

أحكام أموال الدولة في الدستور الجزائري

The provisions of state funds in the Algerian constitution

فهيمة مرزوقي، جامعة محمد الشريف مساعدي سوق أهراس (الجزائر)

f.marzougui@univ-soukahras.dz

تاريخ النشر: 2022/06/01

تاريخ القبول: 2022/05/08

تاريخ الاستلام: 2022/03/19

الملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على موقف المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 من مسألة تقسيم أموال الدولة ومن الجدال القائم حول طبيعة علاقتها بأموالها، وبالنظر لما تضمنته نصوصه بهذا الخصوص يتضح جليا تكريسه للتمييز بين أموال الدولة بتقسيمها إلى أموال عامة وأموال خاصة رغم عدم تمييزه بينها بالنسبة لطبيعة الحق المقرر للدولة عليها، حيث اعتبره في نوعي المال حق ملكية.

يساهم تحديد موقف المؤسس الدستوري الجزائري من الطبيعة القانونية لأموال الدولة ومن طبيعة العلاقة التي تربط الدولة بأموالها في تحديد النظام القانوني الذي ستخضع له هذه الأموال من بين قواعد القانون الخاص وقواعد القانون العام، ومن ثم تحديد القضاء الذي سيختص بالفصل في نزاعاتها من بين القضاء العادي والقضاء الإداري، كما يساعد على تحديد طبيعة الحماية القانونية التي ستحظى بها هذه الأموال.

الكلمات مفتاحية: أموال الدولة؛ الأموال العامة؛ الأموال الخاصة؛ أملاك الدولة؛ الدستور

الجزائري.

Abstract :

This study aims to shed light on the position of the Algerian constitutional founder in the constitutional amendment of 2020 on the issue of dividing state funds and from the controversy surrounding the nature of its relationship with its funds, in view of the contents of its texts in this regard, it appears its dedication to distinguish between state funds by dividing them into public funds and private funds, despite not distinguishing between them in relation to the nature of the prescribed right The state over it, as it is considered in the two types of funds as an ownership right.

The detection of the position of the Algerian constitutional founder on the legal nature of state funds and on the nature of the relation between the State and its funds contributes to determining the legal regime to which these funds will be subject, between the rules of private law and the rules of public law, and to designate the judiciary which will be competent to settle disputes tween ordinary justice and administrative justice, It also helps to determine the nature of the legal protection from which these funds will benefit.

Keywords: State funds; public funds; private funds; state property; the Algerian constitution.

مقدمة:

تنوعت وتشعبت نشاطات ومهام الدولة الحديثة ما أدى إلى زيادة أهمية الوسائل التي تستعملها للقيام بهذه النشاطات لا سيما أموالها، فالدولة لم تعد تكتفي بمهامها التقليدية باعتبارها سلطة عامة، حيث تجاوزت لعب دور الدولة الحارسة التي كانت تنفق أموالها على تقديم خدمات للجمهور في مجال الأمن والدفاع والقضاء من دون مقابل أو بمقابل رمزي لا يعادل قيمة الخدمة المقدمة ولا الأموال التي أنفقت لتحقيقها، لأنها لم تكن تسعى من وراء ذلك إلى تحقيق الربح وإنما للوفاء بالتزاماتها اتجاه الجمهور، بينما تركت المجال التجاري والاقتصادي للخواص.

لكن الوضع تغير بعد أن اختارت الدولة التوجه إلى المجال الاقتصادي على إثر الأزمات الاقتصادية العالمية التي نتجت عن احتكار الخواص لهذا المجال، وذلك بهدف الحفاظ على التوازن الاقتصادي من جهة وحماية مصالح المواطنين من جهة أخرى، حيث أصبحت الدولة تزاخم الخواص على إنشاء مختلف المشاريع الاقتصادية والتجارية التي تتولى إدارتها إما بالاستغلال المباشر أو بطريقة غير مباشرة بواسطة مرفق من مرافقها أو عن طريق منح امتياز أو ترخيص لأحد الخواص، بينما تستأثر في الكثير من الأحيان بإنشاء المشاريع الكبرى كمد السكك الحديدية وإنشاء الطرقات والنقل البحري وغيرها.

بتدخل الدولة في المجال الاقتصادي تنوعت أهدافها واتسعت مجالات انفاق أموالها حيث لم تعد تنحصر في تلبية حاجيات الجمهور بهدف تحقيق منفعة عامة، وإنما تعدت ذلك إلى السعي لتحقيق أرباح من وراء استغلال أملاكها وخلق موارد جديدة للإزادات العامة، ومن ثم تحقيق مصلحة خاصة لها وللأشخاص المعنوية العامة الإقليمية الأخرى وحتى لمختلف الأشخاص العامة المرفقية التابعة لها، وبذلك أصبحت أموال الدولة الموجهة لمعاملتها الاقتصادية والتجارية بشكل خاص لا تختلف عن أموال الخواص،

وانعكس هذا التنوع في مجالات استعمال الدولة لأموالها على طبيعة هذه الأموال التي أصبحت من طبيعة مزدوجة.

بالتالي أصبحت الازدواجية في أموال الدولة نتيجة طبيعية ومنطقية للازدواجية التي تميز نشاطات الدولة الحديثة، ما دفع بالعديد من الدول التي تتبنى الازدواجية القضائية والقانونية وفي مقدمتها فرنسا إلى التمييز بين هذه الأموال وتقسيمها إلى أموال عامة (دومين عام) وأموال خاصة (دومين خاص)، حيث تختلف الطبيعة القانونية للمال باختلاف المجال الذي تستعمله فيه الدولة والهدف الذي تسعى إلى تحقيقه من خلال استعمالها له، وقد ترتب على هذا التقسيم قيام جدل فقهي حول طبيعة حق الدولة على أموالها العامة بشكل خاص، بين من يعتبره حق ملكية كما هو الحال بالنسبة لأموالها الخاصة وبين من يرى بأنه حق حيازة واستعمال فقط، وقد تضمن القانون الجزائري وبشكل خاص الدستور الجزائري بعض الأحكام المتعلقة بأموال الدولة، حاول من خلالها تحديد موقفه من الجدل القائم حول الطبيعة القانونية لهذه الأموال من جهة ومن طبيعة العلاقة التي تربط الدولة بأموالها من جهة أخرى.

نهدف من خلال هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على النصوص الدستورية التي نظمت موضوع أموال الدولة في التعديل الدستوري لسنة 2020، للبحث في مدى تأثير هذه التعديلات على موقف المؤسس الدستوري من مسألتي الطبيعة القانونية لأموال الدولة وعلاقة هذه الأخيرة بأموالها الذي لم يتغير منذ صدور دستور 1996 رغم كل التعديلات التي عرفها هذا الدستور، فبينما اعتبر أن أموال الدولة من طبيعة مزدوجة لم يفرق بين هذه الأموال من حيث طبيعة الحق المقرر للدولة عليها، حيث اعتبره حق ملكية بالنسبة لنوعي المال، ونرجح أن موقف المؤسس الدستوري لم يتغير من المسألتين في التعديل الدستوري الأخير رغم بعض التعديلات التي أدخلت على المواد المتعلقة بأموال الدولة.

بالتالي ستركز إشكالية الدراسة حول مدى تأثير التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 على موقف المؤسس الدستوري من تبني الازدواجية في أموال الدولة ومن تقريره لحق ملكية الدولة لأموالها؟

للإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا على المنهج الوصفي عند تحديدنا للمقصود بالازدواجية في أموال الدولة وعند استعراض مختلف الآراء المتعلقة بتحديد طبيعة علاقة الدولة بأموالها لا سيما العامة منها، بينما تمت الاستعانة بالمنهج التحليلي عند البحث في موقف المؤسس الدستوري الجزائري في آخر تعديل للدستور في نوفمبر 2020 من المسألتين، من خلال تحليل النصوص الدستورية ذات الصلة والمتمثلة في المادتين 20 و22 من الدستور، وعليه سيتم تقسيم الدراسة إلى مبحثين، سيخصص المبحث الأول لتحديد الطبيعة القانونية لأموال الدولة وفقا لأحكام الدستور الجزائري، بينما سيتم في المبحث الثاني توضيح طبيعة العلاقة التي تربط بين الدولة وأموالها وفقا لأحكام الدستور الجزائري.

المبحث الأول: الطبيعة القانونية لأموال الدولة وفقا لأحكام الدستور الجزائري

عرف موضوع الطبيعة القانونية لأموال الدولة جدلا فقها وقضائيا وانقسامًا بين المشرعين بين مؤيد للتمييز بين هذه الأموال أو الأملاك وتقسيمها إلى أموال عامة وأموال خاصة، مع إخضاع العامة منها لنظام قانوني مستقل ومختلف عن النظام القانوني الذي تخضع له عادة أموال الأفراد سواء من حيث التنظيم أو من حيث الحماية، وبين من يعارض هذا التوجه ويصر على رفض الازدواجية في أموال الدولة، وسيتم تخصيص هذا المبحث لتحديد المقصود بالازدواجية في أموال الدولة (مطلب أول) ولتوضيح موقف المشرع الجزائري منها (مطلب ثان).

المطلب الأول: الازدواجية في أموال الدولة

تنقسم أملاك أو أموال الدولة في أغلب الدول التي تتبنى الازدواجية القانونية والقضائية إلى قسمين، القسم الأول هو الأموال العامة (الدومين العام) التي تخضع لقواعد القانون العام ويفصل في منازعاتها القضاء الإداري وتحظى بحماية قانونية لا تتمتع بها أموال الخواص أما القسم الثاني فيتمثل أموال الدولة الخاصة (الدومين الخاص) التي تحكمها قواعد القانون الخاص وتقف الدولة في المنازعات المتعلقة بها أمام القضاء العادي، وقبل عرض تقسيمات أموال الدولة سيتم في البداية العودة إلى بداية التفرقة بين هذه الأموال.

أولاً: بداية التفرقة بين أموال الدولة العامة وأموالها الخاصة

تعود بداية ظهور التفرقة بين الأموال العامة والأموال الخاصة وفكرة المال العام إلى القانون الروماني الذي قسم الأشياء إلى أشياء قابلة للتعامل فيها، وأشياء غير قابلة للتعامل فيها أي خارجة عن دائرة التعامل، وقسم النوع الأخير إلى أشياء خاصة بحقوق الآلهة وتشمل الأشياء المقدسة والدينية، وكانت مخصصة للمنفعة الخاصة وتعتبر ملكاً للإمبراطور لأنها في عهده، أما النوع أو القسم الثاني فهو أموال عامة مخصصة للمنفعة أو المصلحة العامة، وكانت تعتبر ملكاً لجميع الناس كالبحار والأنهار والطرق والساحات العامة⁽¹⁾ وكانت الدولة تتمتع بحق ملكية على هذه الأموال.⁽²⁾

على غرار القانون الروماني، نتج عن الجدل الذي كان سائداً بين الفقهاء الفرنسيين حول طبيعة حق الدولة على أموالها في العصر الملكي تقسيم الملكية إلى نوعين، النوع الأول هو الأشياء الخاصة التي تعتبر جزءاً من أموال الدولة وتسمى الدومين الملكي royal Domaine أو دومين التاج Domaine de la corne، ويعتبر ملكاً للملك لكنه لم يكن يمتلكه بصفة شخصية، حيث لم يكن له الحق بالتصرف فيه ولا بتوريثه، أما النوع

الثاني فيتمثل في الأشياء العامة التي تشمل الطرق البرية والنهرية وشواطئ البحر، وكانت مخصصة للمنفعة العامة.⁽³⁾

بالتالي يكون التفريق بين أموال الدولة العامة وأموالها الخاصة قد بدأ عند الفقهاء الفرنسيين قبل أن يعرف القانون الوضعي هذه التفرقة، حيث عملوا على التمييز بين الدومين العام المخصص للمنفعة العامة، وبين الدومين الخاص المملوك للدولة ملكية خاصة، وكان ذلك بداية لتأسيس نظرية الأموال العامة في شكلها الحديث⁽⁴⁾، بالمقابل لم يكن المشرع الفرنسي يفرق بين الدومين القومي أو دومين التاج وبين الدومين العام وكان يعتبرهما شيئاً واحداً.⁽⁵⁾

بقيت ملكية الملك هي الصورة الوحيدة للملكية في فرنسا حتى قيام الثورة الفرنسية في أواخر القرن 18 وصدور قانون الدومين Code domanial بموجب مرسوم 1790/11/22 و1790/12/1 الذي حلت بموجبه سيادة الأمة محل سيادة الملك، وتحولت ملكية دومين التاج للأمة، وتم تغيير تسميته إلى الدومين القومي Domaine national بموجب المادة الأولى منه، كما لم تعد ملكية الملك الصورة الوحيدة للملكية بعد أن أصبحت بموجب المادة الثانية منه الأشياء العامة التي تشمل الطرق والأنهار والبحر والأراضي التي تكونت من طمر البحر، وبصفة عامة كل جزء من التراب الوطني الفرنسي الذي لا يمكن أن يكون محلاً للملكية الخاصة، دومين عام Domaine public.⁽⁶⁾

لكن تقسيم قانون الدومين لأملاك الدولة إلى دومين قومي ودومين عام لم يؤثر على طبيعة هذه الأملاك، حيث لم يكن يسمح بالتصرف فيها ولا تملكها بالتقادم باعتبارها ملك للدولة أو الأمة⁽⁷⁾، وهو ما أدى إلى الخلط من جديد بين الدومين العام والدومين الخاص لكن رغم ذلك يمكن القول بأن المشرع الفرنسي بتقريره وجود نوعين من الدومين قد أقر ولو بطريقة غير مباشرة بأن أموال الدولة ليست من طبيعة واحدة.

بقيت التفرقة بين الأشياء العامة والأشياء الخاصة قائمة في فرنسا حتى صدور القانون المدني في بداية القرن التاسع عشر وبالتحديد سنة 1840، الذي يعتبر أول نص تشريعي يميز بين أموال الدولة العامة وبين أموالها الخاصة المتمثلة في دومين التاج، وذلك بموجب المادتين 538 و540 منه⁽⁸⁾، حيث فرقت المادتين حسب الفقيه Victor Proudhon "فكتور برودون" عميد كلية الحقوق بديجون بين الأموال العامة التي تعتبر غير قابلة للتملك الفردي وبين بقية الأموال سواء كانت مملوكة للأفراد أو للأشخاص المعنوية العامة ملكية خاصة.⁽⁹⁾

بصدور قانون تأسيس الملكية العقارية في الجزائر في 16 جوان 1851 تم التمييز بشكل رسمي بين نوعي أملاك الدولة، حيث فرق بين الدومين العام ودومين الدولة الذي أصبح يطلق عليه لاحقا الدومين الخاص⁽¹⁰⁾، وأساس التفرقة بينهما أن الأملاك العمومية تقوم على فكرة التخصيص للمصلحة العامة وتتمتع بنظام للحماية أشد من النظام المقرر للأملاك الدولة الخاصة، حيث تخضع هذه الأخيرة لأحكام القانون الخاص التي تحكم الملكية المدنية مع وجود قيود معينة تقتضيها طبيعة الدولة.⁽¹¹⁾

ثانيا: تعريف الدومين العام والدومين الخاص

تعني كلمة دومين Domaine ممتلكات الدولة، أي الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة والمؤسسات والهيئات العامة ملكية عامة أو خاصة⁽¹²⁾، ومنها ما يخضع لأحكام القانون العام ومنها ما يخضع لأحكام القانون الخاص، ويعد الفقيه برودون أول من قام بالتمييز بين نوعي الدومين في كتابه *Traité du domaine public* الصادر سنة 1833 رغم رفض بعض الفقهاء لهذا التقسيم وعدم اعترافهم به وعلى رأسهم الفقيه Duguit دوغي لكنه أصبح أمرا واقعا في القوانين الحديثة خاصة تلك التي تتبنى الازدواجية القانونية، وسيتم فيما يلي تحديد المقصود بكل من الدومين العام والدومين الخاص.

1- تعريف الدومين العام (أملاك الدولة العامة)

يعتبر الفقيه برودون Proudhon أول من قام بالتمييز بين نوعي الدومين، حيث عرف الدومين العام الذي اعتبره دومين حماية بأنه أموال الدولة المخصصة لاستعمال الجميع أو للاستعمال العام، ونتيجة لتخصيصها للمنفعة العامة تكون هذه الأموال غير قابلة للتقادم وغير قابلة للتصرف فيها، وتبقى كذلك طالما لم يتم تغيير تخصيصها⁽¹³⁾، كما يعرف الدومين العام "Domaine public" بأنه العقار أو المنقول الذي تملكه الدولة أو الاشخاص الإدارية العامة الأخرى والمخصص للمنفعة العامة، والذي يخضع للنظام القانوني العام أي القانون الإداري والقضاء الإداري سواء كان المال مخصص للاستعمال العام المباشر أو مخصص لمرفق عام.⁽¹⁴⁾

فالدومين العام هو الأموال التي تمتلكها الدولة أو إحدى هيئاتها العامة وتكون مخصصة للمنفعة العامة، وتتمثل خاصة في الموارد الطبيعية (الأراضي، الثروة النباتية، الثروة المعدنية، الثروة المائية كالبحار والأنهار)، والطرق والمتاحف وغيرها، وأغلب ما يميزها أن الدولة في أغلب الأحيان لا تتقاضى من الفرد ثمنا مقابل استخدامها، وحتى إن فرضت رسوما على الانتفاع بها -كما هو الحال بالنسبة للمطارات والحدائق والمتاحف- فالسبب في فرضها هو تنظيم استعمال الأفراد لها، وفي أحيان أخرى يكون الهدف من ذلك تغطية مصاريف إنشاء هذه المرافق، لكن يبقى الأصل هو مجانية الانتفاع بهذه الأموال.⁽¹⁵⁾

عموما وبالنظر للتعريفات التي وضعها الفقه للدومين العام أو المال العام، يستنتج أن اكتساب المال لصفة العمومية مرهون بتوفر شرطين أساسيين، الأول هو ضرورة أن يكون ذلك المال مملوكا للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة المرفقية، والثاني أن يكون هذا المال قد تم تخصيصه من قبل هذا الأخير للمنفعة العامة، إما بالتخصيص لاستعمال الجمهور مباشرة أو بالتخصيص لمرفق عام، بالتالي يشمل الدومين العام أموال الدولة التي تستعمل لتلبية حاجات الجمهور وتقديم خدمات عامة فقط، وبالنظر للهدف الذي تسعى

الدولة لتحقيقه من وراء استعمالها لهذا القسم من أموالها، فمن الطبيعي أن تخضع في كل ما يتعلق به لأحكام القانون العام وأن يفصل في المنازعات التي قد تنتج عنه القضاء الإداري.

2- تعريف الدومين الخاص (أمالك الدولة الخاصة)

يعرف الدومين الخاص "Domaine prive" بأنه: "مالم يخصص للمنفعة العامة وتملكه الدولة أو الشخص المعنوي العام ملكية خاصة ويكون التصرف فيه كتصرف الأفراد في أموالهم"⁽¹⁶⁾، ويعرف أيضا بأنه الأموال التي تملكها الدولة أو الأشخاص الإدارية المتفرعة عنها، بغرض استغلالها أو استثمارها لإنماء مواردها وزيادتها، وتخضع هذه الأموال للقواعد القانونية التي تنظم الملكية الخاصة للفرد في القانون المدني باستثناء بعض الأحكام الخاصة التي يقررها المشرع صراحة⁽¹⁷⁾، ويختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بها القضاء العادي. على عكس الدومين العام الذي تحوزه الدولة باسم الجمهور ولمصلحته باعتبارها وكالة عنه، يعتبر الدومين الخاص أو دومين الملكية حسب برودون المال المملوك للدولة ملكية خاصة، وبالتالي يحق أو يجوز لها التصرف فيه كما يمكن تملكه بالتقادم⁽¹⁸⁾، فرغم أنها أموال مملوكة للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة، إلا أنها تخضع في أحكامها إلى قواعد القانون الخاص التي تخضع لها ملكية الأفراد⁽¹⁹⁾، ويعتبر الدومين الخاص مصدرا مالي مهم للخبزينة العمومية لما يدره من إيرادات، وينقسم إلى ثلاثة أقسام: الدومين العقاري الدومين الصناعي والتجاري، والدومين المالي.⁽²⁰⁾

المطلب الثاني: موقف المؤسس الدستوري من تقسيم أموال الدولة إلى دومين عام

ودومين خاص

نظم الدستور الجزائري في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 موضوع أملاك أو أموال الدولة في المواد 20، 21 و22 منه التي تقابل المواد 18، 19، 20 على التوالي من

التعديل الدستوري ل 6 مارس 2016، وسترکز الدراسة على المادتين 20 و22⁽²¹⁾ اللتان تقابلان كذلك المادتين 17 و18 من دستور 1996 قبل تعديل 2016.

أولاً: أحكام تقسيم أموال الدولة في المادة 20 من الدستور

جاء في المادة 20 من دستور نوفمبر 2020 أن: "الملكية العامة هي ملك المجموعة الوطنية.

وتشمل باطن الأرض، والمناجم، والمقالع، والموارد الطبيعية للطاقة، والثروات المعدنية الطبيعية والحية، في مختلف مناطق الأملاك الوطنية البحرية، والمياه، والغابات. كما تشمل النقل بالسكك الحديدية، والنقل البحري والجوي، والبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية وأملاكا أخرى محددة في القانون".⁽²²⁾

تضمنت المادة أعلاه العديد من الأحكام المتعلقة بأموال الدولة بما في ذلك تقسيمها ويظهر ذلك فيما يلي:

1- تنص المادة 20 في الفقرة الأولى منها ضمناً على تبني المؤسس الدستوري الجزائري للازدواجية في أموال الدولة، لأنه اعتبر الملكية العامة ملك للمجموعة الوطنية أو ملكية وطنية، وهو ما يعني ضمناً أن هناك نوع آخر من الملكية لا يعتبر كذلك، وهو الملكية الخاصة رغم أنه لم يذكر ذلك صراحة، بالتالي يمكن القول أن أموال أو ملكية الدولة تنقسم وفقاً للدستور إلى نوعين مختلفين، في تأكيد وتكريس لما تنص عليه المادة 22 من الدستور.

2- يظهر من خلال الأملاك التي عددها المادة أعلاه وصنفتها على أنها أملاك عامة أن المؤسس الدستوري لم يحصر الأموال العامة في العقارات فقط، ما يعني أن اكتساب المال لصفة العمومية لا يرتبط بطبيعته إذا ما كان عقاراً أو منقولاً، لأن كل منهما يمكن أن يكون مالا عاماً ويدخل ضمن الأملاك العامة متى نص القانون على ذلك.

3- يظهر جليا سعي المؤسس الدستوري إلى التوسيع من نطاق الأملاك العمومية على حساب الأملاك الخاصة، فرغم أن المادة أعلاه ذكرت عددا محدودا من الأملاك أو الأموال التي صنفها ضمن الملكية العامة أو الأموال العامة للأشخاص الاعتبارية العامة، إلا أن هذا التحديد لم يكن على سبيل الحصر وإنما على سبيل المثال، حيث أحالت على القانون لتحديد أنواع أخرى، وهو ما يعني إتاحة الفرصة أمام المشرع لإمكانية إضافة أموال أخرى وفقا لسلطته التقديرية.

4- رغم أن المؤسس الدستوري قد أحال على المشرع مهمة تحديد ما يعد من الأملاك العامة من بين أموال الدولة إضافة إلى تلك التي تم النص عليها صراحة في مواد الدستور إلا أنه لم يلزمه باتباع طريقة معينة لتحقيق ذلك، بالتالي فهو مخير بين التحديد الحصري لما يعد من الأملاك العامة وما يعتبر من الأملاك الخاصة، وبين تحديد ما يعد من الأملاك العامة فقط بشكل حصري وما دون ذلك فهو من الأملاك الخاصة، كما يمكنه الاكتفاء بوضع معيار عام يمكن من خلاله تحديد ما يعد من الأملاك العامة كلما دعت الحاجة لذلك بعد تمييزها عن غيرها من أملاك أو أموال الدولة ومن أموال الخواص، وبالتالي الابتعاد عن التعداد الحصري الذي سيؤثر سلبا على الملكية العامة بالحد من إضافة أملاك جديدة لها وبالتالي التقليل من نطاقها وانحسارها مقابل اتساع وامتداد الملكية الخاصة.

5- بالنظر لمضمون الفقرة الثانية من المادة 20 التي حددت بعض الأملاك الوطنية العامة من عقارات ومنقولات، نلاحظ أن اختيار هذه الأملاك بالتحديد وإعطائها وصف المال العام بنص الدستور دون غيرها لم يكن من باب الصدفة، لأنه كان بالإمكان ترك هذه المهمة للقانون، ولكن المؤسس الدستوري قصد إعطاء هذه الأملاك بالتحديد وصف الأملاك العامة حتى يضمن حمايتها من أي تغيير في طبيعتها، قد يؤدي إليه تبني المشرع لمعيار فقهي يصنفها على أنها ملكية خاصة، ويفهم من ذلك أنه يعتبر هذه الأملاك أملاك

عامة بغض النظر عن مدى توفرها على الشروط التي قد يضعها المشرع لاحقا لتحديد ما يعتبر من الأموال العامة، كما أنها تبقى أموالا عامة حتى لو أخضعها المشرع من حيث تسييرها أو استغلالها لأحكام شبيهة بأحكام القانون الخاص، وحتى لو فصل في منازعاتها القضاء العادي، فهذا لن يغير من كونها أملاك أو أموال عامة، بالتالي فهي غير معنية بالمعايير التي قد يتم وضعها لتحديد الأملاك العامة.

ما يؤكد هذه الفرضية أنه بالعودة للأملاك العامة التي نصت عليها الفقرة الثانية من المادة 20 نجد أن أغلبها لن تدخل ضمن الأملاك العامة، لو طبقنا المعايير التي تبناها المشرع الجزائري للتمييز بين أموال الدولة العامة وأموالها الخاصة في كل من القانون المدني وقانون الأملاك الوطنية، المتمثلة في معيار عدم قابلية المال للتملك الخاص وتخصيص المال لاستعمال الجمهور مباشرة، ومعيار تخصيص المال لمرفق العام، ومعيار تخصيص المال للمنفعة العامة⁽²³⁾، فمثلا باطن الأرض يعتبر ملكية عامة وملك للمجموعة الوطنية حتى لو كان سطحها قابل للملكية الخاصة ويهدف استغلاله لتحقيق منفعة خاصة، بالتالي من يجد كنزا أو بئر بتروول في باطن الأرض التي يملكها فما وجده يعتبر ملكية عامة.

كما أن أغلب الأملاك العامة المنصوص عليها في المادة 20 من الدستور قد خصها المشرع بنصوص خاصة غير تلك التي تخضع لها الأملاك العامة، وأغلبها تسيير وتستغل من قبل مؤسسات تنشؤها الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية، لممارسة أنشطة اقتصادية أو تجارية ولتحقيق مكاسب مالية خاصة وليس لتحقيق منفعة عامة، كما أنها غير متاحة دائما للاستعمال المباشر ولا غير المباشر للجمهور، لأنها ليست دائما مخصصة لخدمة مرفق عام.

فالنقل بالسكك الحديدية، والنقل البحري والجوي، والبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية تعتبر من الأنشطة الاقتصادية (المالية) التي لا تقوم بها الأشخاص المعنوية

العامّة الإقليميّة بشكل مباشر، وإنما عن طريق المؤسسات التي تنشؤها لهذا الغرض، فهي أنشطة يغلب عليها الطابع المالي أو الاقتصادي والتجاري وليس الإداري، لكن رغم ذلك اعتبر المؤسس الدستوري الأموال التي تساعد على تقديم هذه الخدمات أموالاً عامة سواء كانت مخصصة للاستعمال المباشر أو للاستعمال غير المباشر للجمهور أم لا، وبغض النظر عن طبيعة الأهداف التي تسعى لتحقيقها، أي سواء كانت تهدف لتحقيق منفعة عامة أم لا.

كما لن يغير من اعتبارها أموالاً عامة خضوعها لقواعد قانونية خاصة غير قواعد القانون العام، كالقانون البحري والقانون الجوي اللذين كانا يعتبران جزءاً من القانون التجاري قبل أن ينفصلا عنه مع استمرارهما ضمن فروع القانون الخاص، لكن اعتبارها من الأملاك العامة يجعلها تخضع كذلك لأحكام القانون العام، وبالتالي تشملها الحماية المقررة للأموال العامة والمتمثلة في عدم القابلية للتملك وعدم القابلية للتصرف وعدم القابلية للحجز عليها، ما يعني أن هذه الأموال تخضع لنظام قانوني متميز عن النظام الذي تخضع له الأموال الخاصة رغم أنها تخضع في تسييرها واستغلالها لأحكام القانون الخاص.

ثانياً: أحكام تقسيم أموال الدولة في المادة 22 من الدستور

تنص المادة 22 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "يحدد القانون الأملاك الوطنية.

تتكون الأملاك الوطنية من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة، والولاية والبلدية.

تُسيّر الأملاك الوطنية طبقاً للقانون".

تقابل المادة أعلاه وتعديل المادة 18 من دستور 1996 والمادة 20 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وتتمثل أهم التعديلات التي أدخلت عليها بموجب التعديل الدستوري الأخير

لسنة 2020 في تغيير عبارة "الأموال الوطنية يحددها القانون" الواردة في الفقرة الأولى في المواد السابقة بعبارة "يحدد القانون الأملاك الوطنية"، كما تم استبدال عبارة "وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة" بعبارة "تتكون الأملاك الوطنية من الأملاك العمومية والخاصة" في الفقرة الثانية، بينما تم حذف عبارة "حيث يتم" من الفقرة الثالثة وأصبحت تبدأ مباشرة بعبارة "تُسَيَّر الأملاك الوطنية طبقا للقانون"، وسيتم توضيح أهمية هذه التعديلات وأهم ما تضمنته المادة 22 من الدستور بخصوص تقسيم أموال الدولة فيما يلي:

1- بينت المادة 22 بشكل صريح أن تحديد الأملاك الوطنية بنوعها العامة والخاصة من اختصاص المشرع أو القانون، بمعنى أن معيار التفرقة بين نوعي الأموال المملوكة للدولة هو معيار تشريعي، وفي ذلك تأكيد لما تضمنته المادة 20 من الدستور بالنسبة للأملاك الدولة العامة.

2- في تأكيد لما تضمنته المادة 20 من الدستور، أحالت المادة 22 أعلاه صراحة على القانون لتحديد ما يعد من الأملاك العامة وما يعد من الأملاك الخاصة وفقا للمعيار أو الطريقة التي يراها المشرع مناسبة للتمييز بين نوعي الأملاك الوطنية، والقانون المقصود هنا بالأساس هو قانون الأملاك الوطنية، وذلك باستثناء الأملاك التي نص الدستور على طبيعتها واعتبرها صراحة من الأملاك العامة بموجب المادة 20 التي سبق التفصيل في مضمونها، وكذا بموجب المادة 21 التي تضمنت تحديدا ضميا لبعض الأملاك العامة وتأكيدا لأخرى، حيث نصت على ضرورة توفير الحماية للأراضي الفلاحية، ما يعني أنها تعتبرها من الأملاك العامة، لأن الأراضي الفلاحية المقصودة هنا هي تلك المملوكة للأشخاص المعنوية العامة الإقليمية، وما يؤكد أن المادة تتعلق بالأملاك العامة دون الخاصة هو ورودها بعد المادة 20 التي تتعلق بالأملاك العامة، كما أن المادة نصت على ضمان توفير الحماية للأملاك تم ذكرها في المادة 20 على أنها أملاك عامة.

3- أحالت الفقرة الأخيرة من المادة 22 التي جاء فيها: "تُسَيَّر الأملاك الوطنية طبقا للقانون" إلى المشرع لتحديد كيفية وطريقة تسيير الأملاك الوطنية بنوعها بعد التفريق بينها وتحديد ما يعد منها من الأملاك العامة وما يعد من الأملاك الخاصة، إضافة إلى تلك المنصوص على طبيعتها صراحة بنص الدستور، وبالتالي منحه الحرية في اختيار وتحديد الطريقة المثلى التي يمكن أن تسيّر بها الأملاك الوطنية وفقا لخصوصية كل منها، وهو ما يفسر صدور قوانين خاصة ببعض الأملاك الوطنية الطبيعية وبعض القطاعات كالمحروقات، كما تعد بمثابة رخصة من المؤسس الدستوري تتيح للمشرع أن يمنح حيازة هذه الأملاك للأشخاص المعنوية العامة المرفقية دون حق تملكها وذلك لتسييرها واستغلالها.

المبحث الثاني: طبيعة علاقة الدولة بأموالها العامة وفقا لأحكام الدستور الجزائري
يعتبر تقسيم أموال الدولة والتمييز بين أموالها العامة وأموالها الخاصة نتيجة للجدل الفقهي الذي كان قائما حول طبيعة حق الدولة على أموالها، بين من يعتبره مجرد حق حيازة وبين من يقر بأنه حق ملكية، وقد استمر هذا الجدل حتى بعد تقسيم أموال الدولة، فعلى عكس أموالها الخاصة التي يوجد إجماع على أن حق الدولة عليها هو حق ملكية باعتبارها تخضع لنفس القواعد التي تخضع لها أموال الأفراد والتي تنظمها قواعد القانون الخاص، بقي الجدل قائما بالنسبة لأموال الدولة العامة، وانقسمت الآراء بخصوص طبيعة هذه العلاقة إلى اتجاهين، سيتم عرض كل منهما مع تحديد الاتجاه الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري.

المطلب الأول: الجدل الفقهي حول طبيعة علاقة الدولة بأموالها العامة

انقسمت الآراء الفقهية حول طبيعة العلاقة التي تربط الدولة بأموالها العامة إلى اتجاهين، الأول ينكر تمتع الدولة بحق الملكية على هذه الأموال، بينما يرى الاتجاه الثاني

أنه لا فرق بين أموال الدولة العامة وأموالها الخاصة بالنسبة لطبيعة حق الدولة على أموالها فهو حق ملكية في الحالتين، وسيتم فيما يلي استعراض الاتجاهين.

أولا: الاتجاه المنكر لحق ملكية الدولة لأموالها العامة

تبنى هذا الاتجاه الفقيه برودون الذي يرى أن الدولة لا تتمتع بحق ملكية على الدومين العام أو المال العام، وإنما بمجرد ولاية اشراف وصيانة لمصلحة الجمهور، فحيازتها لهذه الأشياء تعود لكونها صاحبة سلطات وسيادة لا لكونها صاحبة ملكية⁽²⁴⁾، حيث تحوز الدومين العام باسم الجمهور ولمصلحته وتكون وكيلة عنه في حفظه وصيانتته⁽²⁵⁾، وعدم تمتعها بأهم حق من الحقوق المتولدة عن الملكية والمتمثل في حق التصرف في المال يعتبر دليلا قاطعا على أنها لا تتمتع بحق الملكية عليه من الأساس.

رغم أن رأي برودون وجد معارضة شديدة من بعض الفقهاء على رأسهم الفقيه Hauriou هوريو الذي يعتبر أن حق الدولة على الأشياء العامة هو حق ملكية لا مجرد إشراف⁽²⁶⁾، إلا أنه حظي بالمقابل بتأييد فقهاء آخرين مثل جيز ودوغي وبارتلمي وأغلب فقهاء القانون الخاص، رغم أنهم اختلفوا بخصوص تكييف طبيعة السلطة التي تتمتع بها الدولة على أموالها العامة، وانقسموا بهذا الخصوص إلى قسمين، الأول بزعامة Derecy يعتبر أن حق الدولة على أموالها العامة هو حق سيادة وهو أكثر قوة من حق الملكية العادية، بينما يعتبره القسم الثاني حق حراسة أي حق إشراف ورقابة وصيانة ويتزعم هذا الاتجاه الفقيه Duc crocq وقد ساد الرأي الأخير في فرنسا خلال القرن التاسع عشر⁽²⁷⁾.

عموما قدم أنصار هذا الاتجاه عدة حجج لتبرير موقفهم من أهمها:⁽²⁸⁾

- أن حق الملكية الذي ينظمه القانون المدني لا يمكن نقله وتطبيقه في القانون العام لأنه لن يكون ذو قائدة ولن يحقق نفس النتائج، فهو يتميز بأنه يخص مالك الشيء وحده،

كما يقتصر الانتفاع به على شخص هذا الأخير فقط، وهو ما لا يمكن تطبيقه في حالة المال العام الذي لا يقتصر الانتفاع به على شخص معين وإنما هو متاح للجميع.

- أن حق الملكية يجمع وفقا لقواعد القانون المدني كأصل عام ثلاثة حقوق فرعية، تتمثل في حق الاستعمال وحق الاستغلال وحق التصرف، وهذه العناصر أو الحقوق غير متوفرة في المال العام، لأن الدولة لا تملك حق استغلاله كما أن حق استعماله مقرر لكل، وهو غير قابل للتصرف فيه ولا ينتج ثمار.

ثانيا: الاتجاه المؤيد لحق ملكية الدولة لأموالها العامة

تبنى هذا الاتجاه غالبية الفقه في فرنسا وفي مقدمتهم الفقيه Hauriou، حيث يعتبرون أن حق الملكية له وظيفة اجتماعية، ما جعل حق المالك في الانتفاع بالشيء المملوك والتصرف فيه بطريقة مطلقة غير مقبول في التشريعات الحديثة، التي أصبحت تفرض قيودا قانونية على استعمال الشخص لملكه الخاصة لحماية لمصالح الغير، بحيث يصبح المالك متعديا على حقوق الملكية إذا لم يحترم تلك الحدود، وبالتالي يعتبر القول بعدم تمتع الشخص المعنوي العام بحق الملكية على أمواله العامة، وأن السلطة المقررة له على أمواله العامة مختلفة عن تلك المقررة للأفراد في مجال الملكية الخاصة ادعاء غير صحيح، لأن هذه القيود عملت على تهذيب فكرة الاستبداد أو التعسف في استعمال الحق وجعلت لحق الملكية وظيفة اجتماعية نتيجة لتداخل المصالح، بحيث يصبح المالك متعديا متى تعارض استعماله لملكه مع مصلحة عامة أو مصلحة خاصة أولى بالحماية، وعليه فلن تحول القيود التي فرضها المشرع كحماية لتخصيص المال للنفع العام دون اعتبار حق الشخص المعنوي العام على أمواله العامة ملكية عادية.⁽²⁹⁾

من ناحية أخرى لا يشترط عادة لقيام حق الملكية تحقق عناصره الثلاثة مجتمعة والمتمثلة في حق الاستعمال وحق الاستغلال وحق التصرف، ورغم ذلك قد تجتمع هذه العناصر في أموال الدولة العامة، فحق استعمال الدولة لهذه الأموال مثلا محقق بالنسبة

للأموال العامة المخصصة للمرفق العام، حيث تقوم باستعمالها بشكل مباشر، وأكثر من ذلك هناك أموال عامة يكون الانتفاع بها مقصورا على الإدارة ويمنع على الأفراد استعمالها كالمباني العسكرية، كما لا يوجد ما يمنع الدولة من استغلال الأموال العامة والاستفادة منها من الناحية الاقتصادية، كالأرباح التي تجنيها من استغلال الأموال الطبيعية كثمار الأشجار الموجودة على جانبي الطرق، ويعتبر منع تصرف الشخص المعنوي العام في المال العام في حد ذاته إقرار بوجود حق ملكية له على أمواله العامة، لأن حرمان المالك من حق الانتفاع لا يؤدي إلى ضياع ملكيته، فرغم أنه يتمتع بحق التنازل عن حق استعمال ملكه للغير وإمكانية تقييد حقه في التصرف فيه، إلا أن ملكيته له تبقى ثابتة.⁽³⁰⁾

يرى أنصار هذا الاتجاه كذلك أن القول بأن المال العام لا مالك له، يجعل منه مالا مباحا تطبيقا لقاعدة المال الذي لا مالك له هو مال مباح، ومعلوم أنه ليس من المنطقي اعتبار المال العام مال مباح، لأن ذلك يجعله عرضة للتعدي والنهب، بالمقابل يمكن أن يمثل الاعتراف بحق الدولة في ملكية المال العام التفسير القانوني للكثير من الحقوق والسلطات التي يمارسها الشخص المعنوي العام على عكس إنكار هذا الحق، حيث يرتب الاعتراف بهذا الحق تملك الدولة أو الإدارة للثمار التي ينتجها المال العام، وتدعيم ذمتها المالية بالمال الناتج عن التصرف فيه بعد إلغاء تخصيصه للنفع العام، كما يتيح لها هذا الاعتراف رفع دعوى الاستحقاق ودعاوي وضع اليد أو حماية الملكية لحماية المال العام، ومن ناحية أخرى تكون صيانة هذا الأخير على عاتقها، كما تكون ملزمة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن الإهمال المتعلقة بالمال العام.⁽³¹⁾

لكن تجدر الإشارة أنه رغم اتفاق أنصار هذا الاتجاه حول طبيعة حق الدولة على الأشياء العامة والذي اعتبروه حق ملكية، إلا أنهم اختلفوا حول مسألة تقسيم أموال الدولة، فمنهم من رفض التمييز بين الأموال المملوكة للدولة واعتبر أن ملكية الدولة للمال

لها صورة واحدة ومنهم من تبنى التمييز بين أموال الدولة من خلال تقسيمها إلى دوميين عام ودوميين خاص.⁽³²⁾

المطلب الثاني: موقف المؤسس الدستوري من الجدل القائم حول طبيعة علاقة

الدولة بأموالها العامة

نظمت المادة 22 من الدستور مسألة طبيعة العلاقة التي تربط الدولة بأموالها بطريقة غير مباشرة، ويظهر ذلك في النقاط التالية:

1- يتضح من نص المادة 22 من الدستور، أن الأموال أو الأملاك الوطنية تتكون من الأملاك العمومية والأملاك الخاصة التي تمتلكها الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية المتمثلة في كل من الدولة، والولاية والبلدية، وأن هذه الأخيرة تتمتع بنوعين من الملكية فهناك أملاك أو أموال تمتلكها ملكية عامة ما يجعلها أموالا عامة، وهناك نوع آخر من الأملاك تمتلكها ملكية خاصة ما يجعل منها أموالا خاصة، ويمثل ذلك اعتراف ضمني من المؤسس الدستوري بأن أموال الدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية ليست من طبيعة واحدة، فمنها العامة ومنها الخاصة، لكنه يمثل كذلك تقرير لطبيعة العلاقة التي تربطها بهذه الأموال، فقد أعطاها شكلا واحدا يتمثل في حق الملكية، حيث تتمتع هذه الأشخاص بحق ملكية على كل أموالها مهما كانت طبيعتها.

2- أحسن المؤسس الدستوري باستبدال عبارة "الأموال الوطنية يحددها القانون" التي كانت تتضمنها المادة 20 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بعبارة "يحدد القانون الأملاك الوطنية" الواردة في الفقرة الأولى من المادة 22، لأن عبارة الأملاك الوطنية أكثر دقة كونها تؤكد وتكرس ملكية الدولة لهذه الأموال بغض النظر عن طبيعتها إذا ما كانت من طبيعة واحدة أم مزدوجة.

3- أكد المؤسس الدستوري من خلال استبداله لعبارة "وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة" التي كانت تتضمنها المادة 20 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بعبارة

"تتكون الأملاك الوطنية من الأملاك العمومية والخاصة" الواردة في الفقرة الثانية من المادة 22 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على أن عبارة "الأملاك الوطنية" الواردة في الفقرة الأولى من المادة 22 كان يقصد بها نوعي الملكية وليس الأملاك العامة فقط، وإضافة إلى ما يمثله ذلك من تكريس لتبنيه ازدواجية في الأملاك الوطنية، التي تتكون من الناحية الشكلية من الأملاك العقارية والمنقولة التي تمتلكها الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية المتمثلة في الدولة والولاية والبلدية سواء كانت ملكيتها لها عامة أو خاصة، يكون المؤسس الدستوري قد حدد بشكل واضح موقفه من طبيعة علاقة الدولة بأموالها العامة، حيث اعتبرها علاقة ملكية وليست مجرد حيازة وحراسة.

4- إضافة إلى نص المادة 22 من الدستور على أن الأملاك الوطنية تتكون من الأملاك العمومية والأملاك الخاصة التي تملكها الأشخاص العامة الإقليمية، وأن طبيعة الحق الذي تتمتع به هذه الأخيرة على الأملاك العامة هو حق ملكية على غرار أملاكها الخاصة، وليس حق حيازة واستعمال كما هو الحال بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة المرفقية، فإنه من خلال الربط بين هذه المادة وبين المادة 20 من الدستور يتضح أن استعمال عبارة "ملك للمجموعة الوطنية" الواردة في هذه الأخيرة والتي تعتبر مصطلح سياسي أكثر من كونه قانوني، كان للدلالة على الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية المذكورة في المادة 22 من الدستور.

5- وسعت المادة 22 من نطاق ملكية الدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية من الناحية الموضوعية لتشمل أموالها العامة إلى جانب أموالها الخاصة، لكنها بالمقابل ضيقت من نطاق الأملاك العامة من الناحية الشخصية، حيث حصرت ازدواجية ملكية الأموال الوطنية بشكل عام في الأملاك أو الأموال التي تمتلكها الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية المتمثلة في الدولة والولاية والبلدية، بينما استثنيت ضمناً الأشخاص

المعنوية العامة المرفقية من حق تملك الأموال العامة، وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد تبنى نظرية وحدة الأموال العامة.⁽³³⁾

يعتبر موقف المؤسس الدستوري منطقيا باستبعاده للأشخاص المعنوية العامة المرفقية من حكم المادة 22، لأن هذه الأخيرة تعتبر في حد ذاتها ملك للأشخاص المعنوية الإقليمية لأنها هي من تنشؤها، وبالتالي فعلاقتها بالأمالك الوطنية على عكس الجهة التي تنشؤها لن تتعدى كونها علاقة تسيير واستغلال أو استصلاح فقط لمساعدتها على تحقيق الأهداف المسطرة لها من الجهة المنشأة سواء كانت الدولة أو الولاية أو البلدية، كما يقع عليها واجب الحماية والمحافظة على هذه الأموال بغض النظر عن طبيعتها أي سواء كانت هذه الأموال عامة أو خاصة، لأن الجهة المنشأة هي التي تحدد طبيعة الأموال المخصصة لكل مؤسسة حسب طبيعة المؤسسة ذاتها⁽³⁴⁾، وعليه فإن أموال جميع المرافق العامة الإدارية تعتبر مالا عاما سواء أكانت تتبع الدولة أو تتبع الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية المحلية.⁽³⁵⁾

لكن رغم ذلك لا تتمتع هذه المرافق بحق ملكية على الأموال التي تخصصها لها الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية التي وإنما يمكنها حيازتها وتسييرها وحتى استغلالها لكن دون تملكها، وذلك على خلاف الوضع في فرنسا، حيث أصبحت الأشخاص المعنوية العامة المرفقية سواء كانت إدارية أو ذات صبغة صناعية وتجارية تتمتع بحق ملكية بنوعها خاصة وعامة، وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي هذا الحق للمؤسسات العامة في العديد من قراراته بداية من قرار Mansuy الصادر بتاريخ 21 مارس 1984.⁽³⁶⁾

الخاتمة:

بعد استعراضنا للطبيعة القانونية لأموال الدولة ولطبيعة العلاقة التي تربط هذه الأخيرة بأموالها وتوضيحنا لموقف المؤسس الدستوري الجزائري من هاتين المسألتين، توصلنا إلى عدة نتائج سبق التفصيل فيها في الدراسة، تؤكد أغلبها أن التعديلات التي

أدخلت على مواد الدستور المتعلقة بأموال أو أملاك الدولة بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 لم يكن لها أي تأثير على موقف المؤسس الدستوري لا بالنسبة للطبيعة القانونية لأموال الدولة ولا بخصوص طبيعة العلاقة التي تربط الدولة بأموالها، حيث بقي موقفه ثابتا دون تغيير لكنه أصبح أكثر وضوحا، حيث ساهمت إعادة صياغة بعض فقرات المواد في إزالة الغموض الذي كان موجودا سابقا بخصوص بعض المسائل، وهو ما سيتم توضيحه فيما يلي:

- أقر المؤسس الدستوري الجزائري بشكل صريح بأن أموال الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة ليست من طبيعة واحدة، فبعضها أملاك عامة والبعض الآخر أملاك خاصة، ويعتبر القانون الجهة الوحيدة المخولة بتحديد ما يعد من الأموال العامة وما يعتبر من الأموال الخاصة من بين هذه الأموال.

بالتالي تنقسم أموال الدولة وفقا للدستور الجزائري إلى قسمين، القسم الأول يتمثل في الأموال العامة التي يطلق عليها أيضا تسمية الدومين العام، وتستعمل بشكل مباشر أو غير مباشرة لتحقيق منفعة عامة للجمهور، لذلك تحكمها قواعد القانون العام ويفصل في المنازعات المتعلقة بها القضاء الإداري، أما القسم الثاني فيتمثل في أموال الدولة الخاصة أو الدومين الخاص الذي تستعمله الدولة لتحقيق مصالح خاصة لا تختلف عن تلك التي يهدف الأفراد إلى تحقيقها من خلال استعمال أموالهم، لذلك تخضع الدولة عند استعمالها لهذه الأموال لنفس الأحكام المطبقة على الأفراد، كما يختص بالفصل في المنازعات الناتجة عنها القضاء العادي.

- حدد المؤسس الدستوري الجزائري موقفه بشكل صريح من الجدل الفقهي القائم حول طبيعة الحق الذي تتمتع به الدولة على أموالها العامة، بين من يعتبره حق ملكية وبين من يرى فيه مجرد حيازة، حيث لم يفرق بين نوعي أموال الدولة العامة والخاصة بالنسبة لطبيعة علاقة الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية بها، واعتبر أن علاقة هذه

الأخيرة بالأموال الوطنية سواء كانت أملاك عامة أو أملاك خاصة تظهر في صورة واحدة فقط، وهي حق الملكية.

بالتالي يقابل الازدواجية التي تميز أموال الدولة وحدة في طبيعة العلاقة التي تربطها بهذه الأموال سواء كانت عامة أو خاصة، حيث تتمتع الدولة بحق ملكية على كل أموالها بغض النظر عن طبيعتها.

- تعتبر عبارة "يحدد القانون الأملاك الوطنية" الواردة في المادة 22 أكثر دقة من عبارة "الأموال الوطنية يحددها القانون" التي تضمنتها المادة 20 من التعديل الدستوري لسنة 2016، لأنها تؤكد وتكرس ملكية الدولة لهذه الأموال بغض النظر عن طبيعتها إذا ما كانت من طبيعة واحدة أو مزدوجة.

- أكد المؤسس الدستوري من خلال استبداله لعبارة "وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة" التي تضمنتها الفقرة الثانية من المادة 20 قبل التعديل الدستوري الأخير بعبارة "تتكون الأملاك الوطنية من الأملاك العمومية والخاصة" في نص المادة 22 منه على أنه يقصد بعبارة "الأملاك الوطنية" الواردة في الفقرة الأولى من المادة نوعي الملكية وليس أملاك الدولة العامة دون أملاكها الخاصة.

- إن عدم ذكر المؤسس الدستوري للأشخاص المعنوية العامة المرفقية سواء كانت إدارية أو صناعية وتجارية مع الأشخاص المعنوية العامة التي تتمتع بحق ملكية الأملاك الوطنية العامة أو الخاصة، رغم تمتعها بذمة مالية مستقلة عن الشخص المعنوي الاقليمي الذي أنشأها، يعني أنها لا تتمتع بحق ملكية على الأموال التي يخصصها لها هذا الأخير وبالتالي ينحصر حقها في حيازة هذه الأموال واستعمالها لتحقيق الأهداف المسطرة.

وفقا للنتائج التي سبق استعراضها، نقترح أن يتم إدراج المادة 22 قبل المادة 20 في ترتيب مواد الدستور حتى يكون هناك تناسق بين محتوى المادتين، لأن مضمون المادة 20

من الدستور يوحي بأنها وضعت لتكملة أو للتفصيل في نص سابق حدد أنواع الأملاك الوطنية أو أملاك الدولة واعتبر الملكية العامة إحدى هذه الأنواع، ولكن الواقع يخالف ذلك لأن المؤسس الدستوري نص على تقسيم الأملاك الوطنية إلى ملكية عامة وملكية خاصة في المادة 22 من الدستور، وبالتالي يصبح مضمون المادة 20 من الدستور مكمل ومفسر لما تضمنته المادة 22 منه وليس العكس، مع العلم أن هذا الإشكال كان مطروحا منذ دستور 1996.

قائمة المراجع:

أولا: باللغة العربية:

1- الكتب:

- أحمد حشيش عادل، أساسيات المالية العامة، الدار الجامعية للنشر، مصر، 2006.
- الجرف طعيمة، القانون الإداري، نشاط الإدارة العامة، أساليبه ووسائله، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.
- السنهوري عبد الرزاق، الوسيط في القانون المدني، مطبعة النهضة العربية، القاهرة 1965.
- السيد الجوهري عبد العزيز، محاضرات في الأموال العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.
- بعلي محمد الصغير، أبو العلاء يسري، المالية العامة، دار العلوم، الجزائر، 2003.
- بن محمد الطيب أوهاب نذير، حماية المال العام في الفقه الإسلامي، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2001.
- راضي ليلو مازن، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية، الدانيمارك، 2008.
- عاطف البنا محمود، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.

- عبد العزيز شيحا إبراهيم، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، الدار الجامعية بيروت، 1994.

- عبد العزيز شيحا إبراهيم، الأموال العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.

- عثمان محمد عثمان حسين، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، 2006.

- عمرو عدنان، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.

- محمد الطماوي سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي القاهرة، 1996.

- محمد الطماوي سليمان، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي القاهرة، 1999.

2- المقالات:

- علي عبد الله الصفونوفل، "تكييف حق الدولة على الأموال العامة"، مقال منشور بمجلة الأمن والقانون، الصادرة عن أكاديمية شرطة دبي، الإمارات العربية المتحدة، العدد الأول، يناير 2004.

- معمر قوادري محمد، "تطور مفهوم الأملاك الوطنية في القانون الجزائري"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، العدد 5، جانفي 2011 ص ص 23-31.

3- الرسائل العلمية غير المنشورة:

- صاحب هلال المرشدي علاوي، المال العام موارده وأحكامه، مذكرة ماجستير في الشريعة والعلوم الإسلامية، كلية الفقه، جامعة الكوفة، العراق، 2007.

4- النصوص القانونية:

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الدستور الجزائري الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، مؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14 مؤرخة في 7 مارس 2016.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الدستور الجزائري لسنة 2020، الجريدة الرسمية العدد 82، مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني الجزائري المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 78 مؤرخة في 30 سبتمبر 1975.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 30/90 المؤرخ في أول ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 52، مؤرخة في 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 14/08 المؤرخ في 30 يوليو 2008، الجريدة الرسمية، العدد 44، مؤرخة في 3 أوت 2008.

5- مواقع الأنترنت:

- De la Roche Enjubault, Urbain Pierre René, **Texte du code sur la législation domaniale exposé par le comité des domaines lors de la séance du 22 novembre 1790**, 16/01/2022, 01:45, sur le site:

https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1885_num_20_1_20067_t1_0653_0000_2

- **Arrêt du Conseil d'Etat publié au Lebon p. 616, sur le domaine public: possibilité pour un établissement public de détenir des dépendances du domaine public**, 25/01/2022, 14:00, sur le site:

<https://www.lexeek.com/document/622-arret-conseil-etat-publie-au-lebon-p-616-domaine>

ثانيا: باللغة الأجنبية:

- Auby Jean-Marie, Bon Pierre, Auby Jean-Bernard, Terneyre Philippe, **Droit administratif des biens**, 6^e édition, Dalloz, Paris, 2011.
- De Laubadère André, Gaudemet Yves, **Traité de droit administratif, Droit administratif des biens**, Tome 2, 11^e édition, Delta, Paris, 2002.

الهوامش:

- 1- مازن راضي ليلو، **القانون الإداري**، منشورات الاكاديمية العربية، الدانيمارك، 2008، ص. 10.
- علاوي صاحب هلال المرشدي، **المال العام موارده وأحكامه**، مذكرة ماجستير في الشريعة والعلوم الإسلامية، كلية الفقه، جامعة الكوفة، 2007، ص. 23.
- نذير بن محمد الطيب أوهاب، **حماية المال العام في الفقه الإسلامي**، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2001، ص. 30.
- 2- عبد الرزاق السنهوري، **الوسيط في القانون المدني**، مطبعة النهضة العربية، القاهرة، 1965، ص. 94-95.
- نذير بن محمد الطيب أوهاب، المرجع السابق، ص. 31.
- 3- علاوي صاحب هلال المرشدي، المرجع السابق، ص. 23-24.
- 4- أنظر في هذا المعنى، إبراهيم عبد العزيز شيحا، **الأموال العامة**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص. 20.
- 5- عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق، ص. 95.
- 6 - Voir, Enjubault De la Roche, René Urbain Pierre, **Texte du code sur la législation domaniale exposé par le comité des domaines lors de la séance du 22 novembre 1790**, 16/01/2022, 01:45 sur le site: https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1885_num_20_1_20067_t1_0653_0000_2
- Jean-Marie Auby, Pierre Bon, Jean-Bernard Auby, Philippe Terneyre, **Droit administratif des biens**, 6^e édition, Dalloz, Paris, 2011, pp. 8-9.
- 7- للتفصيل في ذلك أنظر،
- André De Laubadère, Yves Gaudemet, **Traité de droit administratif, Droit administratif des biens**, Tome 2, 11^e édition, Delta, Paris, 2002, pp. 20-21.
- 8- سليمان محمد الطماوي، **مبادئ القانون الإداري**، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1999 ص. 581.

9 - Jean-Marie Auby et autres, Op cit, pp. 9-10.

أنظر أيضا:

- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 2004، ص. 297.

- نذير بن محمد الطيب أوهاب، المرجع السابق، ص. 31.

¹⁰ - محمد معمر قوادري، "تطور مفهوم الأملاك الوطنية في القانون الجزائري"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، العدد 5، جانفي 2011، ص. 24.

¹¹ - المرجع نفسه، ص. 24، نقلا عن نوفل علي عبد الله الصفو، "تكييف حق الدولة على الأموال العامة" مقال منشور بمجلة الأمن والقانون، الصادرة عن أكاديمية شرطة دبي، الإمارات العربية المتحدة، العدد الأول، يناير 2004، ص. 282.

¹² - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم، الجزائر، 2003، ص. 54.

¹³ - Jean-Marie Auby et autres, Op cit, p. 10.

¹⁴ - حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006، ص. 407.

¹⁵ - عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، الدار الجامعية للنشر، مصر، 2006، ص. 129-130.

¹⁶ - عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق، ص. 154.

¹⁷ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، 1994، ص. 280.

¹⁸ - علاوي صاحب هلال المرشدي، المرجع السابق، ص. 24.

¹⁹ - نذير بن محمد الطيب أوهاب، المرجع السابق، ص. 57.

²⁰ - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المرجع السابق، ص. 66.

²¹ - تم إضافة المادة 21 بموجب التعديل الدستوري ل 06 مارس 2016 وكانت تحمل الرقم 19، وتتعلق بحماية بعض أنواع الأملاك العامة، ورغم أنه قد تم الإبقاء عليها في التعديل الدستوري الأخير

في نوفمبر 2020 وأصبحت تحمل الرقم 21 إلا أنه قد تم تعديلها بشكل كلي تقريبا، وبمعنى أدق استبدلت بمادة جديدة كليا تنظم نفس الموضوع ولكن بصياغة مختلفة.

- أنظر المادة 19 من الدستور الجزائري الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76 مؤرخة في 8 ديسمبر 1996، ص. 6، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، مؤرخة في 7 مارس 2016، ص. 3.

- أنظر المادة 21 من الدستور الجزائري لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، مؤرخة في 30 ديسمبر 2020، ص. 4.

²² - بقيت المادة 20 دون تعديل في مضمونها منذ دستور 1996 الذي كانت تحمل فيه الرقم 17 وتغير رقمها فقط في التعديلات اللاحقة للدستور، حيث حملت رقم 18 في التعديل الدستوري ل6 مارس 2016.

²³ - أنظر المادة 688 من الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني الجزائري المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 78، مؤرخة في 30 سبتمبر 1975، ص. 990.

- أنظر المواد 2، 3 و12 من القانون رقم 30/90 المؤرخ في أول ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 52، مؤرخة في 2 ديسمبر 1990، ص. 1661، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 14/08 المؤرخ في 30 يوليو 2008، الجريدة الرسمية، العدد 44، مؤرخة في 3 أوت 2008، ص. 10.

²⁴ - نذير بن محمد الطيب أوهاب، المرجع السابق، ص. 62.

²⁵ - علاوي صاحب هلال المرشدي، المرجع السابق، ص. 23-24.

²⁶ - لتفصيل أكثر عن الجدل الفقهي الذي ثار حول طبيعة حق الدولة على أملاكها الوطنية بشكل عام

راجع،

- André de Laubadère , Yves Gaudemet, Op. cit, pp.32 et s.

²⁷ - طعيمة الجرف، القانون الإداري، نشاط الإدارة العامة، أساليبه ووسائله، دار النهضة العربية، القاهرة 1985، ص. 363.

- محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار النهضة العربية القاهرة، الطبعة الثانية، 1994، ص. 38.
- ²⁸- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 567.
- محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص. 36 وما بعدها.
- ²⁹- إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص. 421.
- ³⁰- محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص. 264.
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة 1996 ص. 609.
- ³¹- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 571.
- ³²- لتفصيل أكثر حول هذه الآراء، أنظر خاصة، نذير بن محمد الطيب أوهاب، المرجع السابق، ص. 63-64.
- ³³- يقصد بنظرية وحدة الأموال العامة التي تقابل نظرية تعدد الأموال أن حق الملكية مقرر للدولة وللأشخاص المعنوية الإقليمية الأخرى فقط، بينما لا تتمتع الأشخاص المعنوية العامة المرفقية بهذا الحق.
- أنظر حول ذلك، عبد العزيز السيد الجوهري، محاضرات في الأموال العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص. 12.
- ³⁴- أنظر المادة 5 من قانون الأملاك الوطنية رقم 30/90 المعدل والمتمم.
- ³⁵- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، المرجع السابق، ص. 123.
- ³⁶ - **Arrêt du Conseil d'Etat publié au Lebon p. 616, sur le domaine public: possibilité pour un établissement public de détenir des dépendances du domaine public, 25/01/2022, 14:00**
sur le site:
<https://www.lexeek.com/document/622-arret-conseil-etat-publie-au-lebon-p-616-domaine>