النظام الحمائي.

*المؤلف المرسل

ردمد ورقي: 2571-9971 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2023 المجلد: السابع العدد: الثاني ص.ص: 2067- 2082

Abstract:

The theory of public funds is of great importance in the philosophy of structural reform based on revising and reviving the concept of the modern state, in view of the functional specificities involved in the idea of public money in the management and management of the joints of the economic entity of the regional people.

And since the theory of state funds is of this size and interest, the legislator gave it some kind of framing and special organization, so that he preferred in this regard to perpetuate the traditional theory, adopting in that the duality of national property, which he divided into public national property and private national property or what is called the public domain and The private domain, and to indicate in this context that public national funds are governed by the criterion of allocation for the public benefit in the sense that they are not productive, and therefore this research paper aims to shed light on the national real estate properties that are considered to be dependents of the private domain on the grounds that the latter performs a function It is financial in nature and its revenues constitute an important source for enriching the public treasury or the budget of the regional groups, unlike the public domain that is placed under the direct disposal of the public, and in order to confer the status of public ownership on the public domain, the legislator has established rules and mechanisms with the aim of subjecting the latter to an exceptional system to protect it from All forms of abuse that could happen to him.

Keywords: national funds, public domain, private domain, protective system**.**

مقدمة:

لقد تطور النظام القانوني للأملاك الوطنية في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا بعدة عوامل سياسية واقتصادية على وجه الخصوص، فمن فكرة وحدة الأملاك العامة التي تبناها المشرع في بداية الأمر تحت تأثير الإيديولوجية الاشتراكية إلى فكرة ازدواجية الأملاك الوطنية متأثرا بالنظرية التقليدية مكرسا بذلك التفرقة بين الأملاك الوطنية العمومية التي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة وبين الأملاك الوطنية الخاصة التي تمتلكها الدولة والجماعات الإقليمية، لتحقيق أغراض امتلاكية ومالية بحتة، وبالتالي فإن النظام القانوني المرصود لحماية هذه الملكيات يختلف باختلاف طبيعة كل ملك و وظيفته المخصصة له، ومن أجل إضفاء حماية لازمة ضد كل اشكال ومظاهر التعدي على هذه الأملاك بنوعيها قرر المشرع إنتهاج سياسة حمائية استثنائية تكفل تأمين هذه الثروة من الاستلاء والتخريب، وقد رصد المشرع في هذا الشأن نوعين من الحماية منها: الحماية الإدارية والحماية القضائية للأملاك الوطنية، ومن ثم فإن الإشكالية التي تثور في هذا الصدد هي فيما تتجلى وسائل هذه الحماية بنوعيها وما مدى كفايتها في استيعاب عناصر ومكونات الأملاك الوطنية خاصة العقارية منها؟ وللإجابة على هذه الإشكالية أنتهجنا المنهج الوصفي لمعرفة الآليات التي بواسطتها يتم حماية الملكية

الوطنية العقارية، والمنهج التحليلي لدراسة أهم النصوص القانونية التي تعالج هذا الموضوع من اجل الخروج بنتائج ترتقي إلى تحسين أو مراجعة بعض القواعد القانونية.

المحور الأول: الحماية الإدارية للأملاك الوطنية العقارية

أناط المشرع الجزائري بالسلطات الإدارية مركزية كانت أو محلية صلاحية إدارة وتسيير الأملاك الوطنية العقارية سواء العمومية منها أو الخاصة، ومنحها من أجل ذلك كل الأدوات التنظيمية التي تكفل تلك المهمة، لكن وفي المقابل ألزمها بحماية هذه الأملاك و الحفاظ عليها، بحيث فرض على الشخص الإقليمي المالك للعقارات المصنفة تحت عنوان الأملاك الوطنية عدة قيود والتزامات تشكل بمجموعها نظام حماية استثنائي تخضع له الأملاك العقارية، حيث يقيها ضد كل أشكال التصرف الغير مشروع الناجم عن تعديات الإدارة نفسها من جهة أو تعلق الأمر بتعديات الأفراد أثناء استعمالهم لهذه الأملاك أو الإدعاء بملكيتها من جهة أخرى.

في ضوء النصوص القانونية المكرسة لنظام الحماية الإدارية للأملاك الوطنية العقارية يمكن حصر أهم القواعد والوسائل التي وضعها المشرع تحت تصرف الإدارة لمواجهة شكل الإعتداء الواقع على فئة الأملاك العقارية التابعة للدولة أو الجماعات الإقليمية، و في هذه الحالة يأخذ التصرف الغير مشروع أسلوب الاستيلاء من طرف الجهاز الإداري نفسه القائم على التنظيم والحماية أو أسلوب التعدي من طرف الأفراد تحت أي ذريعة من الذرائع المخالفة للتشريع الساري المفعول.

أولا: آليات حماية الأملاك الوطنية العقارية المقررة للإدارة:

قصد التعرض للحماية الإدارية للأملاك الوطنية العقارية والوقوف على مدى فاعليتها في صد الاعتداءات التي تطال هذه الأخيرة لا بد من تسليط الضوء على أبرز الآليات الوقائية التي منحت لمختلف الأجهزة الإدارية المكلفة بحماية الأملاك الوطنية وتحديد الإجراءات الواجب تطبيقها لا سيما تلك المتعلقة بقواعد اكتساب الأملاك الوطنية و كذا عملية الجرد، بالإضافة إلى الإلتزام الخاص بواجب الصيانة والرقابة على الأملاك الوطنية.

1_ طرق اكتساب الأملاك الوطنية:

من المعلوم أن الأملاك الوطنية تنقسم إلى عمومية وخاصة، وأن فيصل التمييز بينهما هو التخصيص للمنفعة العامة، [1] نستشف متقضى هذه النظرية من خلال فحوى ومنطوق أحكام نص المادة 688 من القانون المدني الجزائري التي تنص على ما يلي: « تعتبر أموالا للدولة العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانون لمصلحة عامة...»[2] وكذا نص المادة 26 من قانون

ردمد ورقي: 2571-9971 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2023 المجلد: السابع العدد: الثاني ص.ص: 2067- 2082

الأملاك الوطنية لسنة 1990 التي تنص على ما يلي: «تقام الأملاك الوطنية بالوسائل القانونية وبفعل الطبيعة ». [3]

وفقا للنصوص الواردة أعلاه يمكن اعتبار أن المال سواء كان عقارا أو منقولا يدخل ضمن فئة الأموال الوطنية العمومية أو الخاصة للدولة أو الجماعات الإقليمية، إلا أن قاعدة التخصيص هي مناط اكتساب صفة العمومية و بالتالي فهي الإجراء الطبيعي أو القانوني المعتمد في إخراج ملك معين من صنف الأملاك الخاصة و إدراجه ضمن مشتملات الأملاك العمومية.

ضمن هذا السياق المؤطر لإضفاء حماية إدارية أكبر للأموال العمومية يمكن اعتبار أن قاعدة التخصيص للمنفعة العامة وآلية الإدراج يندرجان في صلب إهتمامات المشرع الرامية إلى ترشيد الملك العمومي وضبط وظيفته الطبيعية.

أ_ التخصيص للمنفعة العامة كآلية لاكتساب الأملاك الوطنية العمومية:

فبصرف النظر عن الجدل الفقهي الناجم عن مسألة تخصيص المال للمنفعة العامة بمقتضى التخصيص الفعلي أو التخصيص الرسمي بموجب صدور قرار إداري، فإن موقف المشرع الجزائري يظهر من خلال قراءة المادة 688 من القانون المدني الجزائري، حيث نلمس أن المشرع جنح إلى ترك السلطة التقديرية للإدارة في الاختيار بين نظريتي التخصيص للمنفعة العامة، وذلك إما باللجوء إلى تهيئة المال المملوك لها ملكية خاصة وتمكين الجمهور من الإنتفاع به دون حاجة إلى إصدار عمل قانوني بالتخصيص، أو إختبار التصرف القانوني الذي يهدف إلى التخصيص الرسمي. [4]

غير أن المشرع الجزائري ومن أجل إحاطة الملك العمومي بحماية لازمة فقد كرس آلية الإدراج كعملية إدارية صادرة عن السلطة المختصة والتي ينتج عنها خضوع الملك العام لنظام قانوني إستثنائي لحمايته.

ب_ آلية الإدراج لاكتساب صفة العمومية للملك العام:

يقصد بعملية الإدراج في الأملاك الوطنية بأنها العمل القانوني أو الواقعي الذي يترتب عليه إضفاء صفة العمومية على الشيء محل نطاق الأملاك العمومية.

وتختلف عملية الإدراج حسب نوع الملك المراد إدراجه وحسب الصنف المراد إلحاقه به، وبالتالي فإما أن يدرج ضمن الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية أو الإصطناعية في مفهوم المادة 14 من القانون 90-30 سالف الذكر، [5] كما يترتب على عملية الإدراج حماية الأملاك المدرجة سواء عن طريق إجراءاتها التقنية أو إجراءاتها القانونية في شكل نظام استثنائي غير مألوف في القانون العادي، مع العلم أن آلية الإدراج تخضع في إعمالها وتطبيقها لإجراءات إدارية مخصصة في إطار الوظيفة

المخولة لها كالقيام بتعيين الحدود وكذا الإجراء المتعلق بالاصطفاف وعملية التصنيف المنصوص عليهم في القانون 90- 30 المتضمن الأملاك الوطنية بهدف حمايتها و درء أشكال التعدي عليها.[6]

2_ الجرد العام كآلية لحماية الأملاك الوطنية ضد تصرفات الإدارة:

تعتبر عملية الجرد الإجراء القانوني الذي بمقتضاه يتم ضبط مشتملات الأملاك الوطنية بهدف حمايتها ضد أي اعتداء قد يطالها إذ تنص المادة 2/8 من قانون الأملاك الوطنية لسنة 1990 سالف الذكر في هذا السياق على ما يلي: « .... يتعين إعداد جرد عام للأملاك الوطنية على اختلاف أنواعها حسب الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها هدفه ضمان حماية الأملاك الوطنية والحرص على استعمالها وفقا للأهداف المسطرة لها... » [7]

وقد عرف المشرع الجزائري الجرد العام للأملاك الوطنية وفق المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 91-455 على أنه: « تسجيل وصفي وتقييمي لجميع الأملاك التي تحوزها مختلف مؤسسات الدولة وهياكلها والجماعات الإقليمية ». [8] و هو نفس التعريف الوارد في الفقرة 1 من المادة 8 من القانون 90-30 المذكور أعلاه.

و بما أن الأملاك الوطنية سواء التابعة للدولة أو الجماعات الإقليمية فإنها تتكون من عقارات و منقولات، و بالتالي فإن عملية جرد العقارات المنضوية تحت فئة الأملاك الخاصة أو العمومية تكون تقويمية أي إثبات قيمة العقار في عملية الجرد وفق النصوص التشريعية والتنظيمية المحددة لعملية التقويم، كما قد يكون الجرد وصفيا بحيث تدرج فيه جميع البيانات الخاصة بالعقار محل الجرد من مكوناته وخصائصه، [9] وهذا عملا بأحكام نص المادة 8 من القانون 90-30 المذكور أعلاه.

ما يمكن إستنتاجه بهذا الخصوص أن عملية الجرد العام ليست من الإجراءات العفوية بل تستهدف أساسا فرض رقابة مزدوجة عن طريق رقابة الجهة التي تحتفظ بالبطاقة البيضاء وهي الهيئة المالكة، ورقابة الهيئة الوصية التي تحتفظ بالبطاقة الخضراء، وبالتالي كل تعدي على العقار من طرف الجهة الحائزة يمكن أن يكون موضوع إجراءات تأديبية ومتابعات قضائية. [10]

4_ الصيانة كآلية لحماية الأملاك العقارية العمومية ضد تصرفات الإدارة:

من أوجه الحماية المقررة للأملاك العقارية العمومية الالتزام بصيانتها، حيث ألزم المشرع الإدارة أثناء قيامها بمهامها كمرفق عام ان تراعي التنظيم الجاري به العمل والمتعلق بواجب صيانة الأملاك التي تسيرها وتتولى الإشراف عليها، [11] علما أن واجب الصيانة للأملاك الوطنية يجد أساسه في الفقرة الأخيرة من المادة 67 من القانون 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية، [12] غير أن الملاحظ

في الفقرة الثالثة من نص المادة 67 أعلاه نجدها تضع على عاتق الإدارة واجب صيانة الأملاك الوطنية العمومية دون الأملاك الخاصة مما يعني أن الإدارة معفاة من واجب صيانة الاملاك الخاصة.

لكن في المقابل إذا كانت الإدارة ملزمة بصيانة أملاكها العمومية بصريح نص المادة 67 أعلاه، وما دام أن الأملاك الوطنية الخاصة هي أيضا مملوكة لها فمن غير المنطقي إلزامها بصيانة ملك من أملاكها دون الآخر، وهذا ما أخذ به المنظم الجزائري واستقر عليه التشريع إذ جاء النص على ذلك صراحة في المادة 2/186 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427 على ما يلي: « غير أنه وعملا بالمادة 134 من القانون رقم 90-30 تتمتع إدارة أملاك الدولة بحق دائم في مراقبة ظروف استعمال الأملاك المنقولة والعقارية التابعة للدولة وصيانتها سواء كانت أملاكا خاصة أو أملاكا عمومية مخصصة أو موضوعة تحت التصرف »، [13] كما لا يقتصر مجال واجب صيانة الأملاك الوطنية على تلك التابعة للدولة فقط، وإنما يمتد إلى الأملاك الوطنية التابعة للجماعات المحلية طالما أن المشرع الجزائري قسم الأملاك الوطنية إلى أملاك تابعة للدولة وأخرى تابعة للولاية والبلدية، حيث نقف في هذا السياق على التزام الولاية بواجب الصيانة من خلال نص المادة 6 من قانون الولاية 12-07، [14] أما بالنسبة للبلدية فإن هذه الأخيرة تسهر بمقتضى الالتزام المنوط بها بالحفاظ على أملاكها العمومية والخاصة وصيانتها عملا بأحكام المواد 1/82-118 من قانون البلدية 11-10.[15] [16]

3_ التزام الإدارة بواجب الرقابة على الأملاك الوطنية:

واجب الرقابة على الأملاك الوطنية كوسيلة من وسائل الحماية على الأملاك يجد أساسه القانوني في نص المادة 11 من قانون الأملاك الوطنية 90-30 إذ تنص هذه المادة على ما يلي: « تتولى أجهزة الرقابة المنصوص عليها في القانون كل حسب اختصاصه رقابة تسيير الأملاك الوطنية والمحافظة عليها »، [17] كما تنص المادة 24 من نفس القانون على أنه: « تتولى أجهزة الرقابة الداخلية التي تعمل بمقتضى الصلاحيات التي يخولها إياها القانون والسلطة الوصية معا رقابة الاستعمال الحسن للأملاك الوطنية... وتعمل المؤسسات المكلفة بالرقابة الخارجية حسب تخصص كل منها وفق الصلاحيات التي يخولها إياها التشريع ». [18]

من خلال استقراء هاتين المادتين يتضح أن المشرع رصد نوعين من الرقابة على تسيير الأملاك الوطنية و المحافظة عليها و هما الرقابة الداخلية و الرقابة الخارجية، فأما بالنسبة للرقابة الداخلية فقد أناطها المشرع بالأجهزة الإدارية المكلفة بتسيير الاملاك الوطنية سواء كانت تابعة للدولة أو للجماعات الإقليمية، نلمس ذلك من خلال نص المادة 134 من قانون الأملاك الوطنية 90-30 بالنسبة للأملاك الوطنية التابعة للدولة، [19] بينما تجد الرقابة الداخلية على الأملاك الوطنية التابعة

للجماعات الإقليمية أساسها في الرقابة الوصائية التي يخضع لها المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي على السواء خاصة فيما يتعلق بنظام المداولات والمصادقة عليها مثلما هو منصوص عليه في قانون الولاية 12-07 وقانون البلدية 11-10 سالفي الذكر. [20]

أما بخصوص الرقابة الخارجية على الأملاك الوطنية فقد أوردها المنظم في أحكام نص المادة 190 من المرسوم التنفيذي رقم 12-127 سالف الذكر، حيث جاء فيها ما يلي: « لا تمنع الرقابة التي تقوم بها إدارة أملاك الدولة أنواع الرقابة الأخرى التي تمارسها بمقتضى القوانين والتنظيمات مؤسسات التفتيش و الرقابة و هيئاتهما التي تعمل كل منها في حدود إختصاصاتها حسب الإجراءات المقررة لهذا الغرض ».[21] يتضح من نص هذه المادة أن واجب الرقابة على الاملاك الوطنية لا يقتصر على إدارة أملاك الدولة فقط و إنما وسّع نطاقها المنظم إلى أجهزة رقابة خارجية مستقلة ومحايدة ويعتبر مجلس المحاسبة أهم آليات الرقابة الخارجية بالإضافة إلى الدور الرقابي الذي تتمتع به المفتشية العامة للمالية بنفس الصلاحيات الممنوحة لمجلس المحاسبة، [22] كما تجدر الإشارة إلى أن الرقابة الخارجية على الأملاك الوطنية لها تكريس قانوني أيضا مقرر ومنصوص عليه في نص المادة 2/24 من قانون الأملاك الوطنية 90-3 سالف الذكر.[23]

ثانيا: وسائل الحماية المقررة للإدارة ضد تصرفات الأفراد:

يبدو أن القواعد التي وضعها المشرع لضمان عدم التعدي على الأملاك الوطنية لم تعد كافية لمنح اعتداء الافراد عليها نتيجة قيامهم بشغل العقار العمومي واستعماله بصورة سيئة ودون الحصول على ترخيص من جهة الإدارة يجيز لهم ذلك، و هو الأمر الذي يشكل صورة غير مشروعة تستوجب مواجهتها بإجراءات حاسمة تكفل حماية المال العام، ولذلك تعتبر وسيلة التنفيذ المباشر للقرارات التي تتمتع بها الإدارة من أهم الوسائل لحماية الأملاك الوطنية بالإضافة إلى وسيلة لوائح الضبط الإداري التي تعمل على رصد الاعتداءات ووضع حد لمرتكبيها.

1_ التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية المتعلقة بحماية الأملاك الوطنية :

يعتبر التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية حق وامتياز تتمتع به السلطة العامة ولا سيما في مجال الاملاك الوطنية أين تتدخل السلطات المعنية بموجب ما لها من صلاحيات في تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية كأسلوب ردعي وعلاجي قصد تأمين الأملاك الوطنية وفقا للشروط المحددة قانونا.

وفي سبيل حماية الأملاك الوطنية من تعديات الأفراد أبيح للإدارة أن تلجأ إلى هذا النوع من الطرق المتمثل في سلطة اتخاذ القرار الكفيل بوضع حد لكل اعتداء، فالإدارة ليس لها امتياز إصدار

القرارات الملزمة للأفراد بإرادتها المنفردة فقط، بل لها ايضا امتياز التنفيذ المباشر والجبري لتلك القرارات ضد المعتدين على أملاكها دون حاجة إلى إذن مسبق من القضاء يسمح لها بهذا التنفيذ.

لكن وبالرغم من تمتع الإدارة بهذا الامتياز لدرء الاعتداء على أملاكها، إلا أنها مقيدة باللجوء إلى التنفيذ المباشر في حالات محددة على سبيل الحصر لأن الأصل العام يقتضي ان تلجا الإدارة شأنها شأن الأفراد إلى القضاء للحصول على حكم لاستفاء حقوقها، ومن ثم فإن جوهر هذا الامتياز والذي يتعلق بمجالات التنفيذ المباشر لا يمكن أن يخرج عن نطاق ثلاث حالات محددة وهي على التوالي:

حالة الضرورة: ومقتضاها أن تجد الإدارة نفسها أمام خطر داهم يهدد أملاكها ولا يمكنها الانتظار إلى حين صدور حكم قضائي. [24]

حالة وجود نص لا يقرر جزاء عند مخالفته: ومقتضى هذه الحالة هو غياب النص الجزائي أو أن الجزاء المنصوص عليه غير مجدي مما يحتم على الإدارة التدخل بقراراتها عن طريق التنفيذ المباشر. [25]

حالة الإجازة القانونية: لما كان اللجوء إلى التنفيذ المباشر هو سلطة استثنائية و الذي يعتبر من أخطر امتيازاتها، فإنه يستلزم لذلك أن ينبني على إجازة أو ترخيص من القانون. [26]

2_ لوائح الضبط الإداري:

تواجه الإدارة الاستعمال السيء لأموالها العامة من قبل الأفراد بسلطاتها في إصدار لوائح في شكل قرارات إدارية تكفل احتواء مختلف الانتهاكات التي تطال الأملاك الوطنية المكلفة بتسييرها ومن أهمها:

الاعتراض: لقد تم النص على هذا الإجراء في المرسوم رقم 83-352 الذي يبين إجراءات التقادم المكسب وإعداد عقد الشهرة المتضمن الاعتراف بالملكية، مع العلم أن عقد الشهرة لا يمكن أن ينص على عقار تابع للأملاك الوطنية لأنها محمية بقاعدة عدم جواز الاكتساب بالتقادم المنصوص عليها في القانون الساري المفعول. [27]

فالإعتراض هو وسيلة إدارية يجاب من خلالها أي شخص يدعي حيازة ملكية أرض تابعة للأملاك الوطنية، ويكون لقرار الاعتراض حجية في حماية الأرض محل الادعاء من خطر وضع اليد عليها قصد تملكها.

الهدم: يعتبر الهدم أهم الإجراءات العلاجية التي تتدخل بها الإدارة لحماية الأملاك الوطنية وهو عبارة عن سلوك إداري إنفرادي تجسد من خلاله السلطة العامة امتيازها الفوري على الأفراد لمواجهة

مظاهر الانتهاكات المخالفة لأحكام قانون التهيئة والتعمير وكذا قانون مطابقة البيانات، و لا سيما تلك الأحكام التي تتعلق بالبناء دون رخصة على الأملاك الوطنية العمومية منها والخاصة، ومن أجل بلوغ الغاية وتحقيق الهدف أناط المشرع إنجاز هذه المهمة للهيئات المكلفة بمعاينة المخالفات وإزالة التعدي، وعلى رأسهم شرطة العمران وكذا الأعوان المؤهلين قانونا خولتهم النصوص التشريعية سلطات رقابية ووقائية وعلاجية.

المحور الثاني: الحماية القضائية للأملاك الوطنية العقارية

لم يكتفي المشرع الجزائري بحماية الأملاك الوطنية عن طريق وضع قواعد استثنائية مستمدة من التشريع الجاري به العمل، ولا بالدور الذي أناطه بالسلطة الإدارية المختصة سواء كان وقائيا أو علاجيا على اعتبار أن الجزاءات الإدارية قد تكون غير مجدية في وضع حد للاعتداءات على الأملاك العامة، ومن ثم اتجه المشرع الجزائري إلى تعزيز الحماية الإدارية بحماية قضائية تكرس تطوير مفهوم الحماية ورصد مختلف العقوبات المدنية والجنائية على الجرائم الماسة بالأملاك الوطنية. [28]

وعليه يمكننا معالجة هذا المحور من خلال التطرق إلى نوعين من الحماية القضائية للأملاك الوطنية وهما: الحماية المدنية والحماية الجنائية.

أولا: الحماية المدنية المقررة للأملاك الوطنية

تعتبر الحماية المدنية المقررة للأملاك الوطنية من بين القواعد الاستثنائية الضابطة لأحكام الاموال العمومية والتي تميزها عن الملكية الخاصة للإدارة وملكية الإفراد، وتستمد هذه الحماية أساسها من نص المادة 689 من القانون المدني الجزائري التي تقر بعدم جواز التصرف في الأملاك العمومية أو حجزها أو تملكها بالتقادم، كما أقرتها أيضا أحكام المادة 4 من قانون الأملاك الوطنية 90-3 سالف الذكر. [29] وتأسيسا على هاتين المادتين لا يجوز للشخص العام المالك أن يتصرف في الأموال العمومية التي يحوزها باعتبارها أموالا مخصصة للمنفعة العامة، كما لا يجوز الحجز عليها من قبل دائني الشخص العام المالك لها، كما لا يجوز اكتسابها بالتقادم مهما طالت مدة واضع اليد عليها، [30] و عليه يمكن استجلاء دور هذه القاعدة الثلاثية في حماية الأملاك الوطنية فيما يلي:

1_ قاعدة عدم جواز التصرف في الأملاك الوطنية:

ويقصد بهذه القاعدة إخراج المال العام عن دائرة التعامل بحكم القانون كنوع من الحماية، والحكمة من ذلك هي المحافظة على الطابع العام لهذه الأموال وحمياتها من اعتداء الإدارة المالكة أو المسيرة لها من أي تصرف ناقل للملكية كالبيع أو التنازل أو ما شابه ذلك من التصرفات التي تقع على

الأملاك الخاصة، كما تكمن الحكمة أيضا في حماية الأملاك المخصصة لاستعمال الجمهور أو المخصصة لمرفق عام من أي مساس يؤدي إلى فقدان صفتها العمومية وغرضها المخصص لها، وتجدر الإشارة في هذا السياق أن هذا الحكم يسري فقط على الأملاك الوطنية العمومية ولا يشمل الأملاك الوطنية الخاصة [31] لأن هذه الأخيرة غير مشمولة بقاعدة عدم جواز التصرف، وبالتالي يجوز التصرف فيها التصرف الناقل للملكية وفقا للقانون، غير أنه لا يجوز اكتسابها بالتقادم ولا الحجز عليها مثلها مثل الأملاك الوطنية العمومية.

يتضح مما سبق أن قاعدة عدم جواز التصرف في الأملاك العمومية هي قاعدة نسبية وليست مطلقة وضعت من أجل المحافظة على الصفة العمومية للمال، وبالتالي فهي لا تطبق إلا في حالة تعرض المال العام لفقدانه لهذه الصفة، ولا تسري في الحالات الأخرى التي يهدف التصرف إلى تحقيق المنفعة العامة المخصص لها. [32]

2_ قاعدة عدم جواز اكتساب الأملاك الوطنية بالتقادم:

لا شك أن مناط قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم هو التخصيص للمنفعة العامة، لأن بقائها مخصصة يجعلها جديرة بالحماية ومنع اعتداءات الأفراد عليها، أما إذا زال التخصيص عن هذا النوع من الأموال تصبح بالتالي أموالا خاصة للدولة أو الجماعات الاقليمية، ومن ثم تنحسر عنها الحماية ويجوز تملكها بالتقادم، وتبعا لذلك تخرج أموال الدولة الخاصة من نطاق تطبيق قاعدة عدم جواز الاكتساب بالتقادم.

هذه القاعدة تجد سندها التشريعي في أحكام نص المادة 689 من القانون المدني والمادة 4 من قانون الأملاك الوطنية 90-30 سالفي الذكر، غير أن هاتين المادتين نصتا على حماية الأملاك الوطنية العمومية فقط، فهل هذا يعني أن الأملاك الوطنية الخاصة مستثناة من قاعدة عدم جواز الاكتساب بالتقادم؟[33] الظاهر من المادة 4 والمادة 689 اعلاه أن الحماية المقررة عن طريق قاعدة عدم جواز التملك بالتقادم لا تنسحب على الأموال الوطنية الخاصة.

لكن وفي خضم الغموض التشريعي إزاء هذه الإشكالية تم تعديل قانون الأملاك الوطنية 90-30 بموجب القانون 08-14 الذي وضع حدا لخضوع الأملاك الوطنية الخاصة لقاعدة عدم جواز الاكتساب بالتقادم بمقتضى نص المادة 2/4 منه على ما يلي: « الأملاك الوطنية الخاصة غير قابلة للتقادم ولا للحجز... ». [34]

3_ قاعدة عدم جواز الحجز على الأملاك الوطنية:

إن قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال الوطنية تجد أساسها التشريعي في عدة نصوص منها المادة 689 من القانون المدني والمادة 4 من قانون الأملاك الوطنية 90-30 اللتين أقرتا بعدم الحجز على أموال الدولة، غير ان هذه الحماية لم تمدد بشكل صريح إلى الأملاك الوطنية الخاصة واقتصرت فقط على الأموال الوطنية العمومية، واستمر الوضع على هذا الحال إلى غاية تعديل قانون الأملاك الوطنية 90-30 أين وضع المشرع حدا لهذه الإشكالية التي ثارت في بداية الأمر نتيجة انعدام نص صريح يحمي الأملاك الوطنية الخاصة من قابلية الحجز عليها، مع العلم أن هذه القاعدة لا تخص الأملاك الوطنية التابعة للدولة فقط وإنما تسري أيضا على الأملاك الوطنية التابعة للجماعات الإقليمية.

وللإشارة فإن مضمون ومقتضى هذه القاعدة يفيد بعدم جواز نقل الأملاك الوطنية بوسائل التنفيذ الجبري، لأن من شأن ذلك تعريض عناصر الأملاك الوطنية للخطر وتعطيل الغرض الذي خصص المال من أجله، كما تعتبر هذه القاعدة على غرار سابقتها من النظام العام، بحيث للقاضي ولكل ذي مصلحة إثارتها و المطالبة بإبطال أي إجراء من شأنه الحجز على الأموال العامة في أي مرحلة كانت.

ثانيا: الحماية الجنائية المقررة للأملاك الوطنية

تستمد الحماية الجنائية الأملاك الوطنية أساسها التشريعي من نص المادة 2/66 من قانون الأملاك الوطنية 90-30 التي تنص على ما يلي: « وتستمد القواعد العامة لحماية الأملاك الوطنية مما يأتي: القواعد الجزائية العامة المتعلقة بالمساس بالأملاك وبمخالفات الطرق والقواعد الخاصة بالمحافظة »، كما تنص المادة 136 من نفس القانون على ما يلي: « يعاقب على كل أنواع المساس بالأملاك الوطنية كما يحددها هذا القانون طبقا لقانون العقوبات ».

باستقراء هاتين المادتين نستنتج أن المشرع الجزائري أسبغ حماية جنائية على الأملاك الوطنية خاصة العمومية منها، كونها الأكثر عرضة للاعتداء عليها من طرف مستعمليها وهذا لا يعني استبعاد باقي الأملاك الوطنية الأخرى من نطاق هذه الحماية، وفي هذا الإطار نجد أن المشرع لم يحدد الجرائم التي تمس بالأملاك الوطنية والعقوبات المقررة لها، بل اكتفى بالإحالة على قواعد قانون العقوبات [35] باعتباره مصدرا أساسيا لهذه الحماية. [36]

وبالرجوع إلى قانون العقوبات يمكن حصر الأفعال التي يجرمها هذا الأخير والتي تمس بالأملاك الوطنية بنوعيها ويقرر لكل فعل عقوبة حسب طبيعة وخطورة الجريمة، ومن بينها جريمة التعدي على الملكية العقارية المنصوص والمعاقب عليها بموجب المادة 1/386 من قانون العقوبات،

وجنحة التخريب الواقع على الأملاك الوطنية المنصوص والمعاب عليها بموجب المادة 400 من قانون العقوبات، وجرائم السرقة الواقعة على الأملاك الوطنية المجرمة والمنصوص عليها بمقتضى المادة 350 من قانون العقوبات، بالإضافة إلى جريمة الحرق وجرائم المخالفات المتعلقة بالأملاك الوطنية.

ما يمكن استخلاصه من مضمون هذه المواد هو أن المشرع أضفى حماية جنائية على كافة عناصر الأملاك الوطنية بغض النظر عن طبيعتها القانونية ونظامها القانوني، أي بدون تمييز بين أموال الدولة العامة وأموالها الخاصة.[37]

الخاتمة:

يبدو من خلال الإجابة على الإشكالية محل الدراسة في هذه الورقة البحثية أن موضوع الأملاك الوطنية يحتل مكانة بالغة في دائرة اهتمام المشرع، وذلك راجع إلى كون هذه الأخيرة تعتبر من أهم الثروات المخصصة للمنفعة العامة و المغرية بركوب موجة الاعتداء عليها من قبل الأفراد، ولمواجهة هذه الأخطار رصد المشرع جملة من التدابير الوقائية و الردعية معا، منها ما يأخذ شكل الحماية الإدارية ومنها ما يأخذ شكل الحماية الجنائية، لكن و رغم درجة الإهتمام التي تحظى به الأملاك الوطنية إلا أنها لم تسلم من أشكال التعدي و الممارسات المشبوهة، والأمر في اعتقادنا لا يرجع إلى قلة النصوص القانونية أو عدم فاعيلتها بقدر ما هو راجع إلى تفعيل هذه الوسائل من قبل الجهات المكلفة بواجب الحماية وإعادة النظر في طبيعة العنصر البشري و مدى إحساسه بالانتماء الجمعي الدافع إلى حماية المال العام.

وعليه وبعد التعرض لأهم النقاط التي ارتأينا أنها تندرج ضمن الوصف العام لقواعد الحماية المقررة للأملاك الوطنية تم التوصل إلى جملة من النتائج و التوصيات التي نراها مناسبة في هذه الورقة البحثية نوردها على النحو التالي:

النتائج:

_تعتبر الأملاك الوطنية بنوعيها العمومية و الخاصة محور التخطيط الاستراتيجي للإقتصاد الوطني وقطب التسمية الوطنية المستدامة للدولة.

_قواعد الحماية الإدارية المقررة للأملاك الوطنية يغلب عليها الطابع الوقائي المشمول بنظام إجرائي غير متكافئ في تحصينها ضد الإعتداءات التي يمكن أن تقع عليها.

_آليات الحماية القضائية للأملاك الوطنية بنوعيها المدنية والجنائية تتجلى فاعليتها من خلال النص الجنائي الذي يميزه الطابع الردعي، إلا أنها تحتاج إلى رسكلة العنصر البشري القائم على التنفيذ وفرض هيبة الدولة.

_عناصر و مكونات الأملاك الوطنية العمومية تصنف من حيث الأصل بأنها غير منتجة بخلاف الأملاك الوطنية الخاصة، فإنها تتمتع بوظيفة إمتلاكية ومالية بحتة، وبالتالي فهي مصدر إثراء ميزانية الدولة والجماعات الأقلية.

_التوصيات:

_إعادة النظر في قانون الجماعات الإقليمية وضرورة النص الصريح على حماية الأملاك الوطنية الخاصة، وذلك من خلال إخضاعها لقاعدة عدم اكتسابها بالتقادم وعدم الحجز عليها، وعدم قصرها على الأملاك العمومية فقط، تجنبا لشبهة وضع اليد عليها من طرف الإدارة المالكة أو الأفراد.

_تعزيز الحماية الإدارية بآليات إضافية أخرى على غرار ما هو منصوص عليه بما يحفظ مشتملات الدومين الخاص من أشكال النهب والتخريب.

_إصدار نص تشريعي خاص ومستقل يتكفل ببيان مختلف قواعد وآليات الحماية للأملاك الوطنية سواء التابعة للدولة أو للجماعات الإقليمية.

_تعزيز الرقابة الشعبية للمجتمع المدني و إدراجها ضمن أنواع الحماية للأملاك الوطنية استنادا إلى فحوى المبدأ الدستوري الذي ينص على مصدرية الشعب لمختلف السلطات.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: النصوص القانونية

_القانون رقم 90-30 مؤرخ في 01-12-1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم، جريدة رسمية رقم 52، الصادر سنة 1990.

_القانون رقم 08-14 مؤرخ في 20 يونيو 2008 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-30 المتضمن الأملاك الوطنية، جريدة رسمية رقم 44، الصادرة سنة 2008.

_القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية رقم 37 الصادرة سنة 2011.

_القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21-02-2012 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية رقم: 12، الصادرة سنة 2012.

_الأمر رقم 75-58 مؤرخ في 26-09-1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، جريدة رسمية رقم 78 الصادرة سنة 1975

_ الأمر رقم 66-156 مؤرخ في 08 يونيو 1966 يتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم جريدة رسمية رقم: 49، الصادرة سنة 1966.

_المرسوم التنفيذي رقم: 91-455 مؤرخ في 23-11-1991 المتعلق بجرد الأملاك الوطنية، جريدة رسمية رقم: 60، الصادرة سنة 1991.

_المرسوم التنفيذي رقم 12-427 مؤرخ في 16-12-2012 يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، جريدة رسمية رقم 69 الصادرة سنة 2012.

ثانيا: الرسائل العلمية

_حنان ميساوي، آليات حماية الأملاك الوطنية، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2014-2015.

ثالثا: المقالات

_مهدي شعوة، وسائل الإدارة لحماية الأملاك العقارية العمومية، المجلد29، العدد02، السنة 2018.

-باحماوى عبد الله، أنواع الحماية القانونية للأملاك الوطنية في الجزائر المجلة الحقيقية للعلوم الإنسانية والاجتماعية ،المجلد17، العدد ، 03، السنة 2011.

[1]- حنان ميساوي، آليات حماية الأملاك الوطنية، أطروحة دكتوراه، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/ 2015، ص 157.

[2]- المادة 688 من الأمر رقم 75- 58 مؤرخ في 26-09-1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، جريدة رسمية رقم 78، الصادرة سنة 1975.

[3]- المادة 26 من القانون رقم: 90-30 مؤرخ في 01-12-1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم، جريدة رسمية رقم 52، الصادرة سنة 1990.

[4]- حنان ميساوي، آليات حناية الأملاك الوطنية، المرجع السابق، ص 159.

[5]- المادة 14 من القانون رقم 90-30، المرجع السابق،

[6]- حنان ميساوي، آليات حناية الأملاك الوطنية، المرجع نفسه، ص 160 وما بعدها.

[7]- الفقرة 2 من المادة 8 من القانون 90-30، المرجع السابق.

[8]- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 91-455 مؤرخ في 23-11-1991 المتعلق بجرد الأملاك الوطنية، جريدة رسمية رقم 60، الصادر سنة 1991.

[9]- حنان ميساوي، آليات حناية الأملاك الوطنية، المرجع السابق، ص 168.

[10]- د/ مهدي شعوة، وسائل الإدارة لحماية الأملاك العقاري العمومية، المجلد 29، العدد 2، السنة 2018، ص 430.

[11]- د، مهدي شعوة، المرجع نفسه، ص 428.

[12]- الفقرة الثالثة من المادة 67 من القانون 90-3، المرجع السابق.

[13]- المادة 2/186 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427 مؤرخ في 16-12-2012، يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، جريدة رسمية رقم 69، صادرة سنة 2012.

[14]- المادة 6 من القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21-02-2012 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية رقم 12، الصادرة سنة 2012.

[15]- المادتان 82/1-118 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية رقم 37 الصادرة سنة 2011.

[16]- حنان ميساوي، آليات حناية الأملاك الوطنية، المرجع السابق، ص 235 وما بعدها.

[17]- المادة 11 من القانون 90-30، المرجع السابق.

[18]- المادة 24 من القانون 90- 30، المرجع نفسه.

[19]- المادة 134 من قانون الأملاك الوطنية 90-3، المرجع السابق.

[20]- فيما يخص الرقابة على الأملاك الوطنية التابعة للجماعات الإقليمية أنظر القانون 12-07 المتعلق بالولاية والقانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

[21]- المادة 190 من المرسوم التنفيذي رقم12-427، المرجع السابق.

[22]- حنان ميساوي، آليات حناية الأملاك الوطنية، المرجع السابق، ص 251- 253.

[23]- المادة 2/24 من قانون الأملاك الوطنية 90-30، المرجع نفسه.

[24]- حنان ميساوي، آليات حناية الأملاك الوطنية، المرجع السابق، ص 273.

[25]- حنان ميساوي، المرجع نفسه، ص 273.

[26]- د/ معدي شعوة، وسائل الإدارة لحماية الأملاك العقارية العمومية، المرجع السابق، ص 433.

[27]- المادة 2/4 من القانون رقم 08-14 مؤرخ في 20 يونيو 2008 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-30 المتضمن الأملاك الوطنية، جريدة رسمية رقم 44، الصادرة سنة 2008.

[28]- حنان ميساوي، آليات حناية الأملاك الوطنية، المرجع السابق، ص 338.

[29]- المادة 4 من قانون الأملاك الوطنية، المرجع السابق.

[30]- بالحماوى عبد الله، أنواع الحماية القانونية للأملاك الوطنية في الجزائر،المجلة الحقيقية للعلوم الإنسانية والاجتماعية ،المجلد17، العدد ، 03، السنة 2011، ص349-350 .

[31]- بالحماوى عبد الله، المرجع نفسه، ص 350.

[32]- بالحماوي عبد الله، أنواع الحماية القانونية للأملاك الوطنية في الجزائر، المرجع السباق، ص 351.

[33]- حنان ميساوي، آليات حناية الأملاك الوطنية، المرجع السابق، ص 258-259.

[34]- المادة 2/4 من القانون 08-14، المرجع السابق.

[35]- الامر رقم 66-156 مؤرخ في 8 يونير 1966 يتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، جريدة رسمية رقم 49 الصادرة سنة 1966.

[36]- حنان ميساوي، آليات حناية الأملاك الوطنية، المرجع السابق، ص 339.

[37]- بالحماوي عبد الله، أنواع الحماية القانونية للأملاك الوطنية في الجزائر، المرجع السباق، ص 364.