

النظام القانوني للأموال الوطنية العامة في التشريع الجزائري

The legal system of Public national property in the Algerian legislature

شعوة مهدي*

جامعة الاخوة منتوري قسنطينة 1 (الجزائر)، doc.midi@hotmail.fr

مخبر العقود و قانون الأعمال

تاريخ النشر: 2024/06/20

تاريخ القبول: 2024/06/07

تاريخ الاستلام: 2024/01/19

ملخص:

تعتبر الأملاك الوطنية العامة من بين الأملاك التي أولى لها المشرع الجزائري على غرار باقي التشريعات أهمية بالغة نظرا للدور التي تقوم به خاصة في المجال الاقتصادي و في مجال تحقيق المنفعة العمومية، ونظرا للأهمية الكبرى التي تحتلها هذه الملكية باعتبارها أحد الركائز المؤثرة في حياة الأمم والشعوب في جميع المجالات، فقد حرصت القوانين الوضعية على أن تكفل لهذه الملكية نظام قانوني خاص يختلف عن ذلك الذي يحكم أملاك الأفراد خاصة في مجال تكوين و تمييز هذا النوع من الأملاك، و العمل على وضع أحكام قانونية تحدد و تنظم سيرها من خلال إضفاء الصفة العمومية على هذه الأملاك لتحقيق الدور المنوط بها. كلمات مفتاحية: الأملاك العامة ، الصفة العمومية، ملكية الدولة ، تصنيف الأملاك ، المرفق العام.

Abstract:

Public national property is one of the properties to which the Algerian legislature, like other legislations, has attached great importance due to the role it plays, especially in the economic field and in the field of achieving public benefit, and given the great importance that this property occupies as one of the influential pillars in the life of nations and peoples in all fields, positive laws have been keen to ensure that this property has a special legal regime that differs from that governing the property of individuals, especially in the field of formation and valuation of this type of property, and properties to fulfill their assigned role

Keywords Public property; public capacity; state property; property classification; public utility.

*المؤلف المرسل.

مقدمة:

لقد اهتمت تشريعات العديد من الدول بالأموال الوطنية العامة ، والتي تدخل في نطاق نظرية الأموال العامة، حيث أنها تحتل مرتبة بارزة في الدول الحديثة، خاصة وأنها قد أثارت جدلا فقهيًا في معظم دول العالم، باختلاف نظمها السياسية، رأسمالية كانت أو اشتراكية.

فبالنسبة للدول الرأسمالية نجد أنها وفي عقاب الحرب العالمية الثانية اتجهت بقوة نحو توجيهه، وتخطيط اقتصادياتها، وممارسة الدولة لكثير من صور النشاط الاقتصادي، وأدى ذلك إلى تأميم العديد من الأموال الخاصة، وضمها إلى ملكية الدولة، لتشكل نقطة انطلاق نحو تكوين المزيد من المرافق العامة ذات الصبغة التجارية والصناعية، حيث قامت بتقسيم هذه الأملاك المملوكة للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة إلى مجموعتين ، الأولى تسمى بالأموال العامة ، وتكون مخصصة للمنفعة العامة بالمعنى التقليدي، والثانية تسمى بالأموال الخاصة ، وهي التي يقتصر الغرض منها على الاستثمار المالي، وإخفاء موارد الدولة، حيث تمتع المجموعة الأولى بنظام قانوني خاص يكفل لها قدرا كبيرا من التنظيم ، بينما تخضع المجموعة الثانية لنفس النظام القانوني الذي يحكم أملاك الأفراد.

أما بالنسبة للدولة الاشتراكية، فإنّ نظمها قائمة على الإيديولوجية الماركسية، فقد شعرت بعدم جدوى التفرقة بين أملاك الدولة إلى أموال عامة، وأخرى خاصة على نحو ما هو سائد في الدول الرأسمالية، حيث لا يعترف هذا النظام بالملكية الخاصة إلا في حدود ضيقة جدا، وتقتصر عناصرها على بعض عناصر أموال الاستهلاك الشخصي فقط.

وعلى غرار تشريعات الكثير من الدول، نلاحظ أن اهتمام المشرع الجزائري بهذه الأملاك كان واضحا، رغم اختلاف وتباين السياسات والتوجهات التي تبناها الاستقلال، حيث أنه اعتنق في البداية النظرية القائمة على أساس عدم التفرقة بين هذه الأملاك في ظل التوجه الاشتراكي، واقتصرها في شكل ملكية الدولة و هذا ما تم تكريسه من خلال القانون 84-16 المتعلق بالأموال الوطنية .

الا أنه بعد صدور دستور سنة 1989 عدل المشرع الجزائري عن هذا التوجه باعتناقه المبادئ الرأسمالية المكرسة للتفرقة بين هذه الأملاك و التي نص عليها القانون 90-30 المتضمن الأملاك الوطنية، أين قسمها إلى أملاك وطنية عامة وخاصة، سواء أكانت تابعة للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام سواء كانت الولاية أو البلدية، و هو الأمر الذي تم تأكيده من خلال القانون 08-14 المنظم لهذه الأملاك التي تمثل القاعدة الأساسية لاقتصاديات الدول، فمن خلالها تستطيع هذه الأخيرة وضع خططها المستقبلية بهدف تحقيق أغراض التنمية بشتى صورها، و دورها في ترقية الاستثمار في جميع المجالات .

ومن هنا تبرز أهمية هذا الموضوع، حيث أنّ تخصيص هذه الأملاك لتحقيق النفع العام، يتقضي بالضرورة وضع نظام قانوني خاص بهذه الأملاك ، حتى لا تتعطل الغايات المرجوة منه، ولهذا نجد أنّ المشرع الجزائري قام بمنح بعض الوسائل المادية، والتدابير القانونية المتنوعة لضمان المحافظة عليها من طرف الإدارة، بالإضافة إلى ذلك، فإنّه في كثير من الأحيان يخرج عن القواعد العامة سيما إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من التنظيم ، لأنّه يؤمن بأنّ هذه الأملاك هي عصب استمرارية، ووجود الدولة، وأن حق استثماره، واستغلاله هي الروح النابضة فيه.

وعلى هذا الأساس كانت الغاية من دراسة هذا الموضوع، من خلال التوصل إلى معرفة النظام القانوني لهذه الأملاك الوطنية العامة، بدراسة وتحليل جميع القوانين المنظمة لها سواء تعلق الأمر بالقانون 84-16، مروراً بالقانون 90-30 الذي جاء بعد تكريس دستور 1989، و في الأخير القانون 08-14 المتعلق بالأملاك الوطنية، حيث أن جميع هذه القوانين ساهمت في تطور المركز القانوني للملكية الوطنية العامة.

نظراً للخاصية التي تتمتع بها الأملاك العامة، وأهميتها في قيام الدولة بمهامها، يجعلنا نبحت حول العديد من الإشكالات المرتبطة أساساً بمدى قدرة مختلف القوانين على تنظيم هذه الأملاك ومدى تأثيرها بالأنظمة السياسية التي مرت بها الدولة الجزائرية منذ الاستقلال و انعكاساتها على وظيفة هذه الأملاك، وكذلك أهم المعايير التي اعتمدها عليها المشرع لإضفاء الصفة العامة على هذه الأملاك وطرق إعادة تصنيفها و ذبك بطرح الإشكالات التالية:

- ماهي أهم التطورات التشريعية التي عرفتها الأملاك الوطنية العامة، ومدى تأثيرها بالنظام السياسي للدولة.
- ماهي المعايير التي اعتمدها عليها المشرع الجزائري في تصنيف وتكوين الأملاك الوطنية العامة.

للإجابة على مختلف هذه الإشكالات القانونية يجعلنا نعتمد على أكثر من منهج، حيث أن طبيعة الموضوع تقتضي ذلك، لهذا اعتمدنا على المنهج التاريخي لمعرفة أهم التطورات القانونية التي عرفتها هذه الأملاك في الجزائر، كما اعتمدنا على المنهج الوصفي وكذلك المنهج التحليلي لتحليل مختلف النصوص القانونية والآراء الفقهية المتصلة بموضوع الدراسة من خلال الاعتماد على خطة ثنائية تتكون من محورين، سنتطرق من خلال المحور الأول إلى أهم التطورات التي عرفتها هذه الأملاك ثم نتطرق في المحور الثاني إلى أهم القواعد والطرق الأخرى التي تسمح بتكوينها و اكتساب هذا النوع من هذه الأملاك للصفة العامة.

المحور الأول: التطور التشريعي للملكية العامة

تختلف أهمية و مركز الأملاك العامة مع تغير التوجه السياسي و الاقتصادي المتبع حسب طبيعة كل دولة، أي حسب الاختيارات السياسية، وكلما تغيرت هذه المعطيات، تغيرت القواعد القانونية المنظمة لها، وعلى وجه عام يمكن القول أن النظام الليبرالي المؤسس على الملكية الخاصة والمبادرة الاقتصادية الخاصة، يرى في تحديد نطاق الملكية العامة وسيلة لتسهيل ممارسة الحرية الفردية، وفي هذا النظام سيقصر نشاط الدولة على إشباع الحاجات العامة عن طريق استغلال المرافق العامة، ويقيد نشاط الإدارة بقواعد معينة¹

غير أن الوضع قد يختلف نوعاً ما عندما يتعلق الأمر بدولة أساسها الملكية الجماعية والمبادرة الاقتصادية العمومية، حيث تظهر هذه الأخيرة أكثر أهمية وأكثر حماية، فإذا كانت الدولة الحائزة الوحيدة لأهم الممتلكات، كما كان عليه النظام الجزائري²، وهذا يؤدي إلى انعدام التوازن الضروري بين القواعد القانونية التي تحكمها مما يؤدي إلى تحكمها مما يؤدي إلى فقدان الدومين الخاص مكانته.

ويعتبر انتقال الجزائر من النظام الاشتراكي إلى نظام آخر "السوق الحر"، و الاصطلاحات التي رافقته كأحسن دليل على العلاقة الوطيدة التي تربط بين الأنماط السياسية المنتهجة والقواعد القانونية التي تنظم هذه الأملاك، وبالتالي

سنتطرق من خلال هذا المحور إلى تأثير السياسات التي انتهجتها الدولة الجزائرية على طبيعة ومفهوم الملكية الوطنية العامة، ثم نقوم بالتطرق إلى معايير تحديد الملك الوطني العام.

أولاً: تطور مفهوم الملكية الوطنية العامة:

عرفت المادة الأولى من قانون 30 جوان 1984 على أنه: «تتكون الأملاك الوطنية من مجموع الممتلكات والوسائل التي تملكها المجموعة الوطنية والتي تحوزها الدولة وكمجموعاتها المحلية في شكل ملكية الدولة...». أما المادة (12) من قانون الأملاك الوطنية: «تشمل الأملاك العمومية على الحقوق والممتلكات المنقولة والعقارية التي تستعمل من طرف الجميع والموضوعة تحت تصرف العامة، المستعملة لها إما مباشرة وإما بواسطة مرفق من المرافق العمومية شريطة أن تكون في هذه الحالة، إما بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة ملائمة حصراً وأساساً مع الهدف الخاص بهذا المرفق».

بالمقارنة بين هذين النصين نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى مفهوم الأملاك العامة من خلال القانون 84-16، وهذا راجع إلى طبيعة النظام القانوني السائد في تلك الفترة الذي لا يعترف بازدواجية الأملاك، بل اعتبرها ملكية واحدة و هذا على عكس القانون 90-30 الذي عرف هذه الأملاك، و على هذا الأساس سنقوم بدراسة طبيعة الملكية العامة في ظل هذه القوانين و مدى تأثيرها بالأنظمة السياسية للدولة.

1- الملكية الوطنية العامة في ظل قانون 30 جوان 1984:

لقد انطلق عرض أسباب مشروع هذا القانون من انتقاد النظرية التقليدية المبنية على التمييز بين الدومين العام و الدومين الخاص³، حيث أن هذا التمييز لا يجد أي مكانة في دولة انتهجت النمط الاشتراكي وأنّ هذه النظرية غير قابلة للتطبيق لأنها تتنافى وأهداف الدولة الاشتراكية، وعلى وجه عام صرح مشروع عرض الأسباب بعدم قابلية هذه النظرية للتطبيق في الجزائر حيث لا يمكن التفرقة بين الأملاك الهادفة لتحقيق هدف المرفق العام والأملاك الأخرى التي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة.

و بالتالي فقد اقترح المشرع نظرية تأخذ بنظرية وحدة الأملاك الوطنية باعتبار أن هذه الفكرة لا تتنافى والتقسيم الداخلي⁴ للأموال حسب وظائفها، ونظام تسييرها، ونستخلص من هذا أن المشرع قد التحا إلى فكرتين أساسيتين فكرة ملكية الدولة التي ترمي إلى مفهوم واسع، فكرة الأملاك الوطنية الموحدة التي تهدف إلى تغطية كافة الأموال⁵

أ- فكرة ملكية الدولة:

لقد نصت المادة الأولى من قانون 30 جوان 1984 على أنه: «تتكون الأملاك الوطنية من مجموع الممتلكات والوسائل التي تملكها المجموعة الوطنية والتي تحوزها الدولة وكمجموعاتها المحلية في شكل ملكية الدولة...».

ما يلفت الانتباه في هذا التعريف هو الخلط بين المفاهيم وذلك من خلال استعمال المشرع الجزائري لعبارة "ملكية المجموعة الوطنية" حيث تتعارض مع الطبيعة القانونية لحق الملكية في حدّ ذاتها باعتبار أنّ هذه الجماعة ليست شخص قانوني⁶، وبالتالي يطرح التساؤل حول دافع المشرع من استخدام هذه العبارة وما المقصود من ذلك؟!.

الملاحظ أنه لا يوجد أي مانع في إسناد حق الملكية للمجموعة الوطنية، لأن هذا يعتبر كفيلاً بإصباح حماية فعالة

على الملاك، باعتبار الكلمة الأخيرة للفصل في مصيرها ترجع إلى الشعب إما مباشرة أو عن طريق ممثليه، ولهذا لا يمكن أن نتجاهل حقيقة أخرى أن هذا التعبير وإن لم يكن معترفاً به في القانون الإداري، والتعبير القانوني، فإنه على عكس ذلك هو أحد التعبيرات السياسية والدستورية على أن تكون الدولة من الناحية القانونية هي الشخص القانوني للجماعة الوطنية⁷ والجدير بالذكر في هذا الصدد ما ذهب إليه جانب من الفقه العربي في تأييده لرفض فكرة تملك المجموعة الوطنية، والذي يحتاج في حد ذاته إلى المراجعة، وهذا ما ذهب إليه الأستاذ عبد العزيز شيجا أن الاستناد لما أورده المشرع بالدستور المصري من استعمال اصطلاح ملكية الشعب كمرادف لملكية الدولة يقول بأنّ حق الدولة على أملاكها العمومية حق ملكية هو إسناد في غير محله، لأنه إذا جاز القول بملكية الشعب لهذه الأموال، فإنّه بالتالي يمكن أن يجاز القول بملكية الهواء (أي المجال الجوي للدولة)، وكذلك ملكية الشعب للبحار والمحيطات التي تطل عليها، وهي أشياء لا تقبل التملك بطبيعتها ولا تكون محلاً للتعامل⁸.

ثم يواصل في عرض رأيه إلى أن يصل إلى تكييف طبيعة حق الدولة على الأملاك العامة باعتباره مظهراً من مظاهر ممارسة سيادتها على أراضيها تسمو على اعتبارات الملكية، وهذا الرأي يمكن أن يجد سنده في القانون الدستوري⁹. غير أن هذا الرأي فيه مصادرة على المطلوب، فهو ينفي أن يكون للشعب حق ملكية على هذه الأملاك، ثم يكيف حق الدولة بأنه حق في السيادة، متجاهلاً أن معظم دساتير الدول تنص على أنّ السيادة ملكاً للشعب وحده. وحتى إن قلنا بأن المالك هي الدولة، فإنّ أيلولة هذه الأملاك إلى شخص معنوي لا يترتب عنه أي ضرر، ولكن المهم من يباشر مهمة تسيير هذه الأملاك-وهنا بيت القصيد- فإسناد الملكية للمجموعة الوطنية هو إسناد مهمة التسيير لهذه الأخيرة وذلك باللجوء إلى فكرة "التمثيل العام للمجموعة عن طريق مسيرتها"، وبالتالي فلا يوجد أي مانع أن تبقى هذه الأملاك ملكاً للمجموعة الوطنية، ويتم استغلالها من طرف الدولة استغلالاً اقتصادياً ما دام أنه قد تمّ الفصل بين النشاط وصاحب الملكية¹⁰.

ب- فكرة وحدة الأملاك الوطنية:

كما جاء في مشروع عرض الأسباب، فإن النظرية الجديدة مبنية على فكرة وحدة الأملاك الوطنية، حيث تتشكل هذه الأخيرة مجموعة واحدة دون تقسيمها إلى أملاك عامة وأخرى خاصة، وبالتالي فإنّ اللجوء إلى هذه الخاصية يؤدي إلى إخضاع هذه الأملاك إلى نظام قانوني واحد أي إلى نفس القواعد القانونية¹¹، ولكن يلاحظ من أن هذه الأملاك الوطنية لا تحتوي على وحدة بمعنى الكلمة أي مجموعة واحدة حيث توجد خمس مجموعات نص عليها المشرع من خلال هذا القانون وهي: الأملاك العامة، الأملاك الاقتصادية والأملاك المستحصنة وكذلك الأملاك العسكرية، وأخيراً الأملاك الخارجية، والملاحظ أيضاً أن هذه الأملاك لا تخضع لنفس النظام القانوني، حيث أنّ كل نوع من الأملاك ينظمها قانون معين، فمثلاً الأملاك العامة تخضع لقواعد القانون العام، والأملاك الاقتصادية تخضع لقواعد القانون الخاص في تسييرها، ومن هذا المنطلق يجب البحث على معايير التمييز بين هذه الأملاك.

لقد اعتمد المشرع الجزائري في قانون 1984 على عدة معايير تختلف عن تلك المعروفة في النظرية التقليدية، ومن

بينها المعيار العضوي والمعيار الوظيفي.

-**المعيار العضوي:** أي البحث على الشخص العام الذي يمارس حق الملكية، حيث رأينا أنّ الأملاك قد تكون تابعة للدولة أو لإحدى الولايات أو البلديات، ويصبح من الواجب معرفة الهيئة المسؤولة عن الأضرار الناجمة عن تسيير هذه الأملاك كما يسمح هذا المعيار بتحديد السلطة الإدارية المكلفة بتنظيم قواعد استعمال هذه الأملاك من طرف الأفراد، وخاصة لتحديد قاعدة الاختصاص الإقليمي.

-**المعيار الوظيفي:** بمعنى البحث عن الوظيفة التي يُخصص المال من أجلها، حيث أنّه باستعمال هذا المعيار الذي يسمح لنا بتحديد وظيفة كل مجموعة من الأملاك، والتي يمكننا من فرز خمسة وظائف لهذه الأملاك وهي وظيفة المرفق العام، والاستعمال الجماهيري، الوظيفة الاقتصادية، الوظيفة الإدارية، الوظيفة العسكرية، الوظيفة المتصلة بالعلاقات الخارجية، إلا أن هذا المعيار لا يسمح بتحديد النظام القانوني للأملاك، حيث تخضع الأملاك الاقتصادية على سبيل المثال تارة إلى قواعد القانون العام، وتارة أخرى إلى قواعد القانون الخاص، كما هو الحال أيضا بالنسبة للأملاك المستحصنة.

وفي الأخير يمكن القول أن هذا المفهوم الموحد للأملاك الوطنية ذو صبغة إيديولوجية يرمي إلى توحيد طبيعة هذه الأملاك والتي تستعمل من أجل تحقيق الصالح العام.

2- تأثير دستور 1989 على الملكية الوطنية العامة:

كان من الطبيعي أمام صدور العديد من النصوص القانونية المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية، والتي أحدثت ازدواجية في الخطاب السياسي بين ذلك المكرس في دستور 1976، والخطاب الجديد الذي بدأت بواره تطفو على السطح ابتداءً من سنة 1986¹²، إذ كان لا بد أن يفسح أحدهما المجال للآخر، برفع ما من شأنه أن يُحدث التناقض بين الخطابين.

فإنّما أن تعاد صياغة الدستور تماشياً والتطورات الجديدة التي عرفتها تلك المرحلة، أو يُعاد تكييف النصوص القانونية الجديدة مع أحكام دستور 1976، إلا أنّ الاختيار انصبّ على الرأي الأول القاضي بتعديل الدستور، وذلك تحت ضغوطات الواقع الداخلي والخارجي، فكان دستور 1989 الذي أحدث القطيعة مع النظام الاشتراكي وفتح المجال واسعاً أمام المبادرة الخاصة بتغيير نظريته الجذرية للأملاك الوطنية، حيث أنه بمجرد تبني دستور 1989 اختفى هذا المفهوم فاسحاً المجال للملكية العمومية¹³ كمفهوم جديد.

إنّ هذا التغيير في المفاهيم لا يمكن أن يكون اعتباطياً أو وليد الصدفة، وإنما يترجم حقيقة واقع معاشاً، عرفتة الجزائر قبل وبعد أحداث أكتوبر 1988 -والتي تعد بمثابة القطرة التي أفاضت الإناء- والتي شكلت منعرجاً تاريخياً بالنسبة للجزائر، توج بتحول جذري في طبيعة النظام في حدّ ذاته، لتنتهي معه جميع المفاهيم الاشتراكية السابقة.

وهذا ما أكدّه عرض الأسباب لمشروع قانون الأملاك الوطنية بقوله: «وتدرج أحكام الدستور الجديد المتعلقة بالملكية العمومية، والأملاك الوطنية في سياق النصوص المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية، ويؤكد بدقة مبدأ الفصل بين نشاط الدولة باعتبارها السلطة العامة، ونشاطها التملكي المحض باعتبارها مالكة الأملاك»¹⁴.

بالإضافة إلى هذا فإن الدستور يعرّف الملكية العمومية باعتبارها: «ملك للمجموعة الوطنية»¹⁵، ويعدّد بعدها

مشمات هذه الملكية، مع تركه القائمة مفتوحة أمام إمكانية توسيعها، ثم يرجع مرة أخرى لينص على أنّ الاختصاص يعود للقانون في تحديد نطاق هذه الأملاك، ويكتفي بوضع التفرقة الأملاك العامة التي تملكها كل من الدولة، والولاية، والبلدية¹⁶

وبالتالي فإنّ المشرع الجزائري علاوة على كونه كرس ازدواجية الأملاك الوطنية من حيث طبيعتها إلى أملاك عامة وخاصة، فقد كرس ازدواجية أخرى لهذه الأملاك من حيث صاحب الملكية، فيميز بين تلك المملوكة للدولة، والأملاك التابعة للأشخاص الإقليمية.

إنّ مدلول الملكية العامة كما ورد في نص المادة 17 "ملك للمجموعة الوطنية" يوحي بمفهوم آخر غير ذلك المتعارف عليه في النظرية التقليدية، فهو يوحي بفكرة الملكية المرتبطة بمجموعة غير مشخصة والمتمثلة في فكرة الملكية الجماعية، وبوجه خاص ملكية اليد المشتركة "propriété en main commune"، فيتعلق الأمر -إذن- بعدد من الملكيات تم توحيدها وتنظيمها إداريًا، إلا أنّها لا تنشأ موضوعًا جديدًا للحق والتي تم إسقاط هذه النظرية على الأملاك العمومية¹⁷

إنّ هذه النظرية ليست وليدة المرحلة الاشتراكية فحسب أو وليدة المرحلة الاستعمارية باعتبار أنّ تلك المرحلة عرفت تطبيق النظرية التقليدية للأملاك، بل تمت جذورها إلى المرحلة العثمانية، وحتى قبل هذه المرحلة، ذلك أنّ هذه النظرية ليست غريبة عن الانتماء الحضاري للجزائر باعتبار أنّ هذه الأملاك وعبر مراحل تطورها التاريخي عرفت ما يسمى بنظرية الأملاك في مفهومها الإسلامي، والتي كرس هذه النظرية مستندة في ذلك إلى قول النبي "ص": «الناس شركاء في ثلاث: الماء والكأ والنار»، وهو ما يشير إلى ما اصطلح على تسميته بالأملاك الطبيعية، فالماء إشارة للموارد المائية والتي تعتبر من أهم الثروات الطبيعية، والكأ في إشارة إلى الأرض (طبعاً التي لا مالك لها)، والنار فيها إشارة للمحروقات التي تعد بمثابة المورد المالي والأساسي للدولة¹⁸.

حيث نستخلص مما سبق ذكره أنّ قانون 30 جوان 1984 لم يرى تطبيقاً حقيقياً، لأنّ صدور دستور 1989 وضع حدًا لآثاره وأجبر المشرع على الرجوع للقواعد التقليدية التي كانت تخضع إليها الأملاك العمومية¹⁹ حيث أنّه أعاد النظر من خلال الدستور، وقام باستبدال عدة مصطلحات إيديولوجية بمصطلحات أكثر تعبيراً قانونياً، ويمكن تلخيص الأحكام الجديدة فيما يلي

- استعمال عبارة الملكية العمومية بدلا من مفهوم ملكية الدولة السائدة سابقا.

- تحديد نطاق الملكية العمومية حيث يحصرها الدستور في بعض العناصر غير أنّها قابلة للتوسع.

- يخضع توسيع نطاق الملكية العمومية لإرادة المشرع.

يبدو أنّ المفهوم الجديد للملكية العمومية يدل على خيار سياسي لتوجه جديد بالرغم من طبيعة الظروف التي أدت إلى صدور الدستور، إلا أنّه بقي بالإصلاحات التي بادرت بها الحكومة منذ سنة 1987 في سياق الانفتاح الاقتصادي، وذلك بتكريس الفصل بين صلاحيات الإدارة كسلطة تسهر على تسيير المرافق العامة، وصلاحياتها كمالكة

طبقا لقواعد السوق، والمنافسة، ومن هذا المنظور قد تصبح النظرية الموحدة للأموال الوطنية عاجزة على إعطاء صورة صحيحة عن طبيعة الاستعمال للأموال العمومية، واختيار هذا المفهوم الجديد لا يعبر عن تغيير في المصطلح وحسب بل يرمي إلى تغيير جذري في علاقة الدولة بأموالها.

رغم تخصيص الدستور بمادة واحدة لتعريف الملكية العمومية والتي تعتبر "كأموال للمجموعة الوطنية"، وبغض النظر عن النقائص المتصلة بهذا التعريف من الجانب القانوني، والذي يمكن القول أنه عبارة مجردة من كل محتوى إيدولوجي²⁰

بالإضافة فالمشرع وضع تعادًا لهذه الأموال التي تعتبر ملكية عمومية حيث أنها لم تأتي على سبيل الحصر والملاحظ أن مفهوم هذه الملكية يرمي إلى محتوى واسع للأموال التابعة للدولة والمجموعات المحلية، حيث يضم هذا التعريف "الملكية العمومية" جميع الأموال المخصصة للمرافق العامة والصالح العام من جهة والأموال المخصصة لمختلف الأنظمة التي تقوم بها .

وبالتالي فإن عبارة الملكية العمومية تنطوي على عدة مميزات وخصائص من بينها:

- أنها أموال غير قابلة للتصرف والتملك والحجز عليها.
- أنها ملكية يجب أن تبقى بحكم الدستور تابعة للدولة والجماعات المحلية، وهذه قاعدة لحماية هذه الأموال ضد تصرفات الأفراد والإدارة.

ثانيا: معايير تحديد الأموال العمومية:

لما كان المشرع الجزائري يقتبس النظريات القانونية والفقهية نقلا عن الفقه والقضاء الفرنسيين، وكانت نظرية المال العام هي نظرية فرنسية المولد، والنشأة، والتي تقوم على التفرقة بين أموال الدولة العامة والأموال الخاصة، حيث تظهر أهمية التمييز بين الدومين العام، والدومين الخاص في اختلاف الأنظمة القانونية التي تخضع لها، لذلك اختلف الفقهاء وتباينت النظريات التي قيلت في محاولة تحديد معيار محدد، للتفرقة بين الدومين العام والخاص²¹.

وإذا كان المشرع الفرنسي لم يقم بتحديد معيار واضح لتمييز الأموال العامة، وترك هذه المهمة للفقه والقضاء للاجتهاد في تحديد معيار جامع في هذا الشأن، فما هو موقف المشرع الجزائري في ذلك؟

إن قيام المشرع بالتمييز بين الأموال العمومية والخاصة التابعة للدولة والجماعات الإقليمية، أدت بالكثيرة إلى التساؤل حول المعايير التي اعتمد عليها في تحديد هذه الأموال.

لقد اعتمد المشرع الجزائري في تحديده للأموال العمومية على مجموعة من المعايير التقليدية المستنبطة من الفقه والقضاء الفرنسيين، ويتمثل في معيار عدم قابلية الأموال العامة للملك الخاص، ومعيار تخصيص المال للاستعمال الجماهيري العام أو للمرفق العامة، بالإضافة إلى بعض المعايير الخاصة بالقانون الجزائري.

1- معيار عدم قابلية الأموال العمومية للتملك الخاص:

تنص المادة (03) من القانون 30/90 المتضمن الأموال الوطنية على: «تشكل الأموال الوطنية من تلك الأموال المشار إليها في المادة 17 من الدستور والتي لا يمكن أن تكون ملكية خاصة بحكم طبيعتها، أو تخصيصها للغرض

التي أنشأت من أجلها».

فالمتمتع لهذه المادة يلاحظ بسهولة المعيار الذي اعتد عليه المشرع لتحديد الأملاك العمومية، وهو عدم قابليتها للملك الخاص، حيث تعد هذه الفكرة من النظريات الفرنسية التي تعتمد على طبيعة المال في حد ذاته، إذ لا يعد ملكا عاما إلا ما كان بطبيعته غير قابل للملكية الخاصة، لذلك فإن صفة العمومية موجودة في المال العام قبل أن نعترف بها للإدارة، وأن اعتراف الإدارة له بما ليس إلا عملا كاشفا من جانبها، وليس منشأ، حيث اتفق الفقه على رد الصفة العامة إلى طبيعة هذا المال في حد ذاته، باعتباره غير قابل للملكية الخاصة²².

2- معيار التخصيص:

تنص المادة (12) من قانون الأملاك الوطنية على أنه: «تتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور إما مباشرة، وإما بواسطة مرفق عام شريطة أن تكيف في هذه الحالة، بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة تكييفاً مطلقاً أو أساساً مع الهدف الخاص بهذا المرفق، وكذا الأملاك التي تعتبر من قبيل الملكية العمومية...».

يظهر من خلال هذا التعريف أن المشرع الجزائري قد عاد إلى معيار المنفعة العامة حيث يفترض أن الأملاك العمومية مخصصة للصالح العام كما اعتمد على المعايير الواردة في الفقه والقضاء الفرنسي، والذي يقسم الأملاك العمومية إلى أملاك مخصصة للاستعمال الجماهيري العام وأملاك مخصصة للمرافق العامة²³.

أ- معيار تخصيص المال للاستعمال الجماهيري:

تعتبر أملاكاً مخصصة للاستعمال العام تلك الأملاك التي يقوم الأفراد باستعمالها مباشرة دون اللجوء إلى مرفق معين، وبالتالي فلا يقتصر هذا الاستعمال الجماعي فقط لأنه يمكن للأفراد أن تستعمل بعض الأملاك بصورة فردية مثل: "مكان في السوق العمومي" وقد أضاف القضاء الفرنسي أن بعض الأموال المخصصة للاستعمال العام لا تشكل أملاكاً عمومية إلا إذا أدخلت عليها، تهيئة خاصة تعدها لاستعمال الجمهور، حيث أن مجلس الدولة الفرنسي أصدر قراراً في قضية تتعلق بالمياه الصالحة للشرب لا تكون أملاكاً عمومية إلا إذا تم إعداد وسائل تطهيرها وتوزيعها²⁴.

ب- معيار التخصيص للمرافق العامة:

يقصد بتخصيص الأملاك لمرفق عام إجراء إداري يرمي إلى نقل الحيازة التي تعتبر صورة من صور ملكية الدولة إلى حيازة هذا المرفق والذي يهدف من خلالها إلى الإسهام في تحقيق مهمة من مهام المنفعة العامة المخولة لمرفق عام، وقد أشرنا إلى أن كافة الأملاك التي تحوزها المرافق العامة لا تتوفر فيها شروط الأملاك العمومية، لأن القضاء والفقه الفرنسي "يشترطان أن تكون الأملاك ضرورية لاستغلال المرفق العام، ولهذا وضع القضاء شرطين أكدّ عليها المشرع الجزائري، أن تكون الأملاك بطبيعتها مناسبة للمرفق العام، أن تكون مهيأة خصيصاً لهدف المرفق العام.

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري يرى أنه أخذ بالمعايير التي حددها القضاء الفرنسي، ويمكن القول أن تعريف الأملاك العمومية في القانون الجزائري هو تعريف تشريعي أي جاء عن طريق التشريع وليس عن طريق القضاء كما هو الحال في

ج- المعيار الخاص بالقانون الجزائري.

لقد حددت المادة (17) من دستور 23 فبراير 1989 قائمة الأملاك العمومية عندما نصت على أن: الأملاك العمومية 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 السلكية واللاسلكية وأملاك أخرى محددة في القانون.

فلتعريف الأملاك العمومية قد اعتمد المشرع على عدة وسائل وذلك من خلال تعيين صاحبها وهي المجموعة الوطنية، حيث نلاحظ أنه لم يشير للدولة، ولكن يطرح التساؤل حول نية المشرع في استخدام عبارة "المجموعة الوطنية" مع العلم أن هذه الأخيرة لا تتوفر فيها الصفة القانونية للملك إلا للأشخاص المعنوية، ومن المعلوم أن تمثيل المجموعة الوطنية ينحصر في الدولة²⁶

بالإضافة إلى هذا فقد لجأ المشرع من خلال الدستور إلى تعداد الأملاك التي تشكل الملكية العمومية من الموارد والثروات الطبيعية، إن تحدد الأملاك العمومية يترتب عنه عدة نتائج قانونية، فعلى المستوى القضائي فإن تدخل المشرع في تحديد هذه الأملاك يجعل دور القضاء في هذا المجال محصور من زوايا عديدة²⁷ يتطلب البحث عن تفسيرات أو مبررات لذلك.

تحديد المشرع لقائمة الأملاك الوطنية يجعل القاضي الجزائري مقيداً، وملزماً، ففي حالة وجود نزاع ملك عام أو خاص يلجأ إلى قواعد القانون التي حددها المشرع بشكل "حصري" لا يقبل أي مجال "للاجتهاد"، وهو عكس ما طبقه القضاء الفرنسي .

إن التحديد التشريعي لتحديد نظري فحسب، فلو افترضنا أن المشرع بين قائمة الممتلكات العمومية بشكل حصري، وكان تدخل الطبيعة بعد ذلك أدى إلى تغيير طبيعة أو وصف هذا الملك، فهل نحتاج إلى نص قانوني آخر (أي تعديل القانون)، حتى نعيد قائمة الأملاك، أو نحتاج إلى قرار إداري من أجل إخراج هذا المال من نطاق الملكية العامة.

المحور الثاني: نظام تكوين الأملاك الوطنية العامة.

إن تكوين الأملاك الوطنية يقام بوسيلتين هما الوسيلة القانونية والوسيلة الطبيعية حيث تتمثل الوسائل القانونية في تلك الوسيلة التي تخضع لأحكام القانون بصورة عامة، أو لقواعد التعاقد، حيث تضم بموجبها أحد الأملاك (دون تحديد) إلى قائمة الأملاك الوطنية، غير أنه يجب توضيح الطرق التي يتم بموجبها الإدراج القانوني لهذه الأملاك، وحتى الطرق التعاقدية.

إن المادة (26) من القانون 30/90 المتضمن الأملاك الوطنية بينت المقصود من ذلك، حيث أن المشرع حدد

طرق الإدراج حسب التقسيم التالي:

- طرق الإدراج التي تخضع للقانون الخاص (أي لقواعد القانون) وهي:

العقد، التبرع، التبادل، التقادم، الحيازة.

-طريقان استثنائيان يخضعان لقواعد القانون العام وهما:

نزاع الملكية، وحق الشفعة.

إن القراءة المتأنية لنص المادة (26) السابق ذكرها، يبين أن المشرع لم يميز فيها بين قواعد تكوين الملك العام، والخاص بصورة واضحة، فبالرغم من وجود فوارق جوهرية في تكوين كلا منهما

فالملك العمومي يعتمد في الأصل على نفس القواعد التي يتكون منها الملك الخاص، وهذا طبقاً لنص المادة (26) دائماً، فهي من الناحية القانونية وضعت إطاراً مشتركاً غير واضح المعالم من حيث التمييز بين تكوين الأملاك العمومية والأملاك الخاصة.

وعليه لا بد من البحث في النصوص، والمواد الأخرى عن صيغة أخرى لتكوين الملك العام لوحده، وهذا ما سنقوم به من خلال هذا المحور من خلال التحديد التشريعي لقائمة الأملاك العمومية، ثم نتطرق إلى قواعد اكتساب هذه الأملاك الصفة العمومية.

أولاً: التحديد التشريعي للأملاك الوطنية العامة.

لقد قام المشرع الجزائري بتعداد بعض العناصر والتي وضعها ضمن قائمة الأملاك العمومية²⁸، لكن ما يلاحظ أنه أبقى القائمة مفتوحة على إمكانية إدراج بعض الأملاك التي تتوفر فيها شروط إضفاء الصفة العمومية (التخصيص، الإعداد الخاص)، ومن بين الأملاك العمومية التي عددها القانون، نميز الأملاك الطبيعية من جهة والأملاك الاصطناعية من جهة أخرى²⁹.

1- الأملاك الوطنية الطبيعية:

نعني بالأملاك الطبيعية تلك الأملاك التي يكون مصدرها العوامل الطبيعية، وليس ناتجاً عن عمل الإنسان، وليس للدولة إلا إثبات وجودها وتحديد مجالها كملك وطني عمومي، وتشمل خصوصاً العناصر التالية:

أ-عناصر الأملاك البحرية:

تشمل الأملاك العمومية البحرية، على جميع الأملاك التي أوجدتها الطبيعة والتي تكون ملكية للدولة، وتتضمن شواطئ البحر الواقعة في حدود إقليم الدولة وطرح البحر، ومحاسره، البحيرات المالحة، قعر البحر وباطنه، المياه البحرية الداخلية، وسنخصص البعض بالشرح كما يلي:

-شواطئ البحر:

لقد عرفت المادة (103) من المرسوم التنفيذي رقم 454/91³⁰ الشاطئ بأنه: «جزء للساحل الذي تغطيه أعلى مياه البحر تارة، ويكشفه أخفضها تارة أخرى».

وقد ورد في المادة (100) من نفس المرسوم بأن حدود الأملاك العمومية البحرية من جهة الأرض، تقدر ابتداءً من حد الشاطئ الذي تبلغه الأمواج في أعلى مستواها خلال السنة، وفي الظروف الجوية العادية، وتعد مساحة الشاطئ التي تغطيها الأمواج على هذا النحو، جزءاً لا يتجزأ من الأملاك العامة البحرية³¹.

- طرح البحر ومحارسه:

تعرف المحارس بأنها القطع الأرضية التي يتركها البحر مكشوفة لدى انحساره، ولم تبق الأمواج تغمرها في أعلى مستواها، أما طرح البحر، فهي القطع التي تتكون من الطمي الذي يأتي به البحر إلى الساحل، ويظهر فوق أعلى مستوى تبلغه الأمواج³².

ب-عناصر الأملاك العامة المائية:

تعد جزءا من الأملاك الطبيعية المائية حسب نص المادة (108) من المرسوم التنفيذي السابق الذكر:

-مجرى السواقي والوديان.

-البحيرات.

-المستنقعات.

-السياخ، الطمي، الغوط والرواسب المرتبطة بها.

-الأراضي والنباتات الموجودة في حدودها.

ج-المجال الجوي الإقليمي: و هي المسافة الجوية التي تعلق إقليم الدولة.

د-الثروات والموارد الطبيعية:

وهي مجموعة الأملاك المنصوص عليها في المادة (15) من القانون 30/90، المتضمن الأملاك الوطنية والتي تتشكل من الثروات والموارد الطبيعية، السطحية والجوفية بمختلف أنواعها مثل (المخروقات)، والثروات المعدنية الطاقوية والحديدية، والمنتجات المستخرجة من المناجم، والمحاجر، والثروات البحرية، وكذا الغابية في كامل المجال البري من التراب الوطني، في سطحه وحوفه أو الموجود في الجوف القاري، وجميع المناطق الخاضعة للسيادة الجزائرية أو لسلطتها القضائية.

2- الأملاك الوطنية الاصطناعية:

وهي مجموعة الأملاك التي يرجع الفضل في وجودها إلى الجهد الإنساني، عن طريق تدخل الدولة بالقيام بمشاريع تهدف من خلالها إلى القيام بوظيفتها لضمان استمرارية وجودها ومن بين هذه الأملاك ما نصت عليه المادة (16) من القانون 30/90:

-الأراضي المعزولة اصطناعيا عن تأثير الأمواج.

-السكك الحديدية وتوابعها الضرورية لاستغلالها.

-الموانئ المدنية والعسكرية وتوابعها حركة المرور البحرية.

-الموانئ الجوية، والمطارات المدنية، والعسكرية وتوابعها المبنية أو غير المبنية المخصصة لفائدة الملاحة الجوية.

-الطرق العادية، والسريعة وتوابعها.

-المنشآت الفنية الكبرى، والمنشآت الأخرى، وتوابعها المنجزة لغرض المنفعة العمومية.

-الآثار العمومية، المتاحف والأماكن والحظائر الأثرية.

- الحدائق المهيأة.
- البساتين العمومية.
- المنشآت الأساسية الثقافية والرياضة.
- الأشياء والأعمال الفنية المكونة لمجموعات التحف الوطنية.
- المحفوظات الوطنية.
- حقوق التأليف، حقوق الملكية الثقافية الآيلة إلى الأملاك الوطنية العمومية.
- المباني العمومية التي تأوي المؤسسات الوطنية، وكذلك العمارات الإدارية المصممة أو المهيأة لإنجاز مرفق عام.
- المنشآت ووسائل الدفاع المخصصة لحماية التراب الوطني برًا وبحرًا وجوًا.
- المعطيات المترتبة عن أعمال التنقيب، البحث المتعلقة بالأملاك المنجمية للمحروقات³³.

ثانيا: قواعد اكتساب الأملاك الوطنية الصفة العمومية

يخضع تكوين الملك الوطني إلى إجراءين مهمين هما تعيين الحدود و التصنيف حيث نلاحظ أن المشرع الجزائري نص من خلال المادة (27) من القانون 30/90 في فقرتها الثانية التي نصت على ما يلي: «حتى يكون تعيين الحدود أو التصنيف مقبولين يجب أن يسبقها الاقتناء باعتباره فعلا أو حدثا معينا، يترتب عليه التمسك القبلي للملك الذي يجب أن يدرج في الأملاك الوطنية العمومية»³⁴.

فالمقصود بالاقتناء هنا هو الإدراج، والذي يعني إدخال ما معين في الأملاك العامة، وهنا تبرز أهمية تقسيم الأملاك العامة إلى اصطناعية وطبيعية، حيث أن هذه الأخيرة تتكون بحكم الظواهر الطبيعية³⁵، فهي لا تحتاج إلى تدخل الجهد الإنساني، عكس الأملاك الاصطناعية التي ينشئها الإنسان بالوسائل المتاحة له ، وبالتالي فإن عملية الإدراج في الأملاك العمومية تختلف حسب طبيعة الملك الوطني العمومي المعني كما يأتي:

- يثبت الإدراج في الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية، بالعملية الإدارية لتعيين الحدود.
- يكون الإدراج في الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية على أساس الاصطفاف بالنسبة لطرق المواصلات أو على أساس التصنيف حسب موضوع العملية المقصودة بالنسبة للأملاك الأخرى.

1- تعيين الحدود

إن عملية تعيين الحدود هو إجراء إداري، يهدف إلى ضبط حدود الأملاك العمومية مع الملكيات الخاصة، حيث تقوم بموجبه السلطة الإدارية المختصة بمعاينة حدود أملاكها العامة الطبيعية³⁶.

تخضع هذه العملية لأساليب وقواعد استثنائية، والتي تميزها عن تلك المطبقة في تعيين حدود الأملاك الخاصة، وقد كان القصد من هذه القواعد هو الحفاظ على وحدة هذه الأملاك العمومية، وحمايتها ضد خطر الاعتداءات الفردية.

وبالتالي فإن السلطة الإدارية تتمتع بحق تعيين حدود أملاكها، وتستطيع أن تفرض إرادتها في هذا المجال على الأملاك الخاصة التابعة للأفراد المجاورين لها³⁷.

ويعين هذا سلطة الإدارة الانفرادية في تعيين حدودها، كونها صاحبة سلطة تقرير وذلك من خلال اتخاذ الإجراءات التي تراها مفيدة لهذه الأملاك ، وقد كان معقولا من مدة أن تعيين حدود الأملاك العامة يمثل طابعا اختياريا بالنسبة للإدارة، إلا أنه أصبح حاليا يفرض نفسه عليها، وذلك من خلال مطالبة المجاورين لهذه الأملاك بتحديد حقوقهم العقارية³⁸.

وبصورة عامة فإنه يختلف نظام تعيين حدود الأملاك العمومية الطبيعية، عن تلك المقررة للأملاك الاصطناعية.

أ- تعيين حدود الأملاك العمومية الطبيعية:

يتميز النظام القانوني لتعيين حدود الأملاك الطبيعية بسمة هامة، وهي أن هذه العملية تقتصر على كشف إعلان الحدود التي توسعها الطبيعة أصلا لهذه الأملاك، وبالتالي فليس للتعيين أي أثر منشأ للحدود، ويقتصر أثره على إبراز الحدود الطبيعية.

-تعيين حدود الأملاك البحرية:

تضبط حدود الأملاك العامة البحرية الطبيعية عن طريق تقدير حدود البحر ومعانيها من جهة الأرض، ابتداءً من حد الشاطئ الذي تبلغه الأمواج في أعلى مستواها خلال السنة، وفي الظروف الجوية العادية، وتعد مساحة الشاطئ التي تغطيها الأمواج على هذا النحو جزءاً لا يتجزأ من الأملاك العامة البحرية الطبيعية.

حيث يثبت الوالي المختص إقليمياً بقرار هذا الحد بعد إجراء معينة علنية، ويكون ذلك من خلال إجراءات علنية، إما بمبادرة إدارة الشؤون البحرية، أو إدارة الأملاك الوطنية، أو بمبادرة مشتركة بينهما، وتقوم بهذا الإجراء المصالح التقنية المختصة عندما تصل الأمواج إلى مستواها الأعلى، ويترتب على ذلك إعداد محضر معاينة³⁹.

وبعد الانتهاء من إجراءات المعاينة، ومع انعدام الاعتراضات المعتبرة يضبط الوالي بقرار الحدود البرية للأملاك العامة البحرية ، و في الحالة العكسية أو انعدام التراضي، تضبط الحدود عن طريق قرار وزاري مشترك بين الوزير المعني، والوزير المكلف بالمالية.

غير أنه إذا برزت صعوبات⁴⁰ ذات طابع تقني بحت أدت إلى عرقلة عملية وضع الحدود، يشكل الوزير المكلف بالبحرية لجنة من الخبراء تتولى مهمة وضع المقاييس والمعايير التي تساعد الوالي على اتخاذ قراره ، حيث بعد قرار ضبط الحدود القانوني تصريحيًا، وهو يثبت أن المساحات التي غطتها الأمواج في أعلى مستواها قد أدرجت فعلا في الأملاك العامة بسبب الظواهر الطبيعية ، وعندما يبين إجراء المعاينة أن المساحات التي كانت من قبل مشمولة في الأملاك العامة البحرية، أصبحت لا تغطيها الأمواج في أعلى مستواها، تدمج هذه الأراضي المكشوفة قانونا في الأملاك الخاصة للدولة.

يمكن للوالي فيما يخص بعض أجزاء الساحل، أن يقوم خلال إجراء ضبط الحدود، على حافة الشاطئ والقطع الأرضية المجاورة له بحجز شريط لا يتجاوز عرضه عشرين (20) مترا، ابتداءً من الحد المسطر للأملاك العامة، حيث يخضع أي بناء أو تغيير يف هذه القطع الأرضية المحجوزة لرخصة خاصة يمنحها الوالي، دون المساس بالأحكام المنصوص عليها في مجال رخصة البناء⁴¹.

-تعيين حدود الأملاك العامة المائية:

يتم ضبط حدود مجرى الأملاك المائية عند أعلى مستوى تبلغه المياه المتدفقة طوال السنة، وفي الظروف العادية، دون أن تصل إلى حد الفيضان.

حيث تجرى المعاينة من خلال تحقيق إداري تقوم به المصالح المختصة في مجال الري، وإدارة أملاك الدولة وذلك عن طريق تعيين حدود وعمق السواقي والوديان تبعا للخصائص الجهوية، إذا كان منسوب سيلائها غير منتظم، وكان أعلى مستوى المياه في السنة لا يبلغ حدود التدفق الأقوى، وينطبق الإجراء نفسه على مجرى السواقي والأنهار والوديان الناضبة⁴².

يتخذ الوالي قرار ضبط الحدود بناءً على الملف المعد من طرف لجنة التحقيق التي تسجل أثناء القيام بعملها جميع الملاحظات وإدعاءات الأفراد المجاورين، بالإضافة إلى آراء المصالح العمومية المعنية الموجودة في الولاية، و يمكن أن يستعين بلجنة استشارية من الخبراء موضوعة تحت إشراف وزير الري إن لاقى صعوبات تقنية لا يمكن تجاوزها إلا بتدخل ذوي الخبرة في هذا المجال⁴³.

وفي الأخير يقوم الوالي بإصدار قرار وذلك في حالة انعدام الاعتراضات، حيث يبلغ ذلك لكل مجاور معني، وإذا وصل اعتراض من أحد الأفراد وتعذر التراضي تضبط الحدود بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالري، والوزير المكلف بالمالية.

ب- تعيين حدود الأملاك العامة الاصطناعية:

لا يقتصر دور الإدارة في تحديدها لأموالها الاصطناعية على معاينة الحدود، وإنما تمتد سلطتها في هذا المجال إلى إمكانية تغيير الحدود بالتوسيع أو التضييق حسب مقتضيات الصالح العام.

وعلى عكس ما أشرنا إليه بالنسبة للأملاك الطبيعية، فإن قرار تعيين الحدود في هذه الحالة لا يقتصر على الأثر الكشفي أو التقريري، ولكنه يمتاز بصفة المنفعة العمومية، حيث تمنع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في تحديد أملاكها الاصطناعية.

ولقد نص المشرع الجزائري من خلال المادة (28) من القانون 30/90 السالف الذكر على أن الإدراج في الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية يكون على أساس "الاصطفاف"، حيث يهدف هذا الإجراء إلى إثبات تعيين الحدود الفاصلة بين هذه الأملاك العمومية، وملكيات الأفراد.

2- التصنيف

وهو عمل السلطة المختصة، والذي يضمن على الملك طابع الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية⁴⁴، ويجب أن يكون الملك المطلوب تصنيفه ملكا للدولة أو أحد الجماعات الإقليمية بمقتضى حق سابق، وأما بالامتلاك يتم لهذا الغرض حسب طرق القانون العام.

حيث تقوم بالاقتناء الجماعات أو المصلحة التي يوضع تحت تصرفها الملك المطلوب تصنيفه، وينبغي أن يكون

العقار ملكا مؤهلا أو مهيبا للوظيفة المخصص لها، ولا تكون هذه الأملاك المقتناة جزءا من الأملاك العمومية إلا بعد تهيئتها لهذا الغرض⁴⁵.

تدرج وتصنف هذه العقارات في الأملاك العامة بقرار يتخذه الوزير المكلف بالمالية أو الوالي المختص إقليميا، كل فيما يخصه وفي إطار صلاحياته، بناء على اقتراح رئيس المصلحة المعنية، وبعد استشارة مسؤول إدارة الأملاك الوطنية. ويثبت إدراج العقار في الأملاك العمومية بمحضر تعده إدارة أملاك الدولة بمشاركة ممثلي المصالح المعنية وفقا لقواعد معينة، وإذا أصبح هذا الملك لا يؤدي المهام المنوطة به تقوم هذه المصالح بتحويله إلى قائمة الأملاك الوطنية الخاصة.

أ- قواعد التصنيف:

يترتب على هذه العملية إضفاء الصفة العمومية على مجموعة الأملاك المراد إدماجها ضمن الأملاك العامة، حيث يميز في هذا المجال ثلاث عمليات منفصلة:

- عملية اكتساب الملك؛ أي دخوله في الذمة المالية للشخص العام بإحدى طرق الاكتساب كالتعاقد أو الطرق الجبرية⁴⁶.

- عملية تخصيص الملك، ويقصد ذلك على الأملاك التي أذمجت ضمن الأملاك العمومية، ويتم ذلك بموجب قرار السلطة الإدارية المالكة.

إلا أنه يصعب التمييز بين العمليات التي تخص الأملاك العمومية الطبيعية، حيث كثيرا ما يتم تصنيفها وإدماجها بمجرد وقوع الظاهرة الطبيعية، والتي تختلف عن تلك المعروفة بالنسبة للأملاك الاصطناعية⁴⁷.

- قواعد إدماج الأملاك العمومية الطبيعية:

إن هذه الأملاك توجد، وتحدد بفضل الطبيعة، ودون الإعداد أو التدخل البشري في ذلك، حيث يتم اكتسابها من طرف الإدارة بفعل الواقع، وليس بمقتضى عمل قانوني، وبالتالي يؤدي ذلك إلى اندماج هذا المال في نطاق الأملاك العمومية بصورة آلية، ويقتصر تدخل الإدارة في هذا المجال على إعلان وكشف الحدود الطبيعية للملك، غير أن هذه القاعدة لا تطبق بصورة مطلقة، إلا فيما يخص الأملاك الطبيعية البحرية (الشواطئ): أما بالنسبة للأملاك العمومية الشهرية فإدماجها يقتضي صدور قرار تصنيفها.

- قواعد إدماج الأملاك العمومية الاصطناعية:

إن الأملاك الاصطناعية هي نتيجة للعمل البشري، وهي تحتاج إلى تهيئة خاصة للقيام بالدور المناط منها مثل إنشاء الطرقات العامة، والمطارات، والموانئ.. الخ، ويقضي المشرع الجزائري ضرورة صدور قرار بإدماج هذه الأملاك تخصيصها لأهداف المنفعة العمومية، وبهذا المعنى فإن إدماج أو التخصيص يكون منفصل عن عملية الاكتساب، فإذا تمت هذه الأخيرة إجراءات التخصيص يدرج المال تلقائيا ضمن الأملاك الخاصة للشخص العام.

ب- إلغاء التصنيف:

وهو عمل السلطة المختصة الذي يجدد الملك من طابع الأملاك الوطنية العمومية، وينزله إلى قائمة الأملاك

الخاصة، مما يؤدي إلى خروج المال من قائمة هذه الأملاك وتجريده من صفة العامة⁴⁸، حيث نصت المادة (98) من المرسوم التنفيذي 454/91 في فقرتها الثالثة على أنه «إذا جرت مرافق الأملاك العمومية من صفتها العامة، عادت إلى الأملاك الخاصة للدولة أو الجماعة العمومية المالكة، متى كان تحويلها الأصلي إلى الأملاك العامة التابعة للدولة دون تعويض أو مقاصة»، وعليه فإنّ إلغاء التصنيف يترتب عنه:

- عودة الملك إلى قائمة الأملاك الوطنية الخاصة بالدولة أو الجماعات العمومية المالكة.

- في بعض الحالات يؤدي ذلك (إلغاء التصنيف) إلى السماح للمجاورين بحق الاكتساب، وحق الأفضلية في استعادة الأملاك التي تم ذبحها في قائمة الأملاك العمومية.

فبالنسبة إلى الأملاك الطبيعية مثلا، فإنّ ضفاف النهر المرتفعة، وغير المعطاة بأعلى نسبة للمياه، تجرد بصفة تلقائية من طابعا العمومي، ونفس الشيء بالنسبة لمجرى النهر الذي يتغير فجأة مجراه، فيصبح هو أيضا ملغى التصنيف وينزل إلى قائمة الأملاك الوطنية الخاصة بموجب قرار وزاري مشترك.

أما بالنسبة للأملاك الاصطناعية، وفي حالة تم التأكد بأنها أصبحت لا تؤدي المهام الخاص بها، يأذن الوزير المكلف بالمالية أو الوالي كل فيما يخصه، وبعد استشارة المصالح المعنية، بتجريد هذه العقارات من صفتها، حيث يثبت ذلك بمحضر تسليم لمصلحة أملاك الدولة بعد إعداد جرد وبيان وصفي للعقار المعني⁴⁹.

خاتمة:

بصورة عامة، يمكن القول أنّ المركز القانوني للأملاك الوطنية العامة تأثر بعدة مراحل مر بها النظام السياسي والاقتصادي في الجزائر، بدءا بالمرحلة الاشتراكية التي تبنى فيها المشرع مجموعة من القواعد التي ترسخ فكرة وحدة الأملاك الوطنية، وعدم جدوى تقسيمها، لتتبلور حقيقة بموجب صدور قانون الأملاك الوطنية رقم 84-16، غير أنّ هذا الوضع لم يعمر طويلا، وهذا نتيجة لما عرفه العالم من تحولات وأزمات تركت بصماتها عميقة على العديد من الدول، خاصة التي تبنت التوجه الاشتراكي، مما أدى بالمشرع الجزائري إلى العدول عن هذا التوجه، واعتماد سياسة جديدة مبنية على أساس المبادرة الفردية أو الخاصة، حيث تؤكد هذا المنهج بموجب التعديل الدستوري لسنة 1989، وإلغاء قانون الأملاك الوطنية بموجب القانون 30/90 المعدل و المتمم بالقانون 08-14 والذي قام بإعادة تكييف النظام القانوني لهذه الأملاك من خلال تكريس ازدواجية الأملاك، ويكون بذلك قد عدل عن فكرة وحدة الأملاك الوطنية، وتبنيه لمبادئ النظرية التقليدية التي تستقر على حق الشخص الإداري على أملاكه العمومية، بأنّه حق ملكية عادية مقيدة بقيود التخصيص الإداري، والموضوعة تحت تصرف الأفراد المستعمل لها بصفة مباشرة، أو غير مباشرة عن طريق المرفق العام، حيث يرى الفقه والقضاء أنّ حق الإدارة يقتصر على حق الاستعمال، والتخصيص للاستعمال العام، والمرافق العامة، كما توصل الاتفاق أيضا على أنه يخول للإدارة منح الأفراد تراخيص استعمال واستغلال الأملاك العمومية بشرط أن يتطابق هذا الاستعمال في هذه الحالة حسب طبيعة الأهداف العامة لهذا التخصيص.

غير أنه وبعد الإطلاع على هذا الموضوع من جوانبه المختلفة، ارتأينا تقديم بعض الملاحظات التي يجب مراعاتها

لضمان توفير تنظيم أفضل لهذا النوع من الأملاك، من أجل الإبقاء على الدور المنوط بها، ألا وهي تحقيق النفع العام لأفراد المجتمع من خلال :

- يتعين على المشرع الجزائري إعادة النظر في بعض نصوص القانون 08-14 المنظم للأملاك الوطنية، من خلال وضع اليات واضحة لتصنيف الأملاك العامة وكذا شروط إعادة تصنيفها .
- الزام المشرع الجهات المالكة بتفعيل دور مستخدميها و اعوانها في تنظيم و الحفاظ على الاملاك العامة ، حيث نلاحظ أنه في العديد من المرات تقوم الادرات المالكة باعادة تصنيف هذه الأملاك من أجل اخراجها من قائمة الأملاك الوطنية العامة و تصنيفها في قائمة الاملاك الوطنية الخاصة لغايات أخرى غير الدور المنوط بها وهو تحقيق النفع العام .
- العمل على رقمنة مخلف الأملاك التي تدخل في قائمة الأملاك الوطنية العامة عن طريق وضع قاعدة بيانات حول جميع هذه الأملاك لاحصائها و المحافظة عليها.

قائمة المراجع:

(1)- الكتب :

* كتب باللغة العربية :

- نوفل صفو الدليمي، الحماية الجزائرية للمال العام، دار هومة، الجزائر، 2005
- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، دار المعارف، القاهرة، 2004.
- أعمر بجاوي، نظرية المال العام، دار هومة، الجزائر، 2002.
- محمد أنس قاسم جعفر، النظرية العامة لأموال الإدارة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.

* كتب باللغة الأجنبية

- Rahmani (Ahmed) les Biens public, Edition international, Bruxelles, 1996
- A Ghazli, domaine national, Edition cf, Paris, 1994.

(2)- الرسائل والأطروحات الجامعية

- سمير بوعنجا، تطور المركز القانوني للأملاك الوطنية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2003/2004.

(3)- الوثائق القانونية :

- دستور سنة 1989 المحوّل بموجب الاستفتاء الشعبي في 1/28/1996، ج. ر، عدد 61 المؤرخة في 16/10/1996
- القانون 14/08 المؤرخ في 20 يوليو 2008، المتضمن الأملاك الوطنية، ج. ر عدد 44.
- القانون 30/90، المؤرخ في 31/12/1990، المتضمن الأملاك الوطنية، ج. ر، عدد 52.
- القانون 16/84 المؤرخ في 30 يونيو 1984، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج. ر، عدد 27
- المرسوم التنفيذي 454/91 المؤرخ في 23-11-1991، المتضمن شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة، ج. ر عدد 60.

التهميش :

- ¹ - Rahmani Ahmed, les Biens public, Edition internationale, Bruxelles, 1996, p :96-
- ² - القانون 16/84 المؤرخ في 30 يونيو 1984، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر، عدد 27 لسنة 1984.
- ³ - سمير بو عنجاق، تطور المركز القانوني للأملاك الوطنية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004، ص 61.
- ⁴ - سمير بو عنجاق، نفس المرجع، ص 62.
- ⁵ - Rahmani Ahmed, op.cit, p: 80
- ⁶ - Rahmani Ahmed, op.cit, p: 84
- ⁷ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، دار المعارف، القاهرة، 2004، ص 58.
- ⁸ - إبراهيم شيحا، مرجع سابق، ص 62.
- ⁹ - Rahmani Ahmed, op.cit, p :88-
- ¹⁰ - Rahmani Ahmed, op.cit, p :89-
- ¹¹ - المادة 02 من القانون 90-30، المؤرخ في 31/12/1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر، عدد 52 .
- ¹² - محمد أنس قاسم جعفر، النظرية العامة لأموال الإدارة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص 120.
- ¹³ - سمير بو عنجاق، مرجع سابق، ص 101.
- ¹⁴ - المادة 17 من دستور 1989 المحوّل بموجب الاستفتاء الشعبي في 28/1/1996، ج.ر، عدد 61.
- ¹⁵ - المادة 02 من القانون 30/90 المتضمن الأملاك الوطنية المعدل و المتمم
- ¹⁶ - A Ghazli, domaine national, Edition cf, Paris, 1994, p :201.
- ¹⁷ - بو عنجاق سمير، مرجع سابق، ص 112.
- ¹⁸ - الأمر رقم 13/96 المؤرخ في 15 جوان 1996، ج.ر، ليوم 16 جوان 1996، العدد 37، ص 25.
- ¹⁹ - Ghazli (A), op.cit, p 123
- ²⁰ - Ghazli (A), op.cit, p :137-
- ²¹ - بو عنجاق سمير، مرجع سابق، ص 97.
- ²² - نوفل صفو الدليمي، الحماية الجزائرية للمال العام، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 102-103.
- ²³ - أعمار يحيياوي، مرجع سابق، ص 24.
- ²⁴ - أعمار يحيياوي، نفس المرجع، ص 28.
- ²⁵ - نفس المرجع، ص 33.
- ²⁶ - محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص 96.
- ²⁷ - A-ghazli, op.cit, p 321.
- ²⁸ - المادة 6 من القانون 14/08 المؤرخ في 20 يوليو 2008، المتضمن الأملاك الوطنية، ج.ر عدد 44، ص 12 .
- ²⁹ - المادة 14 من القانون 30/90 المتضمن الأملاك الوطنية المعدل و المتمم

- 30- المرسوم رقم 454/91 المؤرخ في 23-11-91 المتضمن إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة، ج. ر عدد 60.
- 31- المادة 100 من المرسوم التنفيذي 454/91.
- 32- المادة 104 من نفس المرسوم.
- 33- أضاف المشرع مجموعة هذه الأملاك من خلال القانون 14/08 ، المتضمن قانون الأملاك الوطنية.
- 34- المواد 35، 36، 37 من قانون 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية
- 35- المادة 28 من قانون 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية
- 36- المادة 90 من القانون 30/90 المتضمن الأملاك الوطنية المعدل و المتمم.
- 37- محمد انس قاسم: مرجع سابق، ص 85.
- 38- نفس المرجع ، ص 91.
- 39- المادة 100 من المرسوم التنفيذي 454/91 المتضمن شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة.
- 40- Rahmani Ahmed, op, cit, p96 .
- 41- المادة 102 من المرسوم التنفيذي 454/91 المتضمن شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة.
- 42- المادة 110 من المرسوم التنفيذي 454/91
- 43- المادة 115 من نفس المرسوم التنفيذي .
- 44- المادة 31 من القانون 30/90 المتضمن الأملاك الوطنية المعدل و المتمم
- 45- المادة 31 ف 02 من القانون 30/90 المتضمن الأملاك الوطنية المعدل و المتمم
- 46- يقصد بالطرق الجبرية هنا: طرق الاقتناء التي تخضع للقانون العام وهما نزع الملكية، الشفعة الإدارية.
- 47- Rahmani Ahmed, op.cit, p:104.
- 48- المادة 31 من القانون 30/90 المعدل و المتمم.
- 49- المادة 98 ف2 من المرسوم التنفيذي 454/91 .