



جامعة ألكلي محند اولحاج - البويرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

حماية المال العام في التشريع الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام
تخصص: إدارة ومالية

إشراف الأستاذ:
قاسم حكيم

إعداد الطالبة:
بالو احلام

لجنة المناقشة

الأستاذة: بلحارث ليندة.....رئيساً
الأستاذ: قاسم حكيم.....مشرفاً ومقرراً
الأستاذ: رحمانى حسيبة.....ممتحناً

تاريخ المناقشة

2016/03/10

الشكر و التقدير

بعد أن من الله علي بإتمام هذه المذكرة لا يسعني إلا أن أتقدم بعظيم الشكر و العرفان إلى أستاذي الفاضل قاسم حكيم لقبوله الإشراف على هذه المذكرة ولما بذله من جهد خلال إعدادها.

كما أتقدم بجزيل الشكر و الامتنان إلى أعضاء لجنة المناقشة الدكتور بالحاتر ليندة و الأستاذة رحمانى حسيبة على قبول مناقشة المذكرة و تحمل عبئ دراستها وتفحصها ولما أبدياه من ملاحظات قيمة ساهمت في إثرائها .

إهداء:

أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع إلى من قال فيهما سبحانه وتعالى "وقضى ربك ألا تعبد إلا إياه وبالوالدين إحساناً".

إلى والديا الكريمين أطال الله في عمرهما.

إلى إخوتي، مونيا، مصطفى، حسام الدين، نائلة، ريم رشا، و كل عائلة بالو .

إلى كل الأصدقاء والأحبة والزملاء.

بالو أحلام.

قائمة المختصرات:

- 1- ق.أ.و: قانون الأملاك الوطنية.
- 2- ق.ع.ج: قانون العقوبات الجزائري.
- 3- ق.م.ج: القانون المدني الجزائري.
- 4- ص: الصفحة.
- 5- ط: الطبعة.
- 6- ج.ر: الجريدة الرسمية
- 7- ص ص: من الصفحة إلى الصفحة
- 8- ب.ط : بدون طبعة

مقدمة

تعتمد الإدارة في تسيير نشاطها الإداري على العنصر البشري لممارسة وظائفها و تأدية مهامها و واجباتها وتحقيق كافة أغراضها و أهدافها العامة ، و بالإضافة إلى هذا العنصر الذي يتمثل في الموظفين العموميين فهي تحتاج إلى العنصر المالي و هو الأموال العامة الذي يمثل العنصر الأهم الذي لا يستهان به في تحريك كافة مهامها المخصصة للمنفعة العامة.

من المؤكد أن موضوع الأموال العامة يحتل مكانا بارزا في دراسات القانون الإداري لاسيما في العصر الحديث، فهو يعتبر عماد النشاط الاقتصادي حيث كان للتطور الحديث لمهام الدولة و توسع نشاطاتها أثر كبير في ازدياد أهمية الأموال العامة، لذلك فإن أموال الدولة العامة في حاجة إلى حماية سواء دستوريا ، مدنيا، جنائيا ،أو إداريا، و ذلك لصيانتها من الاعتداءات حتى لاتخرج أو تحيد عن الإطار المرسوم لها و المتمثل في تحقيق النفع العام ذلك لأن التعدي على المال العام أكثر خطورة من الاعتداء على المال الخاص و ظاهرة الاعتداء هذه تنتشر في المجتمعات بدرجات متفاوتة و لا يكاد يخلو منها مجتمع واحد و لهذا فإن مشكلة الاعتداء هي مشكلة خطيرة لا بد من إضفاء الحماية عليها .

كما أن نظرية الأموال العامة تجسد أهمية كبيرة في الدول الحديثة خاصة و أنها كانت قد أثارت جدلا فقهيها في معظم دول العالم بمختلف نظمها السياسية رأسمالية كانت أو اشتراكية بالنسبة للدول الاشتراكية فإن نظامها القائم على الإيديولوجية الماركسية تجعل من المال العام المحور الأساسي الذي تدور عليه جل أحكامها القانونية و تدمج في نطاق الأموال العامة قطاع أموال الدولة جميعها حيث كان هذا النظام لا يعترف بالملكية الخاصة إلا في حدود ضيقة جدا و تقتصر عناصرها على بعض أموال الاستهلاك الشخصي فقط و تبقى هذه الأموال تضمن اقتصاد هذه الدول .

للاستفادة من هذه الأموال لا بد من أن تتولى الدولة واجب حماية هذه الأموال لأنها تتعرض في الكثير من الأحيان إلى اعتداءات خطيرة و مختلفة من إتلاف تبديد اختلاس الاستعمال الشخصي و أحيانا تكون معرضة للتنازل بمبالغ عن طريق الرشوة، و من هنا حرص

المشرع على إحاطة الأموال العامة بحماية قانونية تستطيع أن تكفل المحافظة عليها و حمايتها من كل اعتداء أو تطاول.

و عليه فان موضوع هذه الدراسة ينصب بشكل محدد على حماية الأموال العمومية العامة التابعة للدولة فقط على وجه الخصوص دون التعرض لدراسة الأموال العمومية الخاصة فتعتبر أموالا عمومية كل الأموال التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني الاستعمال الجمهور والتي تتمتع بالحماية القانونية التي أقرها المشرع الجزائي للأموال العامة في نصوص القانون المدني⁽¹⁾ وهي الحماية المدنية التي تستند إلى مبادئ أساسية تهدف إلى حماية هذه الأموال و الحفاظ عليها و ذلك بحظر التصرف في المال العام و عدم جواز الحجز عليه أو اكتسابه بالتقادم وهي مقرررة أيضا في القانون الجنائي فقد توجهت سياسة المشرع الجنائي في الجزائر إلى تنظيم القواعد الجنائية بخصوص حماية المال العام سواء في الجانب الموضوعي أو الإجرائي لتحقيق الحماية القانونية والجنائية للمال العام من العابثين به أو كل من تسول له نفسه في اقتراف الجرائم التي تمس بالمال العام وذلك بتشديد العقوبات على الأفعال التي تمس بأموال العامة و تضر بالمصلحة العامة خاصة و أن الجزائر تشهد الكثير من أشكال التعدي الخطيرة على الأموال العامة .

و بالإضافة إلى الحماية الجنائية توجد كذلك الحماية الإدارية لهذه الأموال و هي تمثل حماية قبلية للأموال العامة قبل حدوث أي تعدي عليها، فهي حماية تكون عن طريق تحديد هذه الأموال و جردها و التعريف بها و تحديدها بشكل دقيق، فتكون عملية جردها عن طريق إحدى الجهات الإدارية على المستوى المحلي و هي مديرية أملاك الدولة على مستوى كل ولاية و كذلك تتولى بعض الجهات الإدارية على المستوى المركزي مهمة الرقابة على تسير هذه الأموال و منها المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة، و ما يؤكد أهمية حماية الأموال

¹- أمر رقم 58-75، مؤرخ في 20 رمضان 1935 الموافق ل 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

العامة هو أن هذه الحماية مكرسة دستوريا فقد نصت المادة 17⁽²⁾ من الدستور على أنه "

لا يمكن أن تكون الأملاك الوطنية موضوع تملك خاص أو موضوع حقوق تمليلية "

لذا فإن هذه الأموال يجب أن تخضع إلى الحماية القانونية الكافية لأنها تستعمل في تحسين وتطوير الكيان الاقتصادي و الإداري، فالدولة تحتاج إلى أموال لتحقيق الصالح العام والمنفعة العامة فاستعمالها للمال العام يعود حتما إلى ضرورة المحافظة عليها و حسن استغلالها صونا لها من كل اعتداء، فتكمن أهمية هذا الموضوع في بيان مسؤولية و دور الدولة في حماية المال العام، كما أنه مرتبط ارتباطا وثيقا بحياة الناس فلا يمكن أن ينقضي يوم من دون التعامل مع أموال الدولة و ممتلكاتها العامة، كما أنها تعتبر الوسيلة المادية التي من خلالها تمارس الإدارة نشاطها و يمثل حجر الأساس في بناء التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية في حياة الفرد و المجتمع، وبناء على هذا و من الأسباب التي دفعتني إلى اختيار هذا الموضوع تحديد الحماية التي يحظى بها المال العام في الجزائر، و الآثار الخطيرة التي تصيب المال العام نتيجة الاعتداءات التي يتعرض لها و كيفية التصدي لها من خلال تطبيق قواعد الحماية القانونية للأموال العامة التي حددها المشرع الجزائري .

إضافة إلى ما سبق الرغبة الشخصية و الميول للموضوع الذي يرتبط بحب البحث العلمي و الرغبة في اكتساب المعلومات القانونية حول موضوع المذكرة.

لمعالجة هذا الموضوع تم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج التحليلي لتحليل النصوص القانونية وبيان ما استهدفه المشرع من القواعد و الأحكام المتعلقة بالمال العام .

و انطلاقا من كل هذا يمكننا طرح الإشكالية التالية:

كيف يمكن تقييم الحماية المقررة من طرف المشرع الجزائري لحماية المال العام ؟

و للإجابة على هذه الإشكالية سنجيب عليها في فصلين مقسمين كالتالي:

تحديد مفهوم المال العام (فصل أول) يتضمن بحثين، مفهوم المال العام (مبحث أول)، طرق اكتساب المال العام (مبحث ثان)، وسائل الحماية القانونية المقررة للمال العام (فصل أول)، يتضمن ثلاث مباحث الحماية المدنية (مبحث أول)، الحماية الإدارية (مبحث ثان)، الحماية الجزائرية (مبحث ثالث).

(2) دستور الجزائري لسنة 1996 .

الفصل الأول

الفصل الأول

تحديد مفهوم المال العام

كانت فلسفة الدولة في تصريف الأمور تقوم على أساس من الحرية الفردية الاقتصادية حيث كانت مهمتها مقصورة في الدفاع على سلامة الوطن، ومع انتشار الأفكار الاشتراكية والاقتصادية الموجهة وجدت الدولة نفسها أمام مهمات ومسؤوليات واسعة تحتم عليها الاطلاع بأعمال وخدمات أساسية فيتم انتشار مشاريع عامة بغية تلبية الحاجات الاجتماعية والتي أخذت بها إلى الوسائل المادية ويعني بها الأموال بنوعيتها والعقارات والمنقولات التي من شأنها تمكين الدولة من أداء دورها مع الوجه المطلوب الذي يحقق المنفعة العامة. فالإدارة تسعى إلى تقديم الخدمات لجمهور المواطنين وقضاء حاجاتهم المتنوعة.⁽¹⁾

سنتعرض في هذا الفصل الذي قسمناه إلى مبحثين لمفهوم المال العام (مبحث أول)، طرق اكتساب المال العام (مبحث ثان).

المبحث الأول

مفهوم المال العام

لا يمكن للإدارة أن تباشر نشاطاتها وتحقيق أهدافها ما لم تتوفر لها الأموال اللازمة لهذا النشاط سواء كانت هذه الأموال عقارات أو منقولات، وتتميز هذه الأموال بأحكام خاصة وهي إما أن تكون أموالاً عامة مخصصة للنفع العام وتتمتع بحماية قانونية خاصة، وأما أن تكون أموالاً خاصة تخضع لذات النظام القانوني الذي تخضع له أموال الأفراد⁽²⁾، فأموال الإدارة ليست كلها سواء من حيث المعاملة فمنها ما تملكه الإدارة ملكية عادية كملكية الأفراد لأموالهم، ولا يخصص المال مباشرة للمنفعة العامة ولهذا فلا داعي لأن تعامل معاملة تختلف

(1) الظاهر خالد خليل، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، الطبعة 01، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1997، ص 28.

(2) مازن راضي ليلو، القانون الإداري، ب.ط، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك 2008.

عن أموال الأفراد ويطلق على هذا الجانب من أموال الإدارة "الدومين الخاص" أو الأملاك الخاصة بينما يسمى الجزء الآخر من أموال الإدارة "الدومين لعام" أو الأملاك العامة⁽¹⁾، فالإدارة العامة تمتلك مجموعة من الأموال لتحقيق ما أنيط بها من مهمات بالغة الأهمية تتمثل في تحقيق الرفاهية العامة⁽²⁾، سنتناول في هذا المبحث الذي قسمناه إلى ثلاثة مطالب، تعريف المال العام (مطلب أول)، تعريف المال العام في التشريع الجزائري (مطلب ثان).

المطلب الأول

تعريف المال العام.

تم تعريف المال بتعريفات متعددة تركز على كونها الأموال المملوكة للدولة أو أشخاص القانون العام، سواء خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة مباشرة أي للاستعمال المباشر من قبل الجمهور، أو مخصصة لخدمة المرافق العامة، مع تمييزها بالحماية التي يقرها القانون لذا سنتعرف على الأموال العامة ومدلولها ثم نتطرق إلى وجهة نظر المشرع في بعض القوانين الوضعية، المقصود بالمال العام (فرع أول)، فكرة المال العام في التشريع المقارن (فرع ثاني)، أنواع المال العام (فرع ثالث).

الفرع الأول: المقصود بالمال العام.

أولاً: تعريف المال العام في اللغة: "المال" (جمع أموال) : ما يتعامل به الناس من نقد كل ما يملكه الإنسان من متاع أو سلع أو عقار أو حيوان أو غيره⁽³⁾.

وتطلق كذلك كلمة مال في اللغة على كل ما ينتفع به على أي وجه من الوجوه يقوم بثمن أيا كانت قيمته، سواء كانت عينا أو منفعة ويطلق كذلك على كل ما يملكه الإنسان من

(1) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1975، ص543.

(2) نذير بن محمد الطيب أوهاب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي، ط1، الرياض 2001، ص09.

(3) جوزيف الياس، معجم المجاني، الطبعة الثامنة، دار المجاني، لبنان، 2014 .

كل شيء فكل ما يحوزه ويملكه يسمى ملا سواء كان نقداً أو عقاراً أو حيواناً أو أي شيء آخر⁽¹⁾.

"المال العام" أو "الأموال العامة" مصطلحات يستعملها الفقهاء ويريدون بها كل ما يستحقه المسلمون حازوه بطريق مشروع ولم يتعين مالكيه منهم ومصرفه مصالحهم العامة ويتولى جمعه وصرفه نيابة عنهم ولي الأمر أو نائبه.⁽²⁾

ثانياً: تعريف المال العام اصطلاحاً:

عرّف المال بأنه: "كل شيء نافع للإنسان يصح أن يستأثر به دون غيره ويكون محلاً للحقوق" وتتقسم الأموال إلى أقسام عديدة، فهي تقسم إلى أموال ثابتة ومنقولة بالنظر إلى طبيعتها، أموال مملوكة وموقوفة بالنظر إلى تعلق الحقوق بها إلى أموال خاصة وهامة بالنظر إلى مالكيها، والمال العام اصطلاحاً يعرف كذلك بأنه كل مال مملوك للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو الإقليمية ومخصص لتحقيق منفعة عامة بموجب قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص.

كما عرف المال أيضاً بأنه المملوك للدولة سواء كان مملوك ملكية عامة تمارس عليه الدولة سلطتها بصفتها صاحبة السلطة العامة أو مملوكاً لها ملكية خاصة وتخضع لقواعد القانون الخاص⁽³⁾. ويمكن القول أن التعريف الإجمالي للمال العام هو المال العام يمثل العقارات و المنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني للاستعمال الجمهور.

(1) خالد الماجد، التصرف في العام، حدود السلطة في حق الأمة، ط1، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، لبنان، ص18.

(4) المرجع نفسه، ص218.

(3) وليد بدر نجم الراشدي، عامل فتحي الحياي، الحماية القانونية للمال العام من آثار الفساد، بحث مقدم ضمن المؤتمر السنوي لهيئة النزاهة، كلية الحداية، العراق، ص6.

الفرع الثاني

فكرة المال العام في التشريع المقارن.

أ- المال العام في القانون المدني الفرنسي.

بالرجوع إلى نصوص القانون المدني الفرنسي نجده يتناول الأموال العامة في المواد 538 إلى 541 على التوالي.

فقد نصت المادة 538 على أنه: "تعتبر أموالا عامة الطرق والشوارع التي تتكلف بها الدولة، الأنهار والجدول الصالحة للملاحة أو القابلة للعوام، شواطئ طروح ومحاسر البحر، الموانئ، المراسي، وعموما كل الأجزاء الإقليمية الفرنسي غير القابلة للتملك الخاص".

وتنص المادة 539 على أنه: "تنتهي إلى الأموال العامة، كل الأملاك الشاغرة وبدون مالك، والتي لا وارث لها أو التركات التي تخطى أصحابها عنها".

أما المادة 500 فتقتضي بأن: "تنتهي إلى الأموال العامة، كل الأملاك الشاغرة وبدون مالك، والتي لا وارث لها أو التركات التي تخطى أصحابها عنها".

أما المادة 500 فتقتضي بأن: "تدخل كذلك ضمن الأموال العامة، أبواب جدران خنادق وأسوار الحصون والقلاع الحربية".

أما المادة 541 تنص على أنه: "وتنتهي إلى الدولة الأراضي والحصون الحربية التي فقدت صفتها ولم يتصرف فيها بشكل مقبول أو لم تنتف ملكيتها لها".

ولبيان ماهية الأموال العامة لم يكتف المشرع الفرنسي بتعداد بعض هذه الأموال فحسب، بل يتبنى معيار عدم القابلية للتملك الخاص أيضا، غير أن هذا المسلك لا يؤدي إلى التحديد الدقيق لهذه الأموال، إذ مهما يكن تعدادها فلن يفلح في الإحاطة بها كلها، كما أن

معيار عدم القابلية للتملك الخاص لا يعتبر ذا فائدة عملية لأن ما يستحيل أن يملكه الخواص يحتاج في حد ذاته إلى معيار.⁽¹⁾

أمام هذا الغموض الذي يشوب معنى الأموال العامة راح الفقه الفرنسي يبحث عن حقيقة هذه الأموال، وطرح معايير عديدة ميز بها بين الأموال العامة والأموال الخاصة التابعة للأشخاص العامة⁽²⁾.

الفرع الثالث: أنواع المال العام .

اختلف الفقه في تصنيف الأموال العامة لبيان محتوياتها أو مكوناتها و عناصرها فذهب البعض الى تصنيفها وفقا للشخص العام المالك للمال (الدولة، الولاية ومنقولات) وذهب آخرون إلى إقامة التصنيف على أساس طبيعة المال (عقارات أو منقولات) وقسمها البعض الآخر على أساس نشأة المال ومكان وجوده إلى (أموال عامة طبيعية أو اصطناعية، أموال عامة برية، بحرية، نهريّة وجوية)، ومن بين التصنيفات كذلك هو التصنيف الذي حددته المادة 02 من القانون 30.90 المتعلق بالأموال الوطنية المعدل والمتمم إلى:

- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة.

- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للولاية.

- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للبلدية.⁽³⁾

وأفضل هذه التقسيمات وأكثرها شمولاً لجميع أنواع المال العام هو تقسيمها النوعي إلى أموال برية وبحرية ونهريّة وجوية.⁽⁴⁾

(1) أعمر يحيوي، نظرية المال العام، الطبعة الثالثة، دار هومة للنشر و التوزيع، 2005، الجزائر. ص 11

(2) يحيوي أعمر، المرجع السابق، ص 11-12.

(3) قانون 90-30، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، و المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج. ر، العدد 44، الصادر بتاريخ 03 غشت 2008.

(4) علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ص 251.

أولاً: المال العام البري.

ويشمل جميع الأموال المتعلقة بمرافق النقل والمواصلات البرية كالطرق والشوارع فضلاً عن مرافق توزيع المياه والكهرباء والغاز والمتاحف، والمال العام العسكري، لذلك قسمنا البعض على أموال عامة مدنية، وأموال عامة عسكرية وفقاً للأغراض التي أعدت لها.

1- المال العام المدني: وهي الأكثر تنوعاً إذ تتضمن جميع الأموال ذات الصبغة المدنية، فتشمل مرافق النقل البري كافة كالطرق العامة وطرق السكك الحديدية وملحقاتها. وجميع المنشآت التي تقع على الطرق، كما تشمل كل الأموال العقارية والمنقولة التي تخصص المنفعة العامة كالمتاحف والمباني الحكومية والمدارس والكتب، وغيرها من الأموال العامة التي تستخدم استخداماً مدنياً.

2- المال العام العسكري: تعد وظيفة الدفاع من أهم وظائف الدولة، لذلك فإن كل الأموال التي تستخدم في هذا المرفق تعد من الأموال العامة، وتشمل المنشآت الحربية كافة بما تحويه من تجهيزات وملحقاته، والاستحكامات العسكرية وملحقاتها كافة⁽¹⁾.

ثانياً: المال العام البحري.

ويشمل شواطئ البحار والمستنقعات والبحيرات المالحة والامتداد القاري والمنشآت الضرورية البحرية (الفنار والمنار)، فضلاً عن الموانئ البحرية والأجنبية التابعة لها، وهذه الأموال تثير مسألة لها مساس بكل من القانون الإداري والقانون الدولي العام، وقد عقدت مؤتمرات دولية عديدة حول هذه المسألة، إذ اضطرت الصراعات بين الدول المتشاطئة والدول التي ليس لها منفذ مائي، وبين الدول المتقدمة تكنولوجياً والدول السائرة في ركاب التقدم بخاصة بعد اكتشاف ثروات مهمة في أعماق البحار ومن أهمها المعادن والنفط و بانتظار اتفاق يضع نظاماً قانونياً ينظم استغلال البحار ويرضي جميع الأطراف، فإن الدول تتخذ قرارات أحادية الجانب لحماية مصالحها في هذا الشأن.

(1) نوفل عبد الله صفو الدليمي، المرجع السابق، ص 94-95.

ثالثاً: المال العام النهري.

ويشمل الأنهار وفروعها ومجري المياه القابلة للملاحة ابتداء من النقطة القابلة للملاحة إلى البحر والقنوات والموانئ النهرية، ويتحدد مجرى النهر من الخط الذي يقف عنده أعلى مستوى للمياه ويحدد هذا الخط من خلال تحديد متوسط مستوى النهر أثناء مدة طويلة من الزمن ولا يؤخذ بعين الاعتبار السنين التي يكون فيها العلو والانخفاض استثناءً، وكل الأراضي والجزر التي تظهر في مجرى الأنهر تعد جزءاً منه وتعد القنوات العامة والجسور التي تقام على الأنهر من الأموال العامة، أما أن المساقى والمصارف الخاصة فهي مملوكة للأفراد. لذلك يمكن القول إن المال العام النهري، إما أن يكون طبيعياً كالأنهر، وأما أن يكون صناعياً كالمصارف والمرافئ والأرصفة والمباني والجسور اللازمة للانتفاع بالنهر⁽¹⁾.

رابعاً: المال العام الجوي.

يضم هذا النوع من الأموال كل ما هو ضروري لحركة الملاحة الجوية من مطارات وتوابعها وكذلك كل ما يعلو أرض الإقليم من فضاء جوي وللمدى الذي تصل إليه الوسائل الدفاعية الجوية للدولة المعنية وإن تحديد هذه الأحكام قديم في وقت لم تكن فيه الصواريخ العابرة للقارات معروفة بعد، ولا يمكن القبول بها في ظل التطورات الكبيرة التي حدثت في وسائل الدفاع الجوي.

أما فيما يتعلق بموقف التشريعات من هذه التقسيمات، فنلاحظ إن بعض القوانين تورد في نصوصها أمثلة لما يعد من الأموال العامة من أجل تسهيل مهمة القضاء عند تحديده لما يعد من الأموال وتمييزها من الأموال الخاصة.

ولتحديد سلطة القاضي التقديرية في هذا المجال، التي يؤدي إطلاقها إلى الاختلاف تحديد ما يعد من الأموال العامة من حكم لآخر.

(1) نوفل عبد الله صفو الدليمي، المرجع السابق ص 96.

ومن أمثلة هذه التشريعات المرسوم الصادر في فرنسا سنة (1790)، إذ أوردت المادة 02 منه أمثلة كما يعد من ملحقات الدومين العام، وإن كان ذلك التعدادات على سبيل المثال لا الحصر، وأورد القانون المدني الفرنسي النافذ في المواد (538-541) تعداد لما يعد من توابع الدومين العام، فأورد مشتملات الدومين العام، وجعلها جميعا وحدة واحدة مملوكة للدولة⁽¹⁾.

المطلب الثاني

تعريف المال العام في التشريع الجزائري

يتجلى موقف المشرع الجزائري من الأموال العامة و القوانين المنظمة لها التي أوجدها، لهذا فسنتطرق أولا إلى موقف المشرع الجزائري من الأموال العامة من خلال نصوص القانون المدني بالإضافة إلى القانون التوجيهي للمؤسسات العامة الاقتصادية تعريف المال العام في القانون المدني (فرع أول)، تعريف المال العام في قانون الأملاك الوطنية (فرع ثان)، تعريف المال العام في القانون التوجيهي للمؤسسات العامة الاقتصادية (فرع ثالث) .

الفرع الأول: تعريف المال العام في القانون المدني.

تنص المادة 688 من القانون المدني الجزائري على أنه: " تعتبر أموالا للدولة العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة أو لإدارة، أو لمؤسسة عمومية أو لهيئة لها طابع إداري..."⁽²⁾

والملاحظ من خلال نص المادة 688 فإنه يمكن التوصل إلى ما يلي:

(1) نوفل عبد الله صفو الدليمي، المرجع نفسه، ص96.

(2) أمر رقم 75-58، المرجع السابق .

1- لم تحدد هذه المادة طبيعة صلة الدولة بهذه الأموال بذكرها لعبارة "تعتبر أموالا للدولة" أما النص الفرنسي فيكيفها بأنها صلته ملكية فتكون ترجمة النص كالتالي: "تعتبر أموالا مملوكة للدولة...".

ومن هنا تثار مسألة أملاك الدولة لأول مرة في إطار عبارة شاملة في القانون الجزائري.

2- ذكرت المادة العقارات والمنقولات وبالتالي غيرها من الحقوق مهما كان نوعها وهو ما لا يتماشى والواقع إذ تهيمن الدولة على الحقوق الأيالة إلى أموالها كحقوق التأليف وحقوق الملكية الصناعية أما في تحديدها التخصيص للمصلحة العامة والتخصيص للمرفق العام مرتين الأولى في عبارة شاملة وهي المصلحة العامة والثانية في التخصيص للمرفق العام، وكان يكفي النص على التخصيص للمصلحة العامة لتشمل كل الصور.

3- يقصد بالمصلحة العامة في النص الفرنسي الاستعمال الجماعي لجمهور المستعملين للمال وبالتالي فإن كان هناك خطأ في الترجمة فمن المفروض أن تكون الترجمة كالتالي "تعتبر أموالا مملوكة للدولة، العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني للاستعمال الجماعي أو الإدارة الخ".

4- أراد المشرع الجزائري تكريس وحدة هذه الأموال من خلال اكتفائه بذكر أموال الدولة دون الإشارة إلى أموال الأشخاص العامة الأخرى في الدولة أو الولايات والبلديات تماشيا مع الفكر الاشتراكي وتجسيد لنظام المركزية في إدارتها وتسييرها لكن هذا الاعتقاد يتنافى مع التطبيق العملي في هذا المجال والذي يلاحظ فيه الاعتراف للأشخاص العامة بملكية أموالها وإدارتها لها. (1)

(1) عبد العزيز السيد الجوهري، محاضرات في الأموال العامة، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص12.

الفرع الثاني: تعريف المال العام في قانون الأملاك الوطنية.

تنص المادة 12 من قانون الأملاك الوطنية⁽¹⁾ على أنه: " تتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف المستعمل إما مباشرة، وإما بواسطة مرفق عام، شريطة أن تكيف في هذه الحالة، بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة تكييفاً مطلقاً أو أساسياً، مع الهدف الخاص بهذا المرفق وكذا الأملاك التي تعتبر من قبيل الملكية العمومية بمفهوم المادة 17 من الدستور " لا يمكن أن تكون الأملاك الوطنية العمومية موضوع تملك خاص أو موضوع حقوق تملكية".⁽²⁾

وفقاً لهذا النص تعتبر أموالاً عامة الأموال المخصصة لاستعمال الجمهور أو عن طريق مرفق عام.

غير أن الأموال المخصصة لمرفق الدفاع لا يستعملها الجمهور بواسطة هذا المرفق بل يمنع عليه ارتياد التكنات واستعمال أموالها، وبالتالي فإن صياغة المادة 12 تخرج الأموال العسكرية من دائرة الأموال العامة وهو أمر لا يمكن قبوله على وجه الإطلاق وعلى هذا الأساس يمكن أن تصاغ هذه المادة كما يلي: " تتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية الموضوعة تحت التصرف المباشر للجمهور أو المخصصة لمرفق عام..."

وبهذه الصياغة هناك أموال مخصصة لاستعمال الجمهور وهناك أموال مخصصة للمرافق العامة ومنها مرفق الدفاع الذي لا يستعمل الجمهور أموالاً بأية طريقة كانت غير أن التهيئة الخاصة لا تلزم فقط الأموال المخصصة للمرافق العامة، ولو أخذنا على سبيل المثال حديقة عامة، فهي مخصصة لاستعمال الجمهور لكنها تعد كذلك بدون تهيئة خاصة.

قد يقال إن المشرع قد تبنى معيار طبيعة المال لتحديد ماهية المال العام حيث ذكر في الفقرة الأخيرة من المادة 12 أن الأموال العامة هي الأموال غير القابلة للتملك الخاص لم

(2) قانون رقم 90-30، المرجع السابق.

(2) دستور 1996.

يكتف المشرع بوضع معيار لمال العام بل راح يذكر أمثلة الأموال العامة، ويقسمه إلى أموال عامة طبيعية وأخرى اصطناعية.

وبالرجوع إلى قانون الأملاك الوطنية نجده يضمن حماية الأموال العامة بواسطة عملية الجرد، لكن المرسوم التنفيذي المتعلق بجرد الأملاك الوطنية يستثني بعض الأموال من هذه العملية ويتعلق الأمر بالأشياء القابلة للاستهلاك بالاستعمال الأول والأشياء غير القابلة للاستهلاك بالاستعمال الأموال والتي لا تتجاوز قيمة شرائها الوحودية مبلغا يحدد بقرار وزير المالية، لقد قدر هذا المبلغ بثلاثمائة 300.00 دينار جزائري بمقتضى قرار مؤرخ في أول فيفري 1992، وهو رقم قابل للتغيير وفقا لتطور الأسعار.

حسب ظاهر النص يمكن نفي صفة العمومية على الأشياء البسيطة أو قليلة الأهمية لان القانون يمنح حماية مهمة للأموال العامة في حين نجده لا يستعمل الأشياء البسيطة بمثل هذه الحماية⁽¹⁾.

الفرع الثالث: تعريف المال العام في القانون التوجيهي للمؤسسات العامة الاقتصادية.

كانت كل أموال المؤسسة العامة الاقتصادية في عهد تبني النظام الاشتراكي أموالا عامة، لكن الوضع قد تغير وأصبحت هذه المؤسسة تسيير وفقا للقواعد المقررة في القانون التجاري، لذلك تقلص فيها حجم الأموال العامة ليشمل فقط جزء من الأموال فهي قابلة للتصرف والحجز، وقد عدلت المادة 24 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994⁽²⁾ هذا الحكم فنصت على "تعد الأملاك التابعة للممتلكات الخاصة بالمؤسسة العمومية الاقتصادية قابلة للبيع والتحويل والحجز حسب القواعد المعمول بها في الميدان التجاري باستثناء أملاك التخصيص وأجزاء من الأملاك العمومية التي تستعمل عن طريق الإنتفاع" لكنها جاءت غامضة فهل يقصد بأملاك التخصيص الأموال الصافية التي تستوي مقابل قيمة رأسمالها

(1) يحيواوي أعمر، المرجع السابق، ص ص 23 - 26 .

(2) مرسوم تشريعي رقم 94.08 مؤرخ في 26 ماي 1994 ، ج.ر عدد 60 الصادر بتاريخ 14 نوفمبر 1994.

التأسيسي أم الأملاك المخصصة للأشخاص العامة وفقا لقانون الأملاك الوطنية، وأحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-454 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991؟⁽¹⁾

الحقيقة أنه: إذا كان لا يمكن أن تستفيد المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري من عملية التخصيص، بل تزود بالأملاك الخاصة في إطار ما يسمى بالتجهيز فمن باب أولى ألا تستفيد المؤسسة العامة الاقتصادية من أحكام التخصيص.

وعليه فيبدو أن المادة 24 من قانون المالية التكميلي سنة 1994 لم تأت بجديد ولا يمكن أن تعني أملاك التخصيص سوى الأصول الصافية التي تساوي مقابل قيمة الرأسمال التأسيسي للمؤسسة العامة الاقتصادية، لذلك ينبغي إبقاء المادة 20 من القانون التوجيهي للمؤسسات العامة الاقتصادية في صياغتها القديمة.⁽²⁾

كذلك لم تضاف المادة 24 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994 شيئا في عبارة "وأجزاء من الأملاك العمومية التي تستغل عن طريق الانتفاع لأن المؤسسة العامة الاقتصادية كغيرها من الأشخاص لها أن تستفيد من الأموال العامة في إطار الامتياز دون أن تكون الا بطبيعة الحال.

لكن بصدور الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 غشت سنة 2001⁽³⁾ المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية أموال خاصة بما في ذلك تلك التي تشكل مقابل رأسمالها التأسيسي بدليل أن المادة 2/4 أقرت أن رأسمالها الاجتماعي يمثل "الرهن الدائم وغير المنقوص للدائنين الاجتماعيين".

(3) مرسوم تنفيذي 454.91 مؤرخ في 23 نوفمبر 1991، يتعلق بجرد الأملاك الوطنية، ج ر، العدد 60 الصادر بتاريخ 24 نوفمبر 1991 .

(2) أعمر يحيواوي، المرجع السابق، ص 20.

(3) الأمر 01.04 المؤرخ في 20 غشت 2001، ج.ر. العدد 47. مؤرخة في 22 غشت 2001.

المطلب الثالث

معايير التمييز الأموال العامة عن الأموال الخاصة

تظهر أهمية الدومين العام من الدومين الخاص في اختلاف الأنظمة القانونية التي تخضع لها، إذ يخضع الدومين الخاص بصفة عامة لأحكام القانون الخاص، وفي حالة حصول نزاع حول أموال الدومين العام فتخضع لأحكام القانون العام وتمتاز بحماية خاصة نظرا لما تقوم به من تحقيق المنفعة العامة، فلا يجوز حجزها أو التصرف بها أو تملكها بالتقادم، وفي حالة حصول نزاع حول أموال الدومين العام فإن القضاء الإداري هو الذي يختص بالنظر في هذا النزاع، لذلك فقد تعددت المعايير الفقهية بصدد تمييز الأموال العامة فستعرض في هذا المطلب إلى معيار طبيعة المال (فرع أول) ، معيار التخصيص (فرع ثان)، المعيار السائد في القضاء و القوانين الوضعية .

الفرع الأول: معيار طبيعة المال.

أول المعايير الذي ساد في الفقه الفرنسي المعيار الذي يذهب الى أن العبرة بطبيعة المال بذاته لتمييز الأموال العامة من الخاصة، إذ لا يعد مالا عاما إلا ما كان بطبيعة غير قابل للملكية الخاصة، لذلك فإن صفة العمومية موجودة في المال العام قبل أن تعترف له بها الإدارة، وإن اعتراف الإدارة له بها ليس إلا عملا كاشفا من جانبها وليس منشئا، ويرى أنصار هذا المذهب أنه من أجل عد المال عاما، يجب أن يكون مخصصا لاستعمال الجمهور مباشرة لأنه، بهذا التخصيص يصبح المال العام بطبيعته غير قابل للملكية الخاصة ويقوم هذا المذهب على عنصرين: عدم قابلية المال بطبيعته للتملك الخاص، وتخصيص المال لاستعمال الجمهور مباشرة.

ويمثل فقه هذه المدرسة رأيان قال بهما الفقيه: ديكروك (ducrocq) والفقيه برتلمي (H. botheleny) إذ يتفق كل منهما في رد صفة العمومية للمال العام إلى طبيعة المال ذاته إلا أنهما يختلفان في تأصيل نظريتهما⁽¹⁾.

فقد اعتمد ديكروك في نظريته على نصوص القانون المدني لتحديد معيار التمييز، إذ استخلص من نص المادة (538) من القانون المدني الفرنسي، معيار تمييز الدومين العام من الدومين الخاص، وهو يعرف المال العام بأنه أجزاء الأراضي المخصصة لانتفاع الجمهور التي لا يمكن بطبيعتها أن تكون محلا لملكية خاصة.

ويذهب ديكروك إلى أن العبرة في طبيعة المال بذاته وما إذا كان قابلا للتملك الخاص أو غير قابل له لكي يعد مالا عاما أو خاصا، وإن المال الذي لا يكون قابلا للتملك بطبيعته هو الذي يخصص لاستعمال الجمهور مباشرة، لا المخصص لخدمة مرفق عام، على ثلاثة عناصر لا بد من وجودها مجتمعة في المال لكي يمكن عده مالا عاما وفي:

1- أن يكون المال بطبيعته غير قابل للملكية العامة، كالأنهار والبيادين العامة والطرق.

2- أن يكون قد خصص للاستعمال الجمهور مباشرة لا لخدمة مرفق عام، فهو لا يدخل في عداد الأموال العامة المباني الحكومية والمعسكرات لأنها تكون مخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة، إلا إذا وجد نص قانوني خاص يقضي بخلاف ذلك.

3- أن يكون هذا العقار منقولا ويستخلص هذا الشرط من نص الفقرة الأخيرة من المادة السابقة، لأن المنقولات بطبيعتها يمكن أن تكون محلا للملكية الخاصة إلا أنه يجاوز هذا الشرط فيلحق بالأموال العامة، تطبيقا لنظرية التبعية، توابع المال العام وملحقاته بعدها مالا عاما بالتخصيص كالأثار في المتاحف الوطنية أو الكتب في المكتبات.⁽²⁾

(1) نوفل عبد الله صفو الدليمي، المرجع سابق، ص 102.

(2) نوفل عبد الله صفو الدليمي، المرجع سابق، ص ص 102-103.

فإذا وجدت هذه العناصر جميعاً في المال عدّ مالا عاماً، أما إذا فقد أي منها فإنه يصبح مالا خاصاً، إلا إذا ورد نص خلاف بذلك.

ولا يختلف الفقيه برتلمي عن ديكروك في طبيعة المال وكونه قابل للملكية الخاصة معياراً لتمييز المال العام من الخاص، إلا أنه لا يرجع في تأصيل نظريته إلى نصوص القانون المدني بل إلى العقل والمنطق، فيرى أن الاستدلال العقلي هو وحده الذي يمكن أن يهدي إلى تمييز الأموال العامة، الأموال الخاصة، فقد تناول أنواع الأموال العامة التي لا خلاف عليها، فوجد أنها تختلف من جهة الواقع عن ملكية الأفراد اختلافاً يبرز أفرادها بأحكام قانونية خاصة، لذلك فمن الطبيعي خضوعها لقواعد خاصة فلا يجوز التصرف بها أو تملكها بالتقادم ويخلص من كل ذلك إلى أن الأموال العامة هي الأموال التي لا تخضع لقواعد القانون المدني ولا تكون قابلة للملكية، إما بحكم طبيعتها، وإما بسبب ما يطرأ على طبيعتها من تغيير سبب تخصيصها للنفع العام.

وعلى الرغم من المحاولات التي يبذلها كل من الفقيه ديكروك والفقيه برتلمي لإيجاد معيار التمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة، إلا أن هذا المعيار قد تعرض للانتقادات ومن أهم هذه الانتقادات:

1- إن هذا المعيار قد يضيف من نطاق الأموال العامة، إذ يقصرها على الأموال المخصصة لانتفاع الجمهور مباشرة ومع ذلك فإنها تعد من الأموال العامة باتفاق الجميع كالمباني العامة والحصون العسكرية.

2- من الممكن تصور ملكية الأفراد والشركات الخاصة لبعض الأموال التي تعد وفقاً للمعيار السابق غير قابل للتملك الخاص وفقاً لطبيعتها، ففي مقابل الطرق والشوارع العامة نجد الطرق الخاصة وفي مقابل الأنهر نجد مجاري المياه التي لا تعد صالحة للملاحة، ولا يوجد ما يمنع تملك بعض الشركات الخاصة لأحد الموانئ أو المطارات مثلاً، بل إن الكثير من الموانئ ومنشآت السكك الحديدية والمطارات في الوقت الحاضر تعود ملكيتها للشركات أو الأفراد.

3- إن هذا المعيار ينافي طبيعة الأشياء فليس مال غير قابل للتملك بطبيعته، إذا هو بطبيعته كل ما يمكن تملكه، ولا يوجد أموال تخرج بطبيعتها عن التملك الخاص، إلا تلك التي يعم نفعها الكافية.

4- كما تنتقد هذه النظرية، لأن طريقة إثارتها وعرضها للمسألة لم تكن جديدة لأنها تستند إلى نصوص القانون المدني التي تعرضت بدورها للنقد، ومن جهة الاستدلال المنطقي لا يمكن التحدث عن قابلية التصرف بالممتلكات التي لا يمكن أن تكون قابلة للتملك بطبيعتها⁽¹⁾.

ونتيجة لكل هذه الانتقادات التي وجهت إلى هذا المعيار، حاول أصحاب هذا الاتجاه أن يوسعوا من نطاق الأموال العامة، فذهبوا إلى أنه يجوز إلى جانب المال العام بطبيعته إنشاء مال عام بنص القانون من أجل توسيع نطاق الأموال العامة، إلا أنه مع ذلك لم يثبت هذا المعيار أمام الانتقادات العديدة التي وجهت إليه، الأمر الذي حدد بالفقه للبحث عن معيار أحد لتميز أموال الدولة العامة من أموالها الخاصة⁽²⁾.

الفرع الثاني: معيار التخصيص.

يعتبر معيار التخصيص من أهم المعايير التي تعتمد عليها بعض التشريعات في التميز بين الأموال العامة و الأموال الخاصة و تحديدها تحديدا دقيقا .

أولاً- التخصيص للمرفق العام: مع ظهور معيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري ومحورا لنظرياته، اتجه جانب كبير من الفقه إلى اعتبار جميع الأموال التي المخصصة لمرفق عام من الأموال العامة، ومن ثم تعتبر من الأموال العامة المباني الحكومية والمدارس والمستشفيات ومكاتب البريد ومراكز الشرطة.

بيد أن هذا المعيار لم يسلم بدوره من النقد، حيث عارضه بعض الفقهاء لأنه يوسع من دائرة الأموال العامة إلى حد كبير، على خلاف المعيار السابق، حيث يعتبر مالا عاما كل ما

(1) نوفل عبد الله صفو الدليمي، المرجع سابق، ص ص 103-104.

(2) نوفل عبد الله صفو الدليمي، المرجع سابق، ص ص 105-106.

هو مخصص لخدمة مرفق عام حتى ولو كان ضئيل القيمة ولا يوجد ما يبرر إخضاعه للنظام القانوني الخاص بالأموال العامة، سيما ما يتعلق بالحماية المدنية والجنائية له، وذلك كالأدوات المكتبية البسيطة مثل الأفلام والأوراق والأخبار وما إلى ذلك.

ثانيا- التخصيص للمنفعة العامة: تتجه للانتقادات التي وجهت إلى المعايير السابقة اتجه الفقه إلى محاولة الجمع بينهما مع تلافي أوجه النقد المشار إليهما فاستقر الفقه والفقهاء على الأخذ بمعيار التخصيص للمنفعة العامة باعتباره أكثر المعايير وضوحا وانضباطا واتفاقا مع مقتضيات المصلحة العامة.

وبمقتضى هذا المعيار تعتبر أموالا عامة كل الأموال التابعة للدولة أو غيرها من أشخاص القانون العام والمخصصة للمنفعة العامة، سواء كان هذا التخصيص متمثلا في إعداد القانون العام لخدمة الجمهور مباشرة كالطرق العامة والحدائق وشواطئ البحار، أم كان متمثلا في رصد المال لخدمة مرفق عام، فلا يستفيد الأفراد منها إلا بطريق غير مباشر من خلال المرفق العام المخصص له هذا المال.

ومن ناحية أخرى أقر المشرع بهذا المعيار حيث لا يعتبر المال من قبيل المال العام وفقا للقانون المدني المصري إلا إذا توفر شرطين:

1- أن يكون المال مملوكا أو تابعا للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة المحلية أو المرفقية.

2- أن يكون المال مخصصا للمنفعة العامة بالفعل أو بناء على قانون، سواء كان التخصيص في استعمال الجمهور للمال العام مباشرة كالطرق والحدائق العامة، أو في صورة تخصيص المال العام لخدمة مرفق معين ومن ثم استعمال الجمهور لهذا المال عن طريق المرفق العام بطريق غير مباشر.⁽¹⁾

(1) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، ص 548.

والتخصيص للمنفعة العامة إما أن يتم بالطريق القانوني أو الرسمي وإما بالطريق الفعليين والطريق الأول هو الغالب، وهو يتم إما بقانون صادر عن السلطة التشريعية أو بتعويض لإحدى الجهات الإدارية تحول بمقتضاه سلطة إصدار قرارات تخصيص الأموال لمنفعة العامة.

أما بالنسبة على التخصيص الفعلي للمنفعة العامة، فهو يعني أن هذا التخصيص يتم من الناحية الواقعية أو العملية أصلاً، وليس عن طريق الإدارة القانونية وهو ما يتحقق إما بفعل الطبيعة كأن يغير النهر مجراه ويتخذ له مجرى جديداً، وإما بفعل الدولة أو الإدارة بذاتها عندما ترصد أحد أموالها الخاصة لتحقيق المنفعة العامة، كما لو تركت للأفراد حرية استخدام جزء من أملاكها الخاصة كمرفق عام لموتاهم.

وإذا أرادت الدولة أن تخصص بعض أموال الأفراد المملوكة لهم ملكية خاصة. فعليها أن تلجأ أولاً إلى إجراءات نقل الملكية إلى ملكية الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، ثم تعتمد بعد ذلك إلى تخصيص هذا المال للمنفعة العامة فيدخل بذلك إلى تخصيص هذا المال للمنفعة العامة فيدخل بذلك في عداد الأموال العامة⁽¹⁾.

الفرع الثالث: المعيار السائد في القضاء والقوانين الوضعية.

لقد تباينت الآراء الفقهية حول تحديد معيار محدد لتمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة، وتراوحت الآراء بين التضييق لنطاق هذه الأموال أو توسيعها حتى أصبحت هذه النظرية من أكثر النظريات إثارة للجدل في الفقه، ليس في القانون الفرنسي فحسب، بل في أغلب القوانين الأخرى.

أولاً: في فرنسا:

لا يحدد المشرع الفرنسي معيار واضحاً، يمكن الاستناد إليه لتمييز بين الأموال العامة من الأموال الخاصة، وقد انعكس ذلك على مرفق القضاء الفرنسي تجاه هذه المسألة، إذ

(1) سامي جمال الدين، المرجع نفسه، ص 549.

كانت المحاكم سواء العادية منها أو الإدارية تكتفي بإبراز الصفات المتوافرة في كل حالة من دون أن تحدد معيارا عاما يمكن تطبيقه في جميع الحالات.

إلا أنه منذ عام 1947 بدا القضاء الإداري الفرنسي يتوجه نحو الأخذ بالتعريف الذي وضعته لجنة تنقيح القانون المدني الفرنسي، التي أوردت في مشروعها تعريفا للمال العام يندرج في نطاقه مجموع أموال الجماعات العامة والمؤسسات العامة التي يستعملها الجمهور مباشرة، أو المخصصة لمرفق عام إذا كانت الأموال بطبيعتها، أو بمقتضى إعداد خاص قد قصرت كلها أو بصفة أساسية على أغراض المرفق الخاصة.

ويلاحظ على هذا التعريف أن:

1- إن اللجنة قد تبنت معيار التخصيص للمنفعة العامة سواء كان مخصصا لاستعمال الجمهور مباشرة أم لخدمة مرفق عام من مرافق الدولة.

2- إنها قد اشترطت أن تكون هذه الأموال بحكم طبيعتها أو بمقتضى إعدادها إعدادا خاصا قد اقتصرت كلها أو بصفة أساسية على الأغراض الخاصة بهذه المرافق وهذا المعيار يضيق من نطاق الأموال التي تعد من الأموال العامة، إذا ما كانت مخصصة للمرافق العامة من خلال اشتراطه أن تكون هذه الأموال مهيأة لأغراض المرفق بطبيعتها أو بمقتضى إعداد خاص.

وقد اعتمدت محكمة النقض الفرنسية هذا المعيار للمرة الأولى في حكمها الصادر في تشرين الثاني 1950، إذ تبنت فيه معيار التخصيص للمنفعة العامة كما أخذت بشرط إعداد المال إعدادا خاصا ليؤدي الوظيفة الأساسية للمرافق العامة لكي يمكن عد أموال هذه المرافق من الأموال العامة.

وتوجه مجلس الدولة الفرنسي إلى الأخذ بهذا المعيار في أحكام عديدة أصدرها، فقد قضى في الحكم الصادر بتاريخ 1956/10/19 بشأن قضية (Soc. LeBetom) بعد الأرض

التابعة للميناء، لذلك يمكن القول أن هذا المعيار بشقيه يمثل المعيار السائد فقها وقضاء في فرنسا في الوقت الحاضر⁽¹⁾.

ثانياً: في مصر.

يختلف المشرع المصري في تقنياته المدنية المتعاقبة قد توجه توجها مختلفا في هذا الشأن، إذا أورد في هذه التقنيات معيار التمييز أموال الدولة العامة من أموالها الخاصة، فقد نصت المادة (25) من القانون المدني المختلط الصادر في سنة 1875 على أن " الأملاك الحكومية كالأحكامات والموائئ وغيرها غير قابلة للملكية الخاصة" أما المادة (26) منه فقد نصت على أن: " الأملاك المخصصة للمنفعة العامة كالطرق والشوارع وغيرها يسرى عليها الحكم السابق" فيتبين من تمحيص هذين النصين أنهما قد تضمنتا معيارين للتمييز: أولهما هو عدم قابلية المال للتملك الخاص، وثانيهما هو تخصص المال للمنفعة العامة، وهذا أدى إلى الخلاف حول تحديد المعيار الذي تبناه المشرع، فأدى إلى الاختلاف في أحكام القضاء ويتوجه البعض إلى القول أن المشرع المصري قد اعتمد في تقنيته المختلط القديم معيار التخصيص للمنفعة العامة لتمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة للدولة وبأن إيراد المشرع لعبارة عدم القابلية للملكية الخاصة لا يعني أن المشرع قد اعتمد عليها معياراً للتمييز، بل أوردتها أثراً مترتباً على ثبوت الصفة العامة للمال.

أما التقنين المدني الأصلي، فكان أكثر وضوحاً اتجاه هذه المسألة، إذ تفادى الخلاف الفقهي الذي دار حول القانون المختلط، فقد حددت (9.10) من التقنين المدني الأصلي المعيار المميز للمال العام باعتمادها على معيار التخصيص للمنفعة العامة، وبذلك يكون التقنين المدني الأصلي قد جاء أكثر شمولاً وأكثر وضوحاً من التقنين المدني المختلط.

أما فيما يتعلق بتحديد معيار تمييز المال العام في القانون المدني المصري النافذ، فقد نصت المادة (87) من القانون المدني بصراحة على تبنيها لمعيار التخصيص للمنفعة العامة فورد فيها "تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات... التي تكون مخصصة للمنفعة العامة"

(1) نوفل عبد الله صفو الدليمي، المرجع السابق، صص 113-114.

فقد عدل القانون الحالي عن ضرب أمثلة كما يعد من الأموال العامة، مكتفياً بوضع معيار عام لتمييز المال العام تاركاً للقاضي في كل حالة ينظر فيها تحديد ما يعد من الأموال العامة، وبناء على هذا المعيار لكي يعد عاماً لا بد من تحقق شرطين:

1- أن يكون هذا المال خاصاً بالدولة أو بأحد أشخاص القانون العام الأخرى.

2- أن يخصص هذا المال لمنفعة عامة⁽¹⁾.

إلا أنه إذا كان القانون المدني المصري قد أشار إلى وجود نوعين من الأموال (عامة وخاصة) تكون مملوكة للدولة أو لغيرها من الأشخاص المعنوية العامة.

فقد أغفلت تشريعات أخرى التفريق بين هذين النوعين من الأموال مثل نصوص الدستور المصري الحالي لسنة 1971 ونصوص القانون رقم 63 سنة 1975 (الخاص بتعديل أحكام قانون العقوبات والإجراءات الجنائية الذي حل محل القانون رقم 35 سنة 1972).

لذلك يمكن القول من كل ما تقدم بأن الأموال العامة في القانون المدني المصري تضم طائفتين من الأموال:

1- الأموال المخصصة للاستعمال المباشر للجمهور، وتكون كذلك إذا كان الأفراد ينتفعون بها بشكل مباشر كالطرق والجسور وشواطئ البحر وغيرها ممن الأموال التي تكون مخصصة للاستعمال المباشر للجمهور، سواء حصلت بسبب الطبيعة دون تدخل الإنسان، أم كانت من تهيئة الإنسان.

2- الأموال المخصصة للمرافق العامة، أي كان الدور الذي يسهم به المال في إدارة ذلك المرفق من دون اشتراط قيام ذلك المال بالدور الرئيس، أو أن يكون من غير الممكن الاستغناء عنه، فيعد مالا عاماً سواء كان قابلاً للاستغناء عنه، أم غير قابل للاستغناء عنه⁽²⁾.

(1) نوفل عبد الله صفو الدليمي، المرجع السابق، ص ص 114-115.

(2) نوفل عبد الله صفو الدليمي، المرجع السابق، ص 121.

ثالثاً: في الأردن.

اعتمد المشرع الأردني على معيار التخصيص للمنفعة العامة لتمييز الأموال العامة من أموال الدولة الخاصة، فقد نصت المادة 60 من القانون المدني الأردني على ما يأتي: "تعتبر أموالاً عامة جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الحكومية العامة والتي تكون مخصصة بمنفعة عامة" وبذلك فإنه يعد مالا عاما المال الذي يكون مملوكا للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة ويكون مخصصا لتحقيق المنفعة العامة.

ويعد المعيار الذي جاء به القانون المدني المعمول به لتمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة، إلا أنه توجد تشريعات أخرى قد عرضت لمفهوم المال العام في القانون الأردني من دون أن تتفق على تعريف مشترك له، أو تجديد معيارا واحدا تعتمد عليه لتمييز المال العام ومن هذه القوانين قانون تحصيل الأموال الأميرية رقم (06) لسنة 1952، وقانون صيانة أموال الدولة رقم (20) لسنة 1966 وقوانين أخرى.

ويذهب الرأي السائد في الفقه الأردني، إلى أن المشرع قد أخذ بالتفسير الواسع عند تحديده المقصود بالمنفعة العامة، بحيث يتحقق بذلك التخصيص سواء كانت الأموال مخصصة لخدمة الجمهور مباشرة أم لخدمة المرافق العامة، سواء كان المال ضروريا، لخدمة المرفق ولا يمكن الاستغناء .

المبحث الثاني

طرق اكتساب المال العام

تحتاج الدولة أو أشخاصها إلى أموال متنوعة، منها الثابت والمنقول وهذا من أجل تسيير المرافق العامة بانتظام لتحقيق المنفعة العامة، ولكن من أين تحصل الدولة على هذه الأموال؟ وهو ما تحاول الإجابة عليه من طرق اكتساب المال العام.

يتم إحقاق الأموال بالأحكام الوطنية إما بتكامل الظواهر الطبيعية المنشئة للمال أو باكتسابه من قبل الشخص العام، الدولة، البلدية، الولاية...⁽¹⁾.

ويكون الاكتساب إما بطرق عادية أو تعاقدية وإما بطرق استثنائية (طرق القانون العام أو بطرق القانون الخاص)، كما يلحق المال بحكم القانون كحالة الأملاك التي لا وارث لها أو التي لا مالك لها والكنوز والحطام والقيم المنقولة من سندات وأسهم وخصص لحقها التقادم المحدد قانونا وكذا الأملاك التي حددها الدستور⁽²⁾.

المطلب الأول

الطرق العادية أو التعاقدية

حدده المادة 26 من قانون الأملاك الوطنية وتتمثل في العقد، التبرع، التبادل، التقادم والحيازة، لا يصبح المال عاما إلا إذا تملكته الدولة، أو أشخاصها الاعتبارية بإحدى الأساليب والوسائل القانونية، فقد تؤدي الوضعية الموجودة بها المال إلى أيلولته للذمة المالية للدولة، أو أشخاصها الاعتبارية، كما يتم اكتسابه بموجب عقود رضائية، بينها وبين المالك لهذا المال.

الفرع الأول: العقد.

بإمكان الإدارة الحصول على الأملاك عن طريق العقد بالتراضي وتوافق الإرادتين إرادة صاحب الملك وإرادة الإدارة ويكون نقل الملكية للإدارة بمقابل قيمة المال المتنازل عنه حسب اتفاق الطرفين⁽³⁾.

(1) ق.أ.و. المرجع السابق .

(2) دستور 1996.

(3) بومزير باديس، النظام القانوني للأموال العامة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2012، ص 51.

وهذا ما نصت عليه المادة 679 من القانون المدني (معدلة) يتم الحصول على الأموال والخدمات لضمان سير المرافق العمومية باتفاق رضائي وفق الحالات والشروط المنصوص عليها في القانون.

الفرع الثاني: التبرع.

تقبل الإدارة الأموال المتبرع بها من قبل الأفراد أو المنظمات المختلفة مع مراعاة الشروط القانونية المحددة منها: أن تثبت هذه التبرعات بعقد إداري تعده السلطة المختصة وهي في العادة مصلحة أملاك الدولة، وتخضع هذه التبرعات والهيئات لأحكام المعاهدات أو الاتفاقيات التي تكون الجزائر طرفاً فيها إذا كانت التبرعات صادرة من المؤسسات والهيئات الدولية التي تعمل في إطار المساعدة أو التعاون الثنائي أو متعدد الأطراف⁽¹⁾.

وتقبل التبرعات والهبات التي تقدم للدولة بمقتضى قرار يتخذه الوزير المكلف بالمالية وعند الاقتضاء بقرار مشترك بين وزير المالية والوزير المكلف بضمان تخصيص هذه التبرعات⁽²⁾.

أما بالنسبة للمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري التابعة للدولة فيتم قبول التبرعات لفائدتها برخصة مشتركة بين الوزير المكلف بالمالية والوزير الوصي على المؤسسة المستفيدة سواء كانت هذه التبرعات مثقلة أو غير مثقلة بأعباء وشروط أو مقيدة بتخصيص خاص⁽³⁾.

وبخصوص الولايات والبلديات، فيخضع قبول التبرعات أو رفضها للمجالس الشعبية المنتخبة⁽⁴⁾ وإذا كانت مثقلة بأعباء وشروط خاصة فتنتم الموافقة على مداولة المجالس الشعبية

(1) الأمر رقم 58-75، المرجع سابق.

(2) قانون رقم 30-90، مرجع سابق.

(3) المادة 43 من 30-90، المرجع سابق.

(4) المادة 44 من قانون رقم 30-90، المرجع السابق.

المعنية بقرار مشترك بين الوزارة الوصية ووزير المالية للمجلس الشعبي الولائي أو البلدي تخفيضها عن طريق المداولة⁽¹⁾.

الفرع الثالث: التبادل.

التبادل إجراء يتم بمقتضاه مبادلة مال بمال آخر نصت على ذلك المادة 413 من القانون المدني " المقايضة عقد يلتزم به كل من المتعاقدين أن ينقل إلى الآخر على سبيل التبادل ملكية مال غير النقود".

وتم التخصيص على التبادل في المرسوم التنفيذي 454/91 السالف الذكر في المواد 30 إلى 38⁽²⁾، أما قانون الأملاك الوطنية فقد حصر عملية التبادل بين الأشخاص العامة والخواص في العقارات فقط.

نصت المادة 02/92 من قانون الأملاك الوطنية الخاصة والتي تملكها الدولة مقابل أملاك عقارية يملكها الخواص وتنص أيضا المادة 01/05 من القانون نفسه "يكون تبادل الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الجمعيات الإقليمية موضوع قرار تتخذه السلطة المختصة".

ويعرف الأستاذ (Deaubadere) التبادل على أنه: "عندما ترى هيئة عامة أن ملك عام لم يعد مفيد للمصلحة نستطيع وبدون أي صعوبة قانونية التغيير في تخصيصه".

أولا: عقد التبادل.

عقد التبادل عقد رضائي ويكون في صورة عقد لكن لا يمكن إبرام العقد إلا بعد صدور قرار المبادلة الذي يصدر عن وزير المالية وينص قرار المبادلة على البيانات التالية:

- وصف الأملاك العقارية موضوع المبادلة وقيمة كل منها.

(1) بو مزير باديس، المرجع السابق، ص 51.

(2) أنظر المادة 30، 38 من مرسوم تنفيذي رقم 91-454.

- معدل فارق القيمة الذي ترتب على أحد الطرفين المتبادلين للطرف الآخر.

- الأجل الذي يمكن تحقيق عملية التبادل خلاله.

- الأجل لتصفية الرهون المحتملة التي تنقل العقار الخاص.

ويأخذ عقد التبادل شكل عقد إداري أو عقد توثيقي فإذا كان في شكل عقد إداري تقوم إدارة أملاك الدولة بتحديدته باعتبارها موثق الدولة ويوقعه والي الولاية التي يوجد فيها الملك.

أما إذا كان في شكل عقد توثيقي فإنه يتم عقد الموثق وتتبع فيه كل الإجراءات الخاصة بالعقود، ويمثل فيه مدير أملاك الدولة ويتحمل الطرف المتبادل مع الدولة مصاريف التوثيق ويخضع العقد في الحالتين لإجراءات التسجيل والشهر في المحافظة العقارية. بعدها تظم الإدارة العقار الخاص إلى ذمتها وتدمجه في نطاق الأملاك الخاصة التابعة لها وذلك بصورة مؤقتة حتى يتم تخصيصه وتطبيقه حينما تراه الإدارة المختصة، أما إذا كان العقار يفوق في قيمته قيمة العقار الآخر فإن الشخص الذي يستفيد من العقار الآخر فعن الشخص الذي يستفيد من العقار الأكبر قيمة يدفع الفارق إلى الشخص الذي تحصل على العقار الأقل قيمة وهذا ما نصت عليه المادة 414 من القانون المدني.⁽¹⁾

أما إذا تعلق الأمر بعملية تبادل الهيئات المحلية، فقرار التبادل يكون من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي حسب الأحوال، بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي

وتستكمل العملية بإعداد عقد توثيقي من السلطة التي اتخذت قرار تبادل والمواد 55 و83 من قانون الولاية، وأخيرا يخضع العقد لإجراءات التسجيل والشهر العقاري⁽²⁾.

(1) المادة 414 من ق.م.ج، المرجع السابق.

(2) سلطاني عبد العظيم، تسيير وإدارة الأملاك الوطنية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية، بدون طبعة، الجزائر، 2010، صص 190-191.

ثانياً: إجراءات التبادل:

تتم الإجراءات إما بمبادرة أحد الخواص أو المصلحة العامة المعنية.

تتم العملية من طرف المالك الخاص الذي يرغب في التبادل مع شخص عام يقدم المعنى بالأمر طلباً إلى الوزير المكلف بالمالية يتضمن طلب عقد الملكية المخطط وشهادة تثبت الموافقة المبدئية للمصلحة العامة المعنية".

وعلى المالك إبطال كل سجلات الرهون على العقار خلال الأشهر الثلاثة الموالية للإشعار الذي يبلغه إياه مصلحة أملاك الدولة بعدها يأمر الوزير المكلف بالمالية المصالح المختصة بالأملاك الوطنية بدراسة الملف قصد التحقق من وضعية المالك الخاص وحقيقة تقديم العقارات ومعدل فارق القيمة ملاحق عند الاقتضاء.

أما إذا كان الطلب من مصلحة عامة فيجب تقديم الملف للهيئة الوصية التي تحيله إلى وزير المالية في حالة الموافقة مصحوباً بمذكرة توضيحية تبرر عملية التبادل⁽¹⁾.

الفرع الرابع: التقادم والحيازة.

يتم اكتساب المال ودخوله في نطاق الأملاك الوطنية وآليا في الأملاك الخاصة طبقاً لقواعد التقادم المنصوص عليها في القانون المدني⁽²⁾ وقانون الأملاك الوطنية⁽³⁾ فتدخل في الأملاك الوطنية الأسهم وحصص المؤسسين للشركات والسندات والمنقولات والمبالغ المالية والأرصدة النقدية في البنوك ومبالغ الفوائد والأرباح في شكل إيداع أو حساب جار إذ لم تجد أية عملية عليها ولم يطلب بها أي أحد من ذوي الحقوق لمدة تزيد عن 15 سنة.

(1) سلطاني عبد العظيم، المرجع السابق، ص ص 188-189.

(2) المواد من 308 إلى 322 من ق.م.ج.

(3) المادة 49 من ق.أ.و، المرجع السابق.

المطلب الثاني

طرق استثنائية

ينقل المال في هذه الحالة من الذمة المالية لأحد أشخاص القانون الخاص إلى ذمة الشخص العام المالية دون موافقة المالك الخاص وبهذا المعنى يغيب عنصر التراضي، وقد وردت هذه الطرق أيضا في المادة 26 من قانون الأملاك الوطنية وعبرت عنها بالطرق الاستثنائية عن القانون الخاص أي تلك التي يظهر فيها عنصر السلطة وهي:

نزع الملكية للمنفعة العمومية و الشفعة، الاستيلاء والتأميم.

الفرع الأول: نزع الملكية.

على الرغم من الحصانة الممنوحة لحق الملكية بحكم الدستور في نص المادة 52 منه التي تنص على أن الملكية الخاصة مضمونة، إلا أن هذا الحق قد ترد عليه قيود، تقلص من حجم هذه الحصانة ويعتبر نزع الملكية من أهم القيود، فهو إجراء إداري من شأنه حرمان المالك من ملكه جبرا عنه لتخصيصه للمنفعة العامة مقابل تعويضه عما يناله من ضرر⁽¹⁾، وقد تم النص عليه في المادة 677 من القانون المدني التي جاء فيها: " لا يجوز حرمان أي أحد من ملكيته إلا في الأحوال والشروط المنصوص عليها في القانون غير أن للإدارة الحق في نزع الملكية العقارية أو بعضها، أو نزع الحقوق العينية العقارية للمنفعة العامة مقابل تعويض منصف وعادل.

- فلا يجوز للإدارة نزع الملكية العقارية للأفراد إلا في إطار قانوني وبهدف تحقيق المنفعة العمومية مقابل تعويض عادل ومنصف يمنح للأشخاص المنزوع ملكيتهم.

ولهذا فإن نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية أسلوب استثنائي لكسب العقارات والحقوق العينية العقارية، فلا يجوز استخدام هذا الأسلوب لنزع ملكية المنقولات وهو مقرر

(1) بومزير باديس، المرجع السابق، ص 53 .

لصالح الأشخاص العامة حتى تتمكن من إنجاز العمليات التي تدخل في مهامها لأجل المنفعة العامة بحيث نستعيد المنفعة الاقتصادية وفي هذا الصدد نصت المادة 02 من القانون رقم 91-11 على ما يلي: "يعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية طريقة استثنائية لاكتساب أملاك وحقوق عقارية ولا يتم إلا إذا أدى انتهاج كل الوسائل الأخرى إلى نتيجة سلبية، وزيادة على ذلك. لا يكون نزع الملكية ممكناً إلا إذا جاء تنفيذ العمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية⁽¹⁾."

أ - إجراءات نزع الملكية ومراحلها:

وقد حددت بالقانون الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية بأنه يخضع نزع ملكية العقارات أو الحقوق العينية من أجل المنفعة العمومية لإجراء يشمل مسبقاً ما يلي:

1- التصريح بالمنفعة العمومية.

2- تحديد كامل الأملاك والحقوق العقارية المطلوب نزع ملكيتها وتعريف هوية المالكين وأصحاب الحقوق الذين تنتزع منهم هذه الملكية (التحقيق الجزئي).

3- تقرير عن تقييم الأملاك والحقوق المطلوب نزعها.

4- قرار إداري يقابله التنازل عن الأملاك والحقوق المطلوب نزعها.

وبعد هذه الإجراءات المسبقة وبعد صدور حكم قضائي نهائي لصالح نزع الملكية وتعويض أصحاب الحقوق المنزوع ملكيتهم تأتي آخر مرحلة من مراحل نزع الملكية وهي

(1) قانون رقم 91-11، مؤرخ في 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر العدد 21، لسنة 1991.

متعلقة بنقل الملكية للأموال والحقوق المنزوعة عن طريق قرار إداري متضمن نزع الملكية للمنفعة العمومية يخضع للشكليات القانونية المطلوبة في مجال التحول العقاري⁽¹⁾.

- التصريح بالمنفعة العمومية:

تعتبر مرحلة التصريح بالمنفعة العمومية، الخطوة الأولى التي تقوم بها الإدارة قصد انجاز عملية نزع الملكية⁽²⁾، ففي حالة استفاء الملف المتضمن نزع الملكية لجميع الشروط يقوم الوالي بناء على نص المادة 03 من المرسوم 186/93 بالشروع في إعداد القرار المتضمن فتح التحقيق المسبق وتعين لجنة التحقيق تبين من قرار فتح التحقيق الهدف من التحقيق، تاريخ بدأ التحقيق وانتهائه وتشكيلة اللجنة، يصدر قرار التصريح بالمنفعة العمومية من الجهات المحددة في المادة 10 من المرسوم التنفيذي 186/93 يجب أن يستند القرار في الجريدة الرسمية بالنسبة للقرارات الوزارية أو في مدونة القرارات الإدارية للولاية، يجب أن يبلغ إلى كل واحد من الأشخاص المعين، يجب أن يعلق في مقر البلدي التي يقع فيها الملك المطلوب نزع ملكيته⁽³⁾.

يجب أن يبين القرار تحت طائلة البطلان ما يلي:

1- أهداف نزع الملكية وتحديد المشروع المزمع تنفيذه.

2- مساحة العقارات وموقعها ومواصفاتها.

3- تقدير النفقات التي تغطي عملية نزع الملكية.

(1) فارة عبد الحفيظ، تسيير وإدارة الأملاك المحلية، مذكرة لنيل شهادة الدراسات العليا المتخصصة، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2008.

(2) بعوني خالد، منازعات نزع الملكية للمنفعة العمومية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر 1، 2011.

(3) مرسوم تنفيذي 93-186، مؤرخ في 27 جويلية 1993، يحدد كليات تطبيق القانون رقم 91-11، المؤرخ في 27 أفريل 1991، الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 51، لسنة 1993.

ولا بد أن يبين القرار الأجل الأقصى لإنجاز عملية نزع الملكية مع العلم أنه لا يمكن أن يتجاوز هذا الأجل أربع سنوات يمكن تمديده مرة واحدة إذا تعلق الأمر بأشغال كبرى ذات الطابع الوطني⁽¹⁾.

يكون نزع الملكية مقابل تعويض عادل و منصف⁽²⁾، تحدده الجهة الإدارية مصدرة قرار نزع الملكية مع قبول صريح أو ضمني من الملاك وفي حالة رفض قيمة التعويض فيحدد مبلغه بحكم قضائي⁽³⁾.

يهدف إجراء نزع الملكية لتحقيق المنفعة العمومية بداية من التحقيق الإداري المسبق إلى صدور قرار التصريح بالمنفعة العمومية على التحقيق الجزئي وقرار قابلية التنازل وصولاً إلى آخر مرحلة وهي صدور قرار إداري بنزع الملكية للمنفعة العمومية.

الفرع الثاني: حق الشفعة.

نص عليها المشرع الجزائري في المواد 794 إلى 807⁽⁴⁾ من القانون المدني وهي رخصة تحيز الحلول محل المشتري في بيع العقار ضمن الأحوال والشروط المنصوص عليها فالشفعة لا تقدر أن تكون سوى مكنة أو إمكانية أو سلطة منحها القانون للشفيع الحلول محل المشتري في بيع العقار، والمقصود بالعقار هنا هو العقار بالطبيعة أما العقارات بالتخصيص فلا يجوز فيها الشفعة إلا إذا بيعت تبعا للعقار المتصلة به.

وهناك أنواع من البيوع العقارية تعتبر استثناء عن الأصل العام، بحيث لا يجوز الأخذ فيها بالشفعة ولو توافرت فيها شروط الأخذ بالشفعة، هو ما جاء صراحة في نص المادة 798 من القانون المدني التي تنص على أنه: لا شفعة :

(1) خالد أحمد، القيود الواردة على الملكية العقارية والمقررة للمصلحة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2014.

(2) المادة 20 من الدستور 1996، و المادة 677 من ق.م.ج.

(3) بومزبر باديس، المرجع السابق، ص 55.

- إذا حصل البيع بالمزاد العلني وفقا لإجراءات رسمها القانون.
 - إذا وقع البيع بين الأصول والفروع، أو بين الزوجين، أو بين الأقارب لغاية الدرجة الرابعة والرابعة وبين الأصهار لغاية الدرجة الثالثة.
 - إذا كان العقار قد بيع ليكون محل عبادة أو ليلحق بمحل عبادة".
- هذه هي الأحكام المتعلقة بالشفعة طبقا للأحكام الواردة في القانون المدني، أما بالنسبة للأحكام الخاصة بحق الدولة في الأخذ بالشفعة، فتعتبر الشفعة الطريقة الاستثنائية الثانية⁽¹⁾، التي تكسب بها الدولة الملكية العقارية الخاصة.
- وعليه فالشفعة الإدارية هي رخصة تجيز للدولة والجماعات المحلية الحلول محل المشتري في بيع العقار وفق شروط معينة، كما تعرف في فرنسا بأنها عبارة عن الميكانيزم الذي يسمح للسلطة العامة اكتساب ملك عقاري بالحلول محل المشتري، بمناسبة التصرف في العقار المذكور وذلك بغرض استعماله في وضع سياستها.
- وتختلف الشفعة الإدارية عن المدنية، بحيث أن المستفيد من الشفعة الإدارية هم أشخاص القانون العام كاللولة والجماعات المحلية، أما المستفيد من الشفعة المدنية هم أشخاص القانون الخاص الذين ذكرتهم المادة 795 من القانون المدني كالتالي:
 - مالك الرقبة، إذا بيع كل أو جزء من حق الانتفاع المناسب للرقبة.
 - للشريك في الشيوخ إذا بيع جزء من العقار المشاع إلى أجنبي.
 - لصاحب حق الانتفاع إذا بيعت الرقبة كلها أو بعضها⁽²⁾.
- يقع على عاتق الأشخاص العامة المحافظة على الحقوق العقارية التي تملكها منها: حق الشفعة، وبالرجوع إلى نصوص قانون التوجيه العقاري، المتعلقة بحق الدولة بالأخذ في

(1) المادة 26 من قانون رقم 90-30.

(2) بومزير باديس، المرجع السابق، ص 56-57.

الشفعة نجدها مقسمة إلى أحكام خاصة بالشفعة الممارسة على الأراضي الفلاحية وأحكام خاصة بالشفعة الممارسة على الأراضي العمرانية والقابلة للتعمير.

هذا وقد منح قانون التوجيه العقاري للدولة حق الأخذ بالشفعة في الأراضي العامرة والقابلة للتعمير حيث نصت المادة 71 منه على أن: "ينشأ حق الدولة والجماعات المحلية في الشفعة بغية توفير الحاجات ذات المصلحة العامة والمنفعة العمومية بصرف النظر عن اللجوء المحتمل إلى إجراء نزع الملكية".

ويمارس حق الأخذ بالشفعة المخول للدولة في إطار قانون التوجيه العقاري من طرف مصالح وهيئات عمومية تحدد عن طريق التنظيم والمتمثلة في الديوان الوطني للأراضي الفلاحية والوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين⁽¹⁾.

الفرع الثالث: الاستيلاء.

ورد هذا الأسلوب في نصوص القانون المدني وغاب عن نصوص قانون الأملاك الوطنية⁽²⁾ ويعتبر الاستيلاء أسلوب إداري يؤدي إلى نقل حيازة مال مملوك ملكية خاصة إلى الإدارة دون رضا المالك وذلك لتحقيق أحد أهداف النفع العام، ويستهدف جراء الاستيلاء إما إلى كسب ملكية المال وهذا لا يكون إلا بالنسبة للمنقولات فقط دون العقارات التي يستلزم القانون عند رغبة الإدارة في تملكها اتخاذ إجراءات نزع الملكية وإما إلى استعماله فقط بحيث يمكن إجراء مع المنقول أو العقارات وخدمات الأشخاص على حد سواء، لذلك فهو إجراء يرد على مال منقول أو عقار وقد ينصب على خدمات مشروعات خاصة أو عمل الأفراد وذلك بعكس أسلوب نزع الملكية الذي يقتصر إجراءه على العقار فقط⁽³⁾.

(1) بومزبر باديس، المرجع السابق، ص 58.

(2) المادة 679 من ق.م.ج، المرجع السابق.

(3) بومزبر بايس، المرجع السابق، ص 58-59.

ويتم الاستعلاء بصفة فردية أو جماعية ويكون كتابيا يصدره الوالي ويوضح فيه إذا كان يقصد منه الملكية أو الاستعمال أو الخدمات كما يبين فيه مدة الخدمة وكيفية التعويض بعد الاتفاق عليه وفي حالة عدم الاتفاق يحدد مبلغ التعويض عن طريق القضاء⁽¹⁾.

الفرع الرابع: التأميم

يقصد بالتأميم أن تكون مصادر الثروة الطبيعية في الدولة والمشروعات الحيوية، ملكا للأمة تتولى الدولة نيابة عنها إدارتها واستغلالها بإحدى الطرق التي تستبعد مشاركة الرأسماليين في الربح أو الإدارة وقد يطلق اصطلاح التأميم تجوزاً على مجرد تغيير طريقة إدارة مرفق عام موجود من الامتياز إلى نوع من الإدارة المباشرة، ولكن المدلول الأصيل للتأميم ينحصر في تحويل مشروع خاص على قدر الأهمية إلى مشروع عام، يدار بطريق المؤسسة العامة أو في شكل شركة تملك الدولة كل أسهمها، والتأميم هو محاولة للتوفيق بين اعتبارات مختلفة أهمها استبعاد الرأسماليين من كل ما يتعلق باستغلال أو إدارة المشروعات الحيوية في الدولة سواء كانت تلك المشروعات عامة أو مشروعات خاصة تؤدي خدمات أساسية.

وهذه الفكرة قديمة وإن لم يقدر لها الانتشار إلا عقب الحرب العالمية الثانية، فقد نادى بها الاشتراكيون كوسيلة مسالمة لنقل ملكية المشروعات الفردية الهامة للدولة، ولكنها طبقت وعلى نطاق واسع عقب الحرب العالمية الثانية في جميع الدول التي خضعت للنفوذ السوفييتي كبولندا وتشيكوسلوفاكيا ويوغسلافيا... الخ.⁽²⁾

والتأميم بصفة عامة يقوم على اعتبارين أساسيين:

أولاً- نقل ملكية المشروع المؤمم إلى الدولة: وهذا العنصر لا يتحقق إلا في حالة المشروعات الخاصة ذات النفع الحيوي للجماعة، كتأميم صناعة الفولاذ أو السيارات... الخ أو تأميم بنك من البنوك الخاصة ففي هذه الحالة تنتقل الملكية من الشخص أو الشركة

(1) المواد من 679 إلى 681، ق.م.ج، المرجع السابق.

(2) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1975، ص ص 389-390.

الرأسمالية إلى الأمة، ومن هنا جاء لفظ "التأميم" ويتحقق نقل ملكية المشروع الخاص للدولة بطرق عدة أهمها نزع ملكية المشروع المؤمم، ولكنها لا تتم في الصورة التقليدية لنزع الملكية وإنما تتم عادة بالقانون الذي يقرر التأميم، وهذا القانون بذاته ينص على كيفية تعويض مالك المشروع الخاص، وهي تختلف من مشروع لآخر وأحياناً يتم التأميم عن طريق مصادرة المشروع الخاص، وهذا إجراء نادر كما هو الشأن في حالة تأميم المصانع رنو بفرنسا بسبب تعاونها مع الألمان أثناء الاحتلال، وأحياناً يكون ذلك بإنهاء عقد الملتزم مع تعويضه عما أنفقه في إقامة المنشآت وإعداد المرافق، وتلك هي الطريقة التي اتبعت في تأميم "الشركة العالمية لقناة السويس البحرية".

ثانياً- العنصر الثاني في التأميم هو اختيار طريقة تجعل المشروع المؤمم تحت إدارة الدولة مع استبعاد مشاركة الرأسماليين على قدر الإمكان، وهذا هو العنصر البارز في حالة تأميم مرفق عام موجود من قبل، وتتخذ صورة الإدارة في هذه الحالة إما صورة مؤسسة عامة مع تحريرها من قيود القانون العام في الإدارة والمحاسبة وإما صورة شركة مساهمة تخضع للأوضاع التجارية، ولكن جميع أسهمها ملكاً للدولة ويختار القانون الصادر بالتأميم الطريقة التي تتبع في إدارة المشروع المؤمم⁽¹⁾.

(1) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 391.

الفصل الثاني

يقتضي تخصيص الأموال العامة للمنفعة العامة تقدير قواعد قانونية خاصة، من شأنها كفالة الحماية القانونية اللازمة لضمان استمرار هذه الأموال في تادية وظائفها المبتغاة من تخصيصها للنفع العام.

قد استقر الأمر في معظم الدول على بعض القواعد التي تكفل حماية المال العام اشد من تلك التي تتمتع بها الأموال الخاصة، فتخصيص مال معين لتحقيق أهداف النفع العام يقتضي بالضرورة تكريس الحماية اللازمة له حتى لا تتعطل الغايات المرجوة منه، وهكذا نجد قانون الأملاك الوطنية ينص على القواعد الأساسية التي تكفل هذه الحماية، وهو يحمي المال العام سواء صدر الاعتداء من الإدارة أو من قبل الأفراد بالإضافة إلى الحماية المدنية والجنائية.

كما راعى المشرع مصلحة المال العام، عندما قلص انتفاع الملاك المجاورين بممتلكاتهم وبذلك بتقرير ارتفاعات لصالح المال العام، ولم يكثف المشرع بذلك بل ألزم الإدارة بصيانة والقيام بجرد كل الممتلكات.

سوف نتعرض في هذه الدراسة لأحكام الحماية الدستورية، الحماية المدنية، (مبحث أول) والحماية الإدارية، (مبحث ثان) وأخير الحماية الجزائية (مبحث ثالث).

المبحث الأول

الحماية المدنية.

تتمثل الحماية المدنية للأموال العمومية في بعض القواعد القانونية التي تهدف إلى تأمين المال العام وتحصينه مما قد يعوق تحقيق الغرض العام الذي خصص المال لخدمته وتحقيقه لهذه الحماية تعني ضمان بقاء مكونات المال العام كما هي، سواء من مواجهة الأشخاص العامة أو الأفراد على حد سواء، فلا يجوز لجهة إدارية ما أن تتنازل عن جزء

من خدماتها المالية بصورة غير مشروعة ولا يتأتى للفرد أن يقيم جزء من أموال الدولة العامة، ثم الادعاء باكتساب ملكيته بالتقادم. (1)

وبناء على ما سبق فإن الحماية المدنية للمال العام في القانون المدني تظهر لنا في ثلاث صور هي كالآتي:

1- عدم جواز التصرف في المال العام.

2- عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم.

3- عدم جواز الحجز على المال العام. (2)

لذا سنتناول قواعد الحماية المدنية الثلاث في ثلاث مطالب مرتبة كالآتي: قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام (مطلب أول)، قاعدة عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم (مطلب ثان)، قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام (مطلب ثالث).

المطلب الأول

قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام.

تعتبر قاعدة عدم قابلية الأموال العامة للتصرف أحد الدعائم التي قامت عليها فلسفة الملكية العامة إن لم نقل أهمها على الإطلاق، فمبدأ عدم قابلية الملك العام للتصرف يعد أساس التفرقة بين الملك العام والملك الخاص مع ما يميز كلا من نظاميها القانوني كما يعد المبدأ السالف أحد أهم الوسائل القانونية المقررة لحماية الأملاك العمومية، وذلك أنه يضمن المحافظة على وحدة المركز القانوني لهذا الصنف من الأملاك باعتباره يمنع تملكها من غير الإدارة بما يضمن بقاء تخصيصها للاستعمال الجماعي استعمالاً أفضل. (3)

(1) سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص556.

(2) زايدي عبد السلام، النظام القانوني للمال العام في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2012، ص172.

(3) توام حدة، قواعد حماية الأملاك الوطنية العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2011، ص11.

لعل ارتفاع المشرع الجزائري بهذا المبدأ بالنص عليه في الدستور يعبر بوضوح عن الأهمية التي يكتسبها هذا المبدأ في النظام القانوني للأموال العمومية بصفة عامة وفي مجال حماية هذه الأخيرة بصفة خاصة وهذا ما جاء في نص المادة 17 منه "الملكية العامة هي ملك للمجموعة الوطنية⁽¹⁾ وتجدر الإشارة إلى أن هذه القاعدة تسري فقط على الأملاك الوطنية العامة فلا تشمل الأملاك العمومية الخاصة إلا إذا ما خصصها المشرع بقواعد حماية خاصة أو جعلها خاضعة لهذه الأحكام بصفة دائمة أو مؤقتة.⁽²⁾

الفرع الأول: أساس قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام.

يمكن أساس القاعدة في فكرة التخصيص للمنفعة العامة دون انقطاع فتبقي القاعدة ما بقي هذا التخصيص، فهي تدور معها وجوداً وهدماً وليس أساس القاعدة يرجع إلى طبيعة الأموال العامة ذاتها لعدم إمكانية التصرف فيها نظراً لطبيعتها كما ذهب البعض بأنها غير قابلة للملكية.

أما الفقه الحديث فقد أسس هذه القاعدة على معيار تمييز وهو التخصيص للمنفعة العامة، إذ أنه لو سمح بالتصرف فيها أدى بذلك إلى إخراج المال من ذمة الشخص الإداري، مع ما يترتب على ذلك من المساس بقاعدة التخصيص بمعنى أن صفة العمومية في المال مرتبطة برصده للمنفعة العامة.

يرجع أساس هذه إلى نص المادة 689 من القانون المدني "لا يجوز التصرف في أموال الدولة..."⁽³⁾ وكذا نص المادة "04" من قانون الأملاك الوطنية للأموال العمومية غير قابلة للتصرف..."⁽⁴⁾

(1) دستور 1996.

(2) عبد الله بن سالم باحماوي، النظام القانوني للأموال الوطنية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2005، ص189.

(3) المادة 689 من الأمر 58.75.

(4) المادة 04 من القانون 30.90 .

كذلك المادة 66⁽¹⁾ من قانون الأملاك الوطنية وتستمد القواعد العامة لحماية الأملاك الوطنية العمومية في الحماية المدنية مما يأتي:

مبدأ عدم قابلية التصرف ومبدأ عدم قابلية التقادم ومبدأ عدم قابلية الحجز، ومبدأ عدم جواز التصرف في المال العام، يكون لازماً للقول بتخصيصها للمنفعة العامة، إذ بدونها لا يتحقق الانتفاع العام بأموال الدولة العامة ما يجليه من ثبات واستقرار فالحماية هنا تنص على فكرة التخصيص بالإضافة إلى ضمان الثبات والاستقرار لهذه الأموال حتى تتمكن الدولة من القيام بأعبائها في جميع المجالات والأنشطة الاقتصادية حيث أصبحت الدولة هي الأداة الفعالة في دفع عجلة التنمية وقيام مسيرة التقدم.⁽²⁾

الفرع الثاني: نطاق قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام

تطبق قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة على العقارات والمنقولات على حد سواء وهذا ما يستنتج من نص المادة "889" ق.م.ج.⁽³⁾. كما تسري هذه القاعدة على التصرفات المدنية التي تؤدي إلى إخراج الأموال من ذمة الإدارة سواء كانت الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، دون التصرفات الإدارية والتي لا تخضع لقاعدة عدم جواز التصرف فهي كثيرة مثل المبادلات والتي ينتقل لها المال من ولاية الدولة إلى ولاية الأشخاص الإدارية الإقليمية فهي جائزة بالنسبة للأموال العامة لأنها لا تتعارض مع فكرة التخصيص.

الهدف من الحظر يتمثل في حماية الأموال العامة ومنع انتقال ملكيتها إلى الغير مادام أنها مخصصة لنفع العام وبهذا يمكن للإدارة وفي أي وقت استرداد أموالها العامة، ولا يمكن أن يحتج بمواجهتها بأي قاعدة من قواعد القانون المدني كقاعدة الحيازة في المنقول سند الملكية مثلاً.

(1) المادة 66 المرجع نفسه.

(2) شرفاوي فاطمة الزهراء، حماية الأملاك الوطنية العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة المدية، الجزائر، 2012، ص 28.

(3) المادة 889 من الأمر 58.75.

لكن هذا لا يمنع السلطة الإدارية المختصة من التصرف في الأموال العامة بعد تجريدها من صفتها العمومية أولاً، أي التخصيص للنفع العام.

هذا ما أكدته المحكمة العليا في القرار رقم 60280 المؤرخ في 1990/04/07 من المبادئ المستقر عليها في القضاء الإداري أن الترخيص لشغل الدومين العام ذو طابع مؤقت وإنه بإمكان الإدارة أن تضع حداً له في أي وقت دون أن تطلب أي تعويض، ومن ثم فإن أي نعي على القرار المطعون فيه بالقصور والتناقض في الأسباب غير مؤسس.

بما أن من الثابت في قضية الحال أن الترخيص الذي يتمسك به الطاعنون والمسلم من طرف مدير الري لا يلزم الإدارة في شيء فإن المجلس برفضه دعوى الطاعنين الرامية إلى رفض قرار المجلس الشعبي البلدي يمنعهم من مواصلة عمليات حفر البئر طبقوا القانون تطبيقاً صحيحاً (1).

لو تصرفت الإدارة قصداً أو خطأ في مال من الأموال العامة لأحد الأفراد دون مراعاة الإجراءات التي يفرضها القانون فليس للفرد المتصرف إليه أن يحتج بقاعدة عدم جواز التصرف في المال العام هذه ليتوصل من ذلك للتحويل من التزاماته لأن هذا البطلان لم يشرع إلا لمصلحة الشخص الإداري على أن هذا لا يحول دون مسؤولية الدولة عما قد يترتب من أضرار نتيجة تصرفها في مال عام ثم رجوعها عن هذا التصرف (2).

الفرع الثالث: نسبية قاعدية عدم جواز التصرف في المال العام.

إن نسبية قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام تتمثل في مجموعة من التصرفات تقوم بها الإدارة تتمثل فيما يلي:

(1) شرفاوي فاطمة الزهراء، المرجع السابق ص 29.

(2) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 30.

- تحويل التسيير.

يعد هذا التصرف من أعمال الإدارة والتسيير فيبقى الملك في طائفة الأموال العامة فهو إذا كان يؤدي وظيفة ما فإنه يمكن أن يحول إلى تحقيق أهداف أخرى لكن يبقى دائما محصور في إطار تحقيق المصلحة العامة.

مثلا : تحويل مدرسة لإيواء مصلحة القطاع الصحي⁽¹⁾

منح التراخيص الشغل المؤقت : على الرغم من أن الأملاك العمومية لا يمكن أن تكون في أي حال من الأحوال موضوع تملك خاص، إلا أن هذا لا يمنع من أن تكون هذه الأملاك موضوع حقوق عينية للإدارة كحق الاستغلال وحق الاستعمال بموجب الترخيص والتخصيص من طرف الأشخاص العامة الإقليمية المؤهلة قانونا لان تكون صاحبة حق ملكية على هذه الأملاك إلا إن هذه الحقوق مؤقتة وعارضة وقابلة للإلغاء وعليه فإن الاستعمال بموجب التراخيص إما أن يكون في شكل قرار إداري أو عقد إداري وهو عبارة عن استعمال خاص .

1- الاستعمال بموجب قرار إداري: يكون هذا الاستعمال بانتزاع جزء من الأماكن العمومية المخصصة للاستعمال العام المشترك وتخصيصها لفائدة شخص معين وهذا الاستعمال يمنح بتراخيص وبمقابل ويعطي للمستفيد حق مانع وله الحق في منع الآخرين من الاستعمال وذلك لغاية انتهاء مدة الرخصة أو سحبها، كما انه لا يمكن للمستفيد المطالبة بالتعويض إلا إذا سحبت الرخصة منه من قبل انقضاء اجلها وبدون داعي المنفعة العمومية أو خطأ للمستفيد ومن أمثلة هذا الاستعمال.

- **رخصة الطريق:** هي حق الشغل المؤقت لأحد الأشخاص لجزء من الطريق العام بعد تغيير أساسه وإقامة مشتتات عليه ومن أمثلة ذلك إقامة شخص ما محطة لتوزيع البنزين في حافة الطريق العمومي.

(1) دريش وردة، الحماية المقررة للأملاك الوطنية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة سعد دحلب البليلة، 2011، ص 60 .

- رخصة الوقوف: هي حقل الشغل المؤقت لأحد الأشخاص جزء من ملك عمومي مخصص للاستعمال الجميع لكن دون أن يكون له تغيير أساس الملك المشغول وإقامة مشتملات عليه ومن أمثلة ذلك وضع صاحب مقهى موائد في مرفقات الطريق العام أو تمكين احد الباعة من عرض سلعته في كشك مقام على الرصيف.(1)

2- الاستعمال بموجب عقد إداري:

يتضمن العقد شروط الاستعمال المسموح به ومدته، وحق الإدارة في تعديله وإلغائه أن رأت لذلك والمقابل النقدي الذي يدفعه الفرد أو الشركة المتعاقدة، وفي هذه الحالة فان مركز المتعاقد مع الإدارة يصبح أكثر قوة واستقرار وعليه يتعين على الإدارة أن تحترم شروط العقد أو إلغائه قبل انتهاء مدته إلا أن تطلبت المصلحة العامة لذلك وعند الإلغاء يحصل المتعاقد على تعويض كامل، وتسري عليه أحكام العقود الإدارية وهو يمتد إلى مجموع الأفراد المنتفعين بالملك العمومي لان مثل هذا العقد هدفه تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي كل الأفراد لهم الحق أن ينتفعوا بالملك العمومي ويتخذ هذا العقد صورة عقد امتياز والذي يستند على امتياز مرفق عام أو على مهمته من مهام المنفعة العامة التي تأتي تكملة لها وفق دفتر شروط يحدد طبقا لاتفاقية نموذجية ينص على بنودها مرسوم ومثال على ذلك شغل الأماكن من طرف سونلغاز لتمديد الأنابيب لتوصيل الكهرباء والغاز.

ويجب أن يحدد محتوى العقد واتساع مجالاته وحقوق الأطراف والالتزامات وكيفية التصفية المالية عند انتهاء العقد أو فسخه مطابقة للمقتضيات المنصوص عليها في الاتفاقية النموذجية التي تحدد بمرسوم بناء على اقتراح من الوزير المختص.(2)

3- تقرير حق الارتفاق :

يمكن ترتيب حق الارتفاق على الأموال العمومية إذا كانت هذه الارتفاقات على الملك قبل اكتسابه الصفة العامة، وأثناء تخصيصه للمنفعة العامة بشرط أن لا يتعارض الارتفاق

(1) دريش وردة، المرجع نفسه، ص ص62.61 .

(2) دريش وردة، المرجع نفسه، ص ص64.63 .

مع التخصيص وهذا ما نصت إليه المادة 867 من القانون المدني بقولها "يجوز أن يترتب الارتفاق على مال إذا كان لا يتعارض مع الاستعمال الذي خصص له هذا المال" وأكدته الفقرة الخيرة من المادة 66 من الأملاك الوطنية: (1)

"غير أنه يمكن التنازل عن حق الارتفاقات التي تتماشى مع تخصيص احد الملاك الوطنية العمومية"، ويترتب عن ذلك أنه يجوز للإدارة أن تسمح بفتح ممر أو سبيل في إحدى أموالها العامة لصالح الملاك المجاورين شريطة أن لا يكون ذلك متناقضا مع الصدف الذي خصص له المال العام ولهذا في الجانب سلطة تقديرية .

كما نجد أن المادة 15⁽²⁾ من قانون الأملاك الوطنية قد ضمنت الأملاك العمومية الثروات والموارد الطبيعية المتمثلة في الموارد المائية بمختلف أنواعها والمحروقات السائلة منها والغازية والثروات المعدنية والطاقوية والحديدية والمعادن الأخرى أو المنتجات المستخرجة من المناجم والمحاجر والثروات البحرية، وكذلك الثروات الغابية الواقعة في كامل المجالات البرية والبحرية من التراب الوطني في سطحه أو جوفه أو الجرف القاري والمناطق البحرية الخاضعة للسيادة الجزائرية أو لسلطتها القضائية أي أن كل الثروات التي تعتبر بموجب المادة 17 من الدستور⁽³⁾ من الملكية العامة وهذا ما يفيد حق التصرف فيها بصورة تقترب من المنع في بعض عناصرها إلا أنها لا تصل إلى درجة المنع المطلق حيث أن جانب من هذه الأموال السيادية يمكن تصور قابلية التصرف ويمثله المنتج من المستخرجات الثروات المعدنية الحية والطبيعية والمقتطع من الأشجار الغابات والموزع من المياه وفي جميع الحالات يقوم الشخص العام المالك للمال بالتصرف فيها طبقا للقواعد القانونية.⁽⁴⁾

(1) أنظر المادة 66 من القانون 90-30، المرجع السابق.

(2) المادة 15 من قانون 30.90.

(3) المادة 17 من دستور 1996.

(4) أحمد النوعي، تكوين الأملاك العمومية التابعة للدولة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة سعد دحلب البلدية، 2009، ص 138.

الفرع الرابع: جزاء مخالفة الإدارة لقاعدة عدم جواز التصرف في المال العام.

اتفق الفقه على أن جزاء مخالفة قاعدة عدم جواز التصرف هو بطلان ذلك التصرف ولكن اختلف الفقه في نوع هذا البطلان هل هو بطلان نسبي يتقرر لمصلحة الإدارة وحدها، أم هو بطلان مطلق من النظام العام؟

فقد ذهب اتجاه من الفقه إلى أن هذا البطلان نسبي مقرر لمصلحة الإدارة التي قامت بالتصرف في المال العام، فيكون لها وحدها أن تتمسك به أمام القضاء ولا يحق للفرد المتصرف إليه كالمشتري التمسك بهذا البطلان للتحلل من التزاماته في مواجهة الإدارة.

ولكن اتجه الفقه الغالب إلى أن هذا البطلان مطلق يتعلق بالنظام العام لأن حكمة المنع من التصرف ليس محدد لصالح الإدارة بل أن هذه القاعدة وهي منع التصرف في المال العام تقييد الإدارة نفسها، لأن حكمة أو علة عدم جواز التصرف حماية المصلحة العامة أو المنفعة العامة المخصص لها المال العام، الأمر الذي يترتب عليه أن يبطل التصرف المخالف للقاعدة بطلانا مطلقا، بحيث يجوز لكل ذي مصلحة التمسك به أمام القضاء ولو كان هو المتصرف إليه نفسه، كما يترتب على اعتبار التصرف باطلا بطلانا مطلقا أنه لا يجوز للإدارة إجازته إجازة لاحقة بتجديد المال من صفته العامة بقرار منها، إذ كان يجب أن يكون التجديد مسبقا قبل التصرف وليس بعده للتحايل على الجزاء وهو البطلان المطلق.⁽¹⁾

المطلب الثاني

عدم جواز الحجز على المال العام.

يقصد بعدم جواز الحجز على المال العام تقرير حماية خاصة لهذا المال فهي لازمة لكون المال العام لا يجوز التصرف فيه، ونصت كذلك بعض التشريعات الفرنسية على عدم جواز الحجز على هذه الأموال وبذلك أصبح مؤكداً، أن الأموال العامة لا يجوز الحجز عليها واتخاذ طرق التنفيذ الجبري عليها، فمتى تقرر بأنه لا يجوز التصرف في المال العام، بما

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ب، ط، لبنان، 2003، ص 567.

يتعارض مع تخصيصه للنفع العام، ويجب القول أيضا بأنه لا يوجد اتخاذ طرق التنفيذ الجبري إزاء هذا المال، لأن الحجز على الأموال العامة، سوف يؤول في النهاية إلى بيعها بيعا إجباريا، إذا لم تكن هناك فائدة من توقيع الحجز عليها، إلا إذا كان يعقبه البيع، بغية سداد الديون التي وقع الحجز من أجلها.

يبدو أنه إذا كان البيع الاختياري في الأموال العامة ممنوعا، ضمن باب أولى أن يحرم البيع الإجباري، ويلاحظ انه إذا كان عدم جواز الحجز على الأموال العامة متفردا عن مبدأ عدم جواز التصرف في تلك الأموال، إلا أن مبدأ عدم جواز الحجز على الأموال العامة يمثل ضمانا جديدا لحماية تلك الأموال عن مبدأ عدم جواز التصرف، حيث أن المبدأ الأخير يعتبر عديم الجدوى ولا يمثل حماية جيدة للأموال العامة.

لأنه يجوز للإدارة أن تنتهي تخصيص هذه الأموال للمنفعة العامة، فتغدو بعد ذلك أموالا خاصة وتعود إلى نطاق التعامل، ويجوز التصرف فيها بالبيع وغيره من صور التصرفات المقررة في القانون الخاص والدليل على ذلك، أنه إذا بيعت هذه الأموال فإن الإدارة تستطيع بإجازة لاحقة - بعد أن تنتهي تخصيصها للمنفعة العامة - أن تصح إجراءات البيع. (1)

لهذا فإن التنفيذ الجبري على الأموال العامة يكون ممنوعا بجميع صورته حتى تبقى هذه الأموال مخصصة باستمرار تحقيقا لهدف المنشود منها، وإذا اتخذت إجراءات من هذا القبيل كانت باطلة بطلانا مطلقا.

ويترتب على مبدأ عدم جواز التنفيذ الجبري على أموال الدولة العامة عدم سرعان أحكام نزع الملكية للمنفعة العامة على تلك الأموال، حتى تبقى مخصصة باستمرار للنفع العام التي أنشئت من أجل إشباعه. (2)

وهذا هو الرأي الذي أخذ به الفقه والقضاء عموما، سواء في فرنسا أوفي مصر وهو ما يتفق مع حكم القانون في مصر، حيث أن المشرع المصري نص على عدم جواز الحجز

(1) محمد عبد الحميد أبوزيد، المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية، مصر، 2007 ص 750.

(2) محمد عبد الحميد أبوزيد، المرجع السابق، ص 751.

على الموال العامة، بغية قيامها بالمنفعة العامة التي أنشئت هذه الأموال من أجلها، وفي الحجز على تلك الأموال ما يعطل تخصيصها للنفع العام.⁽¹⁾

الفرع الأول: أساس قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام.

نجد قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة أساسها القانوني في نص المادة 689 ق.م.ج حيث ورد فيها أنه لا يجوز التصرف في هذه الأموال أو الحجز عليها، أو اكتساب ملكيتها بالتقادم والحكمة من ذلك هو التخصيص للمنفعة العامة، فلا يجوز اتخاذ طرف التنفيذ الجبري على أموال الدولة وبالتالي لا يجوز الحجز عليها، فالنص جاء صريحا في التأكيد على عدم جواز الحجز على أموال الدولة من عقارات، أو منقولات فحماية المال العام وتخصيصه للنفع العام، يقتضي تطبيق هذه القاعدة حتى تحقق الغرض الذي قصد إليه من ورائها.

وقد أقر القانون الفرنسي بقاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة في تقنين دومين الدولة، ويلاحظ أن نطاق تطبيقها يمتد إلى الأموال الخاصة المملوكة للدولة كذلك، حيث لا يقتصر تطبيقها على الأموال العامة فقط طالما أنه لا يجوز مباشرة إجراءات التنفيذ الجبري بأي حال من الأحوال على الأشخاص العامة.

ولضمان بقاء أموال الدولة العمومية والخاصة مخصصة باستمرار لتحقيق الغرض الذي قصد إليه من ورائها، فإن اتخاذ إجراءات الحجز على هذه الأموال تقع باطله بطلانا مطلقا لا تصححه الإجازة اللاحقة.⁽²⁾

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على تطبيق قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام.

يترتب على هذه القاعدة مجموعة من النتائج محددة كالتالي:

(1) محمد عبد الحميد أبوزيد، المرجع نفسه، ص752.

(2) زايد عبد السلام، المرجع السابق، ص ص181 ، 182.

- 1- لا يجوز إتقال هذا المال بأية حقوق عينية تبعية كالرهن الرسمي أو الحيازي، فلا يمكن ترتيب هذه الحقوق على المال وسبب ذلك أن هذه الحقوق العينية التبعية تنقصر للدائن لضمان الوفاء بدينه وإذا لم يتحقق الوفاء يحق للبائع طلب البيع الجبري للمال المرهون وأخذ دينه بالأولوية على الآخرين تلك النتيجة الضارة وهي البيع الجبري للمال تمتع بالتالي إمكانية ترتيب حقوق عينية تبعية على المال العام.⁽¹⁾
- 2- يترتب عن هذه القاعدة عدم سريان أحكام نزع الملكية للمنفعة العامة حتى تبقى مخصصة للمنفعة العامة.
- 3- وكذلك فإن قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة تقتضي لا محالة عدم جواز فرض الحراسة القضائية عليها حماية لها.⁽²⁾

المطلب الثالث

قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم.

وبناء على قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم فلا يجوز تملك الأفراد للمال العام بواسطة وضع اليد ويترتب على هذه القاعدة أيضا عدم سريان قاعدة الحيازة في المنقول سند الحائز على المال العام المنقول حتى ولو كان الحائز حسن النية.⁽³⁾

هذه القاعدة، هي نتيجة حتمية للقاعدة السالفة، فمادام المال العام لا يجوز التصرف فيه ينقل ملكيته للغير، فمن باب أولى لا يجوز اكتساب ملكيته بالتقادم، لأن النتيجة قد منعها المشرع أيا كانت وسيلتها وهذه القاعدة نص عليها لحماية المال العام.

بحيث تعني هذه القاعدة عدم امتلاك المال يوضع اليد عليه لمدة طويلة أو قصيرة ويقرر القانون المدني أن وضع اليد على عقار لمدة طويلة 10 سنوات بسند أوب 15 سنة بدون سند، يمكن الأفراد الاعتراف لهم بالملكية.⁽⁴⁾

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 571.

(2) زايدي عبد السلام، مرجع السابق، ص 184.

(3) محمد أنور حمادة، الحماية الجنائية للأموال العامة (في جرائم الاختلاس، التربح، الاستيلاء، الأضرار والإهمال)، دار الفكر الجامعي، مصر، 2002، ص 15.

(4) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1975، ص 553.

غير أنه لا يمكن تطبيق هذه القاعدة على الأموال العامة لأنها تتعارض مع تخصيص المال للنفع العام، ويترتب عن ذلك أن واضع اليد على عقار يندرج ضمن الأموال العامة لا يستطيع أن يحصل واضع اليد على عقد الشهرة ولا شهادة الحيازة مهما كانت مدة وضع اليد وحتى ولو أقام عليه بناء، وإن حدث وأن نالها وأظهر الوثيقتين، فهي باطلة⁽¹⁾ لأن هذه الحيازة في نظر القانون ليس إلا حيازة عارضة، لا تحميها دعوى وضع اليد التي شرعت لحماية الحيازة القانونية ومن المعروف أن حيازة الموال العامة غير مشروعة في نظر القانون ومن ثم فلا تحميها دعاوي وضع اليد.

ويهدف هذا المبدأ إلى حماية الأموال العامة، يمنع التعدي في شأنها لسبب من الأسباب المقررة في القانون لكسب الملكية، فهو مظهر هام من مظاهر حماية تلك الأموال حتى لا يتعطل الانقطاع بها طبقاً لما هي مخصصة له.

ومن المؤكد أن أهمية هذا المبدأ تفوق في العمل مبدأ عدم جواز التصرف في الأموال العامة، إذ يكون من النادر أن يتصرف الشخص الإداري في مال من الأموال العامة، أما الأفراد فقد يعتدون نتيجة خطأ على بعض الأموال العامة ويضعون يدهم عليها، ثم يزعمون ملكيتها بالتقادم عملاً بأحكام التقادم، لذلك فإن الحاجة إلى تزويد الشخص الإداري بالوسيلة التي تمكنه من رد اعتداءات الأفراد على الأموال العامة، وتمكنه من إحباط ومحاولاتهم لاكتساب حقوق هذه الأموال، تتعارض مع الغرض الذي خصصت له⁽²⁾.

كما أن الحماية التي أسبغت على الأموال العامة بعدم جواز تملكها بالتقادم مناطها بقاء تلك الأموال المخصصة للنفع العام، لأن هذا التخصيص يجعلها جديرة بالحماية ومنع اعتداءات الأفراد عليها لكي تساهم في خدمة الصالح العام، أما إذ زال هذا التخصيص عن الأموال العامة لسبب من الأسباب لغدت أموالاً خاصة وتدخل بالتالي في نطاق الدومين

(1) عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 30

(2) محمد عبد الحميد أبوزيد، المرجع السابق، ص 746 .

الخاص، وتأخذ حكمه ونتحسر عنها الحماية المذكورة، ويجوز للأفراد تملكها بوضع اليد بالمدة المكسبة للملكية.⁽¹⁾

الفرع الأول: نطاق قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم.

يتسع نطاق هذه القاعدة يتعدى أسباب كسب الملكية بوضع اليد يشمل ما يماثل التقادم من الأسباب كالحيازة في المنقول سند الملكية والاستيلاء والميراث أو الشفعة، أو الالتصاق، وحقوق الارتفاق بمختلف صورها، كما تمتد أيضا الدعاوي القضائية التي تستهدف حماية المال العام مثل دعاوي إصلاح الأضرار التي وقعت على الأموال من مخلفات الطرق، وذلك الاتحاد عليه الحكم في سائر هذه الحالات، وهي منع تملك المال العام بوضع اليد ولو كان ذلك بحسب نيته ولهذا تعتبر هذه القاعدة من قواعد النظام العام لا يجوز مخالفتها مهما كانت الأسباب والميراث، حيث تتمسك الإدارة بحق استرجاع هذه الأموال مهما طالّت مدة وضع اليد عليها من قبل الغير ولو كان حسن النية كما لا يجوز لأي أن يحتج أما القضاء بأي حق بحجة وضع اليد على المال العام.⁽²⁾

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم.

يترتب على هذه القاعدة نتائج مهمة يمكن حصرها فيما يلي:

- 1- استحالة الأفراد من اقتناء الأموال العامة والحقوق المتعلقة بها ووضع أيديهم عليها لفترة زمنية معينة وذلك بالتقادم المكسب سواء كانت هذه الحقوق ارتقائية أو عينية.
- 2- هذا المبدأ مقرر لمصلحة الإدارة فلا يجوز لغيرها أن يحتج به.
- 3- ومن آثاره أيضا أنه في حالة ما إذا قام فرد ببناء على قطع أرض تابعة للدولة، فإن هذا الشخص لا يملك الأرض المبنية بل يصبح المبنى ملك عام.

(1) محمد عبد الحميد أبوزيد، المرجع نفسه، ص 746.747.

(2) عبد الله بن سالم باحماوي، النظام القانوني للأموال الوطنية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2005، ص 195 .

المبحث الثاني

الحماية الإدارية

تتمثل الحماية الإدارية للأموال العمومية في تلك الإجراءات التي تمارسها الجهات أو الأجهزة الإدارية المكلفة قانوناً بحماية هذه الأموال من كل أنواع الانتهاكات ويمكن تقسيم هذه الأجهزة إلى قسمين:

- الأجهزة المختصة على المستوى المركزي: وزارة المالية (المفتشية العامة للمالية) ومجلس المحاسبة الجهاز الرقابي.

- وعلى المستوى المحلي: الولاية (دور الوالي في الرقابة على حماية الأموال العامة) ومصالح أملاك الدولة (جرد الأملاك والصيانة)

لذا سنتطرق إلى الحماية الإدارية على المستوى المركزي (مطلب أول)، وإلى الحماية الإدارية على المستوى المحلي (مطلب ثان).

المطلب الأول

الحماية الإدارية على المستوى المركزي.

تتجلى الحماية الإدارية على المستوى المركزي في وزارة المالية من خلال المفتشية العامة للمالية للوزارة بالإضافة إلى الجهاز وهو مجلس المحاسبة الذي يمثل الجهاز الأعلى للرقابة على الأموال العامة .

الفرع الأول: المفتشية العامة للمالية

يتعين على الدولة الحديثة المحافظة على الأمن والسلم والتوازنات الاقتصادية والمالية داخل الدولة والقضاء على كافة أشكال الفساد الرشوة . المحسوبية . الاختلاس وتبيد المال العام ومن أجل محاربة هذه الظواهر السلبية المؤثرة بشكل كبير في التنمية الوطنية

والمحلية تدخلت الدولة عن طريق وزارة المالية من خلال استحداث هيئة إدارية تعرف بالمتفشية العامة للمالية تكلف بمهمة الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسات والهيئات العمومية التي تخضع للمحاسبة العمومية.(1)

أنشئت المفتشية العامة للمالية وهي الهيئة الرقابية الدائمة سنة 1980 بموجب المرسوم 53.80 المؤرخ في 01 مارس 1980.(2).

يتولى رئيس المفتشية العامة للمالية المهام التالية:

1-يسهر على حسن تنفيذ عمليات الرقابة والتدقيق والقيم والخبرة المنوطة بالهيكل المركزية والجهوية .

2-يسهر على حسن سير هذه الهياكل المركزية والجهوية

3-يضمن إدارة وتسيير المستخدمين والوسائل بالمتفشية العامة للمالية

4-يمارس السلطة على جميع المستخدمين الموجودين تحت سلطته.

أولاً- هيكلية المفتشية العامة للمالية:

1- الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية:

أ-هيكل عملية الرقابة والتدقيق والتقييم:

يسير هذه الهياكل مراقبون عامون للمالية وهم 04 مراقبين يتولون مهام الرقابة والتدقيق والتقييم المنوطة بالمتفشية العامة للمالية.

ثانياً: وحدات عملية: تسيير من طرف:

- مديرو البعثات وعددهم 20 مديرا يمارسون مهام تحت إشراف المراقبين العاملين التابعين لهم.

(1) لوئيسي عبد اللطيف، الرقابة على أملاك الدولة، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، ص119-.

(2) المرسوم رقم 53.80 المؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية .

- مكلفون بالتفتيش وعددهم 30 مفتش يمارسون مهامهم تحت إدارة مدير بعثات.

ثالثا: هياكل دراسات وتقييم وإدارة وتسيير: وهي كالتالي:

1- مديرية البرامج والتحليل والتلخيص.

2- مديرية المناهج والتقييم والإعلام الآلي.

3- مديرية إدارة الوسائل.⁽¹⁾

أ- الهياكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية

تتكون المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية الموضوعة تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية، من مديريات جهوية يبلغ عددها (10) مديريات منه المديرية الجهوية بسطيف التي تشرف على الولايات التالية: سطيف، برج بوعريرج، المسيلة وبسكرة، تتولى هذه المديريات الجهوية تنفيذ البرنامج السنوي للمفتشية العامة للمالية في مجال الرقابة والتنظيم المحلي وتمارس أعمالها بواسطة وحدات متنقلة، يسيرها رؤساء بعثات أو رؤساء فرق يدير المديرية الجهوية للمفتشية العامة مدير جهوي، يختار من بين الموظفين الذين لهم رتبة مفتش عام في المالية على الأقل ويتم تعيينه بقرار يصدره وزير المالية بناء على اقتراح من رئيس المفتشية العامة للمالية.

يتولى المدير الجهوي تنسيق مهمات المفتشية المسندة إلى المديرية الجهوية يقرر التوزيع الأمثل للمهام التي توكل لرؤساء البعث والفرق، يعد تقارير دورية عن عملها، تعتبر المديريات الجهوية، هياكل عملية تقوم بالرقابة والتقييم على المستوى المحلي مثلها مثل الهياكل العملية المركزية.⁽²⁾

(1) لونيبي عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 120

(2) لونيبي عبد اللطيف، المرجع نفسه، ص ص 120، 121.

مهام المفتشية العامة للمالية:

أولاً: المهام الكلاسيكية للمفتشية:

تتخصر المهام الكلاسيكية للمفتشية العامة للمالية في الرقابة المالية والمحاسبية على الهيئات العمومية ومهمة الدراسات والخبرات.

1- مهمة الرقابة والتدقيق: مراقبة التسيير تمثل المهمة الأصلية للمفتشية العامة للمالية وهي تهدف إلى التأكد من مدى احترام المعايير والمقاييس القانونية لضمان مشروعية ودقة الحسابات المالية.

• الهيئات الخاضعة للرقابة:

تمارس المفتشية رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، كما تمارس رقابتها أيضاً على:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

- هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية.

- كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني.

• مجال المراقبة:

يشمل مجال المراقبة ما يلي:⁽¹⁾

- كيفية تسيير الأموال العمومية ومدى فعالية ووضعيتها الهيئات الخاضعة للرقابة.

(1) شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة ماجستير، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، 2011، ص ص 67.68 .

- مدى دقة حسابات الهيئات الخاضعة للرقابة ومدى توفر الوثائق وسندات المحاسبة والفواتير المطابقة للإنجازات.
- ظروف استعمال الاعتمادات والوسائل الممنوعة تحت تصرف الهيئات الخاضعة لرقابتها.
- التدقيق في وضعية الصناديق والقيم والسندات التي هي بحوزة المسيرين والمحاسبين العموميين.
- ظروف تطبيق الأحكام القانونية والتنظيمية خاصة منها المتعلقة بالجانب المالي والمحاسبي وكذا تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي وذلك من ناحية تناسقها وتكييفها مع الأهداف المحددة.

2- مهام التحقيقات والخبرات:

- تكلف المفتشية بإجراء دراسات وإعداد خبرات عن مختلف المجالات الاقتصادية المالية، الميزانية، المحاسبية والتقنية، وفي هذا المجال تكلف بـ :
- القيام بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فاعلية وفعالية إدارة وتسيير الموارد المالية والوسائل العمومية الأخرى.
- إجراء دراسات مقارنة تطويرية لمجموعات قطاعات أو ما بين القطاعات

ثانيا: المهام الحديثة للمفتشية العامة للمالية:

- شهدت الجزائر تطورات في شتى المجالات، السياسية الاقتصادية، الاجتماعية وبالتالي أصبح من الضروري تطوير أجهزة الدولة بما يتماشى مع هذه التطورات وهذا ما منح للمفتشية مهام جديدة:

1- مهمة التقييم:

تشمل هذه المهمة مجالات حددتها المادة 04 من المرسوم 08-272⁽¹⁾ وهي:

(1) المرسوم رقم 272.08 المؤرخ في 02.06. 2008. المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ح.ر العدد 50 .

- تقييم أداءات أنظمة الميزانية.
- التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل، قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي.
- تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية مهما كان نظامها.

2- تقييم السياسات العمومية:

تقوم المفتشية العامة للمالية أيضا بتقييم شروط السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها، ذلك أن الرقابة على الموالم العمومية بالطريقة الكلاسيكية القائمة على التأكد من سلامة المستندات المحاسبية ومشروعيتها يمكن أن لا تحقق الفعالية المطلوبة، لذلك يصبح من الضروري تجاوزه إلى تقييم النشاط العمومي نفسه وهو التصور المستقبلي للمهمة التي يفترض أن تقوم بها المفتشية العامة للمالية.

لذلك فإن تقييم السياسات العمومية يهدف إلى البحث حول مدى تحقيق للأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية المسطرة، ويتم من خلال إنجاز دراسات وتحليل مالية اقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته.

3- الرقابة على عمليات الصرف وحركة رؤوس الأموال:

تم تأهيل موظفي المفتشية العامة للمالية المعينون بقرار وزاري مشترك من الداخل وإلى الخارج ومع ذلك فإن هذه المهمة تبقى استثنائية وأقل أهمية.

4- **التدقيق في القروض الدولية:** في هذا الإطار تقوم المفتشية العامة للمالية بالرقابة على القروض الدولية التي يمنحها البنك الدولي للإعمار والتنمية BIRD والبنك الإفريقي للتنمية، وهي تهدف من خلال هذا إلى ضمان استعمال الاعتمادات المخصصة، والمتابعة الصارمة والدقيقة والمنظمة للأرصدة الموجهة لمشروع⁽¹⁾.

1- شويخي سامية، المرجع السابق، ص69.

دور المفتشية العامة للمالية في الحماية الإدارية:

1- التحضير لمهمة التفتيش: لقد تم وضع مهمة التفتيش تحت إشراف المكلفين بالتفتيش ذلك أن خطة الانطلاق تتمثل في انتقال المفتش أو بعثة التفتيش إلى عين المكان، أي التعرف على الهيئة التي تخضع للرقابة، وذلك بصورة فجائية فتتولى البعثة بعد ذلك فحص ومراجعة مستندات الإثبات ومعاينتها في عين المكان، إضافة إلى التحقق مع كل من الأمر بالصرف والمحاسبين العموميين، والمسيرين، وهذا يتم بعد تبليغ مسبق خاضع بالنسبة للمهام المرتبطة بالدراسات والخبرات، كما يخول لأعوان التفتيش الاتصال بكل هيئة خارجية للحصول على أكبر للحصول على أكبر قدر ممكن من المعلومات حول النشاط وخاصة معاملاتها المالية، مع العلم أن المهمة الاستطلاعية التي تقوم بها المفتشية لا يجوز أن تتجاوز أسبوع إذ يتم الاتفاق مع المسؤولين من أجل وضع أهداف دقيقة للتدخل وبعد ذلك يحدد برنامج العمل يفترض إتباعه.

2- تنفيذ المهمة التنفيذية: تنجز العملية الرقابة من خلال فحص ومراجعة جمل المستندات، وفي عين المكان وذلك من ناحية شكلية ومن خلال الموضوع (1).

فمن ناحية الشكلية: تتصرف عملية الرقابة في هذا الجانب إلى التحقق من مدى وجود الوثائق والمستندات المالية والمحاسبية، الحساب الإداري، سجلات الجرد، وما مدى مطابقتها واتفاقهما مع القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها.

أما من ناحية المضمون: حيث يعمل المفتشون على فحص ومراقبة الصناديق والأموال والقيم ومقارنتهما مع تم تسجيله من عملية معاينة للمستندات والوثائق الثبوتية، وبعد الانتهاء يتم تحديد محضر تسجيل فيه كل الملاحظات، ويمضي من كل المفتشين والمحاسب العمومي، ذلك أن هذه الرقابة تشمل حتى المسيرين وذلك من خلال التأكد من المحاسبات المادية، والعمليات المسجلة التي قاموا بها، والتحقق من وثائق الثبوتية المرافقة لها، وهل هي مطابقة لها حيث أنه في حالة إثبات وجود نقص م طرف المراقبة يمكنه في هذه الحالة أن يأمر المحاسبين بضبط المحاسبة وإعادة ترتيبها أما إذا كانت المحاسبة غير موجودة أو كانت

(1) شويخي سامية، المرجع السابق، ص ص69، 70.

متأخرة يحدد محضر عدم وجود يرفع للسلطة الوصية، وبعد ذلك يصدر أمر عن وزير المالية مفاده إجراء خبرة لإنشاء المحاسبة وضبطها.⁽¹⁾

الفرع الثاني: مجلس المحاسبة

إن مجلس المحاسبة هو جهاز منظم على شكل محكمة حسابات وهو الجهاز الأعلى للرقابة على الأموال العامة وهو الذي يضمن استقلاليتها والمحافظة عليها وضمان حسن سيرها وما يميز هذا الجهاز عن غيره من هيئات رقابية في الدولة هو أنه:

- يتمتع بالاستقلال الضروري

- مزود بالسلطات والصلاحيات الواسعة للقيام برقابة فعالة على تسيير الأموال العمومية.

- تتحصر رقابة على في المشروعية وجودة التسيير .

- يمكن أن يصدر عنه أحكام جزائية.

أولا :النظام القانوني لمجلس المحاسبة:

حسب نص المادة 170 من التعديل الدستوري لسنة 1996، يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية للأموال العمومية والجمعيات وغيرها ويعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يدفعه إلى رئيس الجمهورية يضبط برنامجه وعمله وجزاءات تحقيقاته .

أول قانون أتى لتنظيم مجلس المحاسبة هو القانون 80.05 المؤرخ في 1 مارس 1980 ومن جملة الأشغال التي قام بها في تلك الفترة هي: التحقيق في مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 1980

مهمة مجلس المحاسبة الرقابية البعدية لا يتدخل في العمليات التي تتم ماليا وهذا يفتح المجال للمفتشية العامة للمالية لتحقيق في العمليات الجارية.

(1) دقدوق سميرة، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2014، ص ص 11.12 .

يتدخل مجلس المحاسبة في المجال المالي الذي يعني للدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية .

يتدخل مجلس المحاسبة في المجال المالي الذي يعني الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وحتى ولو كانت الأموال العمومية في مؤسسات ليست ذات الطابع الإداري.(1)

ثانيا : تشكيلة وتنظيم مجلس المحاسبة :

يتكون مجلس المحاسبة من غرف وتشكيلات مختلفة تمارس نشاطات قضائية وتساعدنا في ذلك مختلف المصالح الإدارية والتقنية التي يشرف عليها مستخدمون إداريون عاديون أما الإشراف على هذه الغرف والتشكيلات القضائية فيكون من طرف أعضاء يكتسبون صفة القضاة ويحكمهم قانون أساسي خاصة يحدده مراكزهم القانونية ويضبط حقوقهم وكذا الالتزامات الملقة على عاتقهم بموجب اكتسابهم لهذه الصفة ويتمثل هؤلاء القضاة في: من جهة :

- رئيس مجلس المحاسبة يعين بمرسوم رئاسي.
- نائب الرئيس .
- رؤساء الغرف.
- رؤساء الفروع.
- المستشارون .
- المحاسبون.
- ومن جهة أخرى :
- الناظر العام.
- النظار المساعدون.(2)

(1) شويخي سامية، مرجع سابق، ص99-100

(2) منصور الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015، ص 16 .

ينتظم مجلس المحاسبة في شكل غرف ذات اختصاص وطني وعددها (08) وغرف ذات اختصاص إقليمي وعددها تسعة وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وهذا حسب المرسوم (1) 377.95 المحدد لنظام الداخلي لمجلس المحاسبة وكذا المادة 09 من المرسوم رقم 185.80. المؤرخ في 1 جويلية 1980. (2)

1-الغرف ذات الاختصاص الوطني :

تقوم الغرف ذات الاختصاص الوطني برقابة الحسابات والتسيير المالي للوزارات ورقابة الهيئات والمرافق العمومية مهما كان نوعها لوزارة ما أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في حسابها وكذا رقابية المؤسسات العمومية الاقتصادية، فقد حددت كل من المادتين الأولى والثانية من للقرار المؤرخ في 25 شعبان 1416 الموافق ل 16 يناير 1996 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة، مجالات تتدخل مجلس المحاسبة وتطبيقات انقسامها إلى فروع وهي :

- الغرفة الوطنية المالية
- السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية
- الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية.
- للتعليم والتكوين
- للفلاحة والري
- للمنشآت القاعدية والنقل
- غرفة التجارة والبنوك والتأمينات
- الصناعة والمواصلات. (3)

(1) المرسوم الرئاسي رقم 377.95 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة .
(2) المرسوم رقم 185.80، المؤرخ في 01 جويلية 1980 يحدد غرف مجلس المحاسبة ومجال اختصاصها .
(3) منصورى الهادي، المرجع السابق، ص17.

2-الغرف ذات الاختصاص الإقليمي :

تقوم الغرف ذات الاختصاص الإقليمي في دائرة اختصاصها الجغرافي برقابة الحسابات و تسير الجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة التابعة لها

فيوزع مجال تدخل كل غرفة من الغرف الإقليمية وعددها(9) الوارد في المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377⁽¹⁾ وطبقا للمادة 03 من القرار المؤرخ في 16/01/1996 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة يتم توزيعها في مجال تدخل كل غرفة إلى فرعين كالتالي :

الفرقة الإقليمية	الفرع الأول	الفرع الثاني
عناية	عناية، سكيكدة، الطارف	قالمة، سوق أهراس، تبسة، أم بواقي
قسنطينة	قسنطينة، ميله، جيجل	باتنة، بسكرة، سطيف، خنشلة
تيزي وزو	تيزي وزو، بجاية، بومرداس	برج بوعريريج، المسيلة، البويرة
البليدة	البليدة، عين الدفلى، المدينة	الشلف، الجلفة، تيسمسيلت
الجزائر	الجزائر	تبيازة
وهران	وهران، مستغانم	غليزان، معسكر، سعيدة
تلمسان	تلمسان، سيدي بلعباس	عين تموشنت، تيارت
ورقلة	ورقلة، غرداية، الاغواط	اليزي، الوادي، تمنراست
بشار	بشار، تندوف	ادرار، البيض

(1) المرسوم 377.95، المرجع السابق.

كما تشير كذلك المادة 11 إلى أن كل فرع من الغرفة الإقليمية يراقب الجماعات الإقليمية الداخلة ضمن اختصاصه والمرافق والهيئات بشتى أنواعها التابعة لهذه الجماعات أو التي تتلقى مساعدات مالية مسجلة باسمها وكذا المؤسسات العمومية المحلية.⁽¹⁾

اختصاصات مجلس المحاسبة:

يتولى مجلس المحاسبة الاختصاصات الإدارية والقضائية المنصوص عليها في القوانين المتعلقة بمجلس المحاسبة فيقوم بالرقابة على جميع الهيئات العمومية التي تستعمل في نشاطها أموالا عمومية مهما كانت طبيعتها القانونية وهذه الهيئات تخضع في نشاطاتها المالي لنظام المحاسبة العمومية والذي يقوم على مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية.

1-الاختصاصات الإدارية :

- يصدر توصيات ويقدم اقتراحات بغرض تحسين مردود المصالح والهيئات الخاضعة للرقابة.
- يطلع السلطات السلمية المعينة بالنقائص والتجاوزات التي سجلها أثناء الرقابة عبر مختلف الوسائل القانونية التي خولها له المشرع الجزائري لاتخاذ التدابير اللازمة.
- توجه تقارير المجلس إلى أهم سلطتين في الدولة رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية .
- يراقب مجلس المحاسبة مختلف الحسابات التي تتضمن مجموع العمليات المالية والمحاسبية ويتحقق من دقتها.
- يقيم المجلس فعالية التسيير المراقب بالرجوع إلى المعايير والثوابت المقررة ضمن أهداف المخطط.

(1) لونيبي عبد اللطيف، المرجع السابق، ص ص 149-150

2- الاختصاصات الاستشارية:

- يدرس المجلس بصفته مستشارا ماليا لرئيس الجمهورية، كل ملف يحيله عليه و يبدي رأيه فيه، خاصة فيما يتعلق بالمشاريع التمهيديّة المتعلقة بتنظيم الحسابات وتسييرها أو مراقبتها. (1)

3- الاختصاصات القضائية: تتمثل الاختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة فيما يلي:

- يراجع الحسابات الإدارية التي يقدمها الأمرون بالصرف التابعون للمجموعات العمومية ويختتمها بواسطة التصريح بالتطابق.

- يملك المجلس صلاحية توقيع الجزاءات بنفسه والمتمثلة أساسا في توقيع الغرامات المالية وهذا ما يميزه عن أجهزة الرقابة الإدارية ويجعله يقترب في طبيعته من الهيئات القضائية .

- يعد المجلس بمثابة قاضي حسابات تتمثل وظيفته الأساسية في مراجعة صحة التسجيلات التي تضمنها الوثائق المحاسبية المقدمة له.

- في حالة ثبوت الأخطاء فهو يصدر عقوبات ضد مرتكبيها بإقرار مسؤوليتهم المالية الشخصية في حدود الأخطاء المرتكبة وإذا أرى أن تلك الأخطاء ذات صيغة جنائية وتقتضي متابعة قضائية فهو يرسل الملف إلى الجهات القضائية للفصل فيه.

وإذا كان مجلس المحاسبة يتمتع بالسلطة الرقابة على الهيئات الإدارية العمومية فان ذلك لا يجعل منه أيضا قاضيا إداريا ذلك لان القاضي الحسابات لا يملك أي صلاحية لإلغاء القرارات التي تصدرها الهيئات الخاضعة لرقابة ولا يملك أي صلاحية لتقدير المسؤولية القانونية لتلك الهيئات عما تصدره من قرارات لممارسة نشاطها المالي، إنما يملك سلطة تقديرية مدى مطابقتها لقواعد التشريع المعمول به. (2)

(1) أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، جامعة منتوري قسنطينة، 2007، ص95.

(2) أمجوج نوار، المرجع السابق، ص96.

المطلب الثاني

الحماية الإدارية على المستوى المحلي.

تتجلى الحماية الإدارية على المستوى المحلي في تلك الهيئات المحلية والأجهزة الإدارية التابعة لها ودورها في تنظيم وتسيير الأموال العمومية بهدف حمايتها والمحافظة ومن هذه الهيئات سنخص بالدراسة الولاية وبالتحديد دور الوالي في تسييرها وحمايتها بالإضافة إلى دورة مصالح أملاك الدولة في حماية هذه الأموال.

الفرع الأول: الولاية.

أولا : دور الوالي في مجال الحماية الإدارية للأموال العمومية:

يحتل الوالي مكانة مهمة في السلم الإداري الجزائري باعتباره ممثل الدولة ومندوب الحكومة محليا وله مهام جد معتبرة في حماية الأملاك الوطنية محليا ووطنيا، وكذا في حماية البيئة التي لها الاعتبار الأمتل في حماية الأملاك الوطنية وكذا دور القضاء في منح صلاحيات واسعة للوالي لحماية الأملاك الوطنية من الاعتداء عليها.

1- الإخطار المسبق وتنظيم استعمال الأملاك الوطنية من طرف الوالي:

الإحضار هو إجراء يعني أن يقدم الأفراد قبل القيام بأي نشاط بتقديم مجموعة بيانات لجهة الإدارة المختصة حتى تكون على لعم مقدما بما يراد من وراء ممارسة هذا النشاط، وتقتصر سلطة الإدارة على التحقق من صحة البيانات الواردة فيه والإجراءات التي قررها القانون والإخطار المسبق لا يمكن أن تصدر سلطات الضبط إلا إذا نص القانون على ضرورة لممارسة الحديثة أو النشاط وذلك في حالة الضرورة الاستثنائية

ولالإخطار المسبق أهمية بالغة في تمكين ممارسة الحقوق والحريات العامة وبشكل دائم ومستمر في الحالات العادية، على اعتبار أنه يضمن حسن ممارستها ويمكن الإدارة من

توفير الظروف الأمنية لممارستها وهو ما يحقق جو عام مهياً للممارسة نشاطات أخرى وتمنع جميع الاعتداءات على الأملاك العمومية.⁽¹⁾

ثانيا - الرقابة الإدارية والقضائية لحماية للأملاك الوطنية.

1- الرقابة الإدارية: الرقابة الإدارية هي الأعمال التي يقوم الرؤساء رقابة على أعمال مرؤوسيه في حياتهم الوظيفية حيث يخضع الولي إلى الرقابة تبدأ من رئيس الجمهورية، ثم وزير الداخلية والجماعات المحلية، والوزراء المعنيون كل حسب القطاع المشرف عليه، و بما أن الوالي ممثل لوزير كل قطاع على مستوى الولاية إذن فهو مسؤول أمامه عن كافة أعماله التي يقوم بها في إطار ذلك القطاع تتميز أغلبها بالطابع الإداري أما أعماله التي تكتسي الطابع السياسي فهو مسؤول عنها أما رئيس الجمهورية.⁽²⁾

وطالما أن المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 226.90⁽³⁾ تجعل من وزير الداخلية المسؤول عن الحياة الوظيفية للولاية وذلك ما يجرنا إلى القول بأن التظلمات الإدارية التي تدفع من قبل الأحزاب بشأن أعمال الولاية توجه لوزير الداخلية دون سواه مهما كانت طبيعة هذا العمل ومجال إصداره وهي الرقابية الإدارية الوصائية مما يجعل الوالي خاضعا لرقابة وزير الداخلية في أعماله الإدارية بمناسبة الطعون التي تقدم من قبل الأفراد.

2- الرقابة القضائية: أقر المشرع الجزائري جواز خضوع أعمال السلطات الإدارية لرقابة القضاء الإداري.

• تمثيل الوالي للأملاك الوطنية أمام القضاء:

إن الوالي يمثل كل الوزراء على المستوى المحلي، ولكن أحكام قانون الأملاك الوطنية ولا سيما المادة 125 منه قد حددت اختصاصات كل سلطة على انفراد، فنصت على أنه

(1) نور الدين يمينة، دور الوالي في حماية الأملاك الوطنية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 01، 2012، ص 96 .

(2) نور الدين يمينة، المرجع السابق، ص96.

(3) المرسوم رقم. 90 . 226 . الصادر بتاريخ 25.07.1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف في الدولة وواجباتهم، ج.ر، العدد 31 لسنة 1990 .

عملا "بالمادة 10 من هذا القانون يختص الوزير المكلف بالمالية والوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي كل واحد فيما يخصه وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع المعمول به، بالمثل أما القضاء مدعيا أو مدعى عليه فيما يخص الأملاك التابعة للأملاك الوطنية.

كما يمكن للوالي مراقبة نشاط مديرية أملاك الدولة ومديرية الحفظ العقاري إذ بدا منهما تماطل أو تهاون في حماية مصالح الدولة فيحتملها على ملاحظة النصوص الجارية أو يخطر وزير المالية.⁽¹⁾

فالوالي هو الممثل القانوني للولاية كما جاء في نص المادتين 106. من قانون الولاية: " يمثل الوالي الولاية أمام القضاء.

والمادة 105⁽²⁾ مثل الوالي في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها"، يؤدي الوالي كل أعمال إدارة الملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية باسم الولاية وتحت مراقبة مجلس الشعبي الولائي" وتتمثل الدعاوي التي يمكن رفعها عن أعمال الوالي قصد حماية الأملاك الولائية في الدعاوي القضاء الكامل دعوى الإلغاء, دعوى التعويض.⁽³⁾

الفرع الثاني: مديرية أملاك الدولة

تمثل مديرية أملاك الدولة الجهاز الإداري الذي يهتم بتحديد الأملاك الوطنية إداريا من أجل جردها وتحديد معالمها و إدراجها ضمن الأملاك الوطنية بالإضافة إلى تولي واجب صيانة الأملاك الوطنية.

(1) نور الدين بيمينه، المرجع السابق، ص126، 132.

(2) المواد 105، 106 من القانون رقم 12.07، المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية. ج. ر. ق.م 12 مؤرخة في 2012.02.29 .

(3) نور الدين بيمينه، المرجع السابق، ص ص 134.135.

I- تشكيلة مديرية أملاك الدولة:

يتكون الهيكل الإداري لمديرية أملاك الدولة من:

1- مصلحة العمليات العقارية والتي تتدرج فيها المكاتب التالية:

مكتب الحقوق الإدارية والمنازعات, مكتب تسيير أملاك الدولة ومتابعة التحصيل, مكتب الجدول العام.

2- مصلحة الخبرات الذي يتدرج منه مكتب الدراسات والتلخيص ومكتب التقويمات العقارية ومكتب المستخدمين.

3- مكتب الجدول العام مهمته جرد ومسك سجلات الارتكاز والمهام المتعلقة بتابعة المعاملات العقارية واستخراج العقود الإدارية وقد نصت المادة "02" من المرسوم التنفيذي رقم 91-65 المهام التي تتولاها مديرية أملاك الدولة ومنها:

1- تنظيم عمليات جرد الممتلكات التابعة لأملاك الدولة وحمايتها وتسييرها.

2- تحدد العقود المتعلقة بالعمليات العقارية التابعة لأملاك الدولة.

3- تقوم بتسيير الممتلكات والتركات الشاغرة أو عديمة الورثة وعمليات الحجز القضائي.

4- تنفيذ عمليات تقييم العقارات والمنقولات والمتاجر المتضمنة أملاك الدولة.⁽¹⁾

ثانيا : عملية الجرد:

تعتبر عملية الجرد ذلك التسجيل الوظيفي والتقييمي لجميع الملاك التي تحوزها مختلف مؤسسات الدولة وهيكلها والجماعات الإقليمية وتعيين إعداد جرد عام للأملاك الوطنية مع اختلاف أنواعها حسب الحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها.

1- **جرد الملاك العقارية:** نصت المادة 08 من المرسوم 91-455 فإنه يتعين على المصالح أو المنشآت والهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة للدولة والجماعات

(1) مرسوم تنفيذي رقم 91-65. مؤرخ في 02 مارس 1991، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية لأملاك الدولة. ج. ر. العدد 10 المؤرخة في 06 مارس 1991 .

المحلية والإقليمية، أن تقوم بجرد وصفي تقييمي لعقارات الأملاك الخاصة أو العمومية التي خصصت لها، ويجب عليها أن تقوم بعملية الجرد وتستكملها خلال سنتين على الأكثر ابتداء من تاريخ نشر المرسوم في الجريدة الرسمية¹، وفيما يخص الأملاك العقارية الموجودة بالخارج تقوم الممثلات الدبلوماسية والقنصلية تحت رقابة وزير الشؤون الخارجية بإحصاء الأملاك العقارية قصد إدراجها في الأملاك الوطنية وتتمثل هذه العقارات في الممثلات الدبلوماسية والقنصلية وكذلك الأملاك العقارية التابعة للدولة وغير المخصصة.⁽²⁾

إعداد بطاقة تعريف العقار: حددت المادة 11 من المرسوم التنفيذي 91-455 ونصت على انه يلزم على كل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مصلحة أو هيئة أن تعد بطاقة تعريفية لكل عقار تابع للأملاك الوطنية وتتمثل المعلومات التي يجب أن تدون في بطاقة تعريف العقار ما يلي:

1- المنشأة أو المؤسسة التي خصص لها العقار أو تحوزه أو تشمل هذه المعلومات ما يلي:

أ- تسمية المؤسسة.

ب- مرجع النص الذي أنشأها.

ت- الجماعة العمومية التي تنتمي إليها.

2- المعلومات المتعلقة بالعقار المراد جرده:

أ- نوعية العقار وموقعه: تحديد نوعه وطبيعته مثلا: مبني معد للسكن أو أرض

جرداء ويتم التحديد بواسطة الأرقام، كما يحدد الموقع الجغرافي للعقار.

ب- وصف العقار من حيث طبيعته واستعماله ومحتواه وقيمه.

(1) مرسوم تنفيذي رقم 91-455، مؤرخ في 16 جمادى الأولى عام 1412 الموافق ل 23 نوفمبر 1991 يتعلق بجرد الأملاك الأملاك الوطنية، ح.ر العدد 60 المؤرخة في 24 نوفمبر 1991 .

(2) المواد 01 و 02 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 03 مايو 2003 يحدد كيفية إحصاء الأملاك العقارية التابعة للدولة المتواجدة بالخارج قصد إدراجها في الجرد العام.

ت- أصل الملكية ونوعية الحقوق العينية الواردة عليه وتحديد نوع التصرف ومصدره (مصدر ذو طابع مجاني أو غير مجاني مثلا: هبة أو نزع ملكية).

ث- تقييم العقار.

وفي الأخير يكتب أسفل البطاقة تاريخ إعداد البطاقة وذكر اسم ولقب العون الذي قام بإعدادها. (1)

تحتفظ الهيئة المخصصة لها العقار أو الحائزة له بالبطاقة الوردية وترسل البطاقتين البيضاء والخضراء حسب الأحوال إلى إدارة أملاك الدولة إذا كانت هذه الهيئة تابعة للدولة إلى الوالي عندما تكون تابعة للولاية، إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة خضوعها للبلدية. (2)

2- جرد الأملاك المنقولة:

تطبيقا لنص المادة 17 من المرسوم التنفيذي 91-455 يجب جرد الأملاك المنقولة التابعة للدولة ويجب أن يتم بيان الجرد بأمانة تسجيل الملاك المنقولة وبيان الجرد البيانات التي تتعلق بإصلاحها وتحطيمها أو فقدانها، فالجرد يتمتع بقوة الإثبات في ميدان الرقابة الخاصة فيما يتعلق بحيازة الأملاك المنقولة واستعمالها وتسييرها ويتم جرد الأملاك المنقولة تحت المسؤولية الشخصية المباشرة للأعوان العموميين المخولين قانونا لإدارة الوسائل العامة وتسييرها حسب القواعد الإدارية وقواعد المحاسبة العمومية وذلك في أجل أقصاه سنة واحدة ابتداء من تاريخ نشر المرسوم. (3)

فلا بد من جرد كل شيء بشكل واضح وكامل مع بيان الرقم الممنوح له وإذ تعلق المر بالسيارات دونت كل واحدة مع تجهيزها العادي تحت رقم واحد لكن قد تتعرض ملاحقات السيارة أو مكوناتها للعطل ففي هذه الحالة يبين إلغاء استعمالها في هامش سجل الجرد الذي دونت فيه السيارة أما عن قطع الغيار والملحقات الأخرى المستبدلة فتسجل تحت رقم متميز.

(1) مرسوم التنفيذي رقم 91-455، المرجع السابق.

(2) أعرم يحيوي، المرجع السابق، الجزائر ص 119، 120.

(3) المواد 17.18.19 من المرسوم التنفيذي رقم 91-455. المرجع السابق.

وفيما يخص الكتب في المكتبات، فيتعين على مسؤول المكتبة أن يفتح لكل كتاب رقما خاصا مع بيان عنوانه ومؤلفه ودار النشر وكل ما يمكن التعرف عليه بدقة.

إلا أنه قد يحدث أن تتعرض الأشياء موضوع للتحطيم أو الفقدان أو السرقة، ففي هذه الحالة يجب تحرير محضر أو تقرير نوضح فيه ظروف ذلك، ويشار إلى هذه الوثيقة في سجل الجرد وعليه يشطب من الجرد الشيء المحطم أو المفقود أو المسروق أما إذا كان الشيء غير قابل للاستعمال فعندئذ يقترح إلغاء استعماله.⁽¹⁾

ثالثا: صيانة الأملاك العمومية:

بالإضافة إلى وجوب ضبط عملية الجرد تتحدد الأخطار التي قد تتعرض لها عناصر الأملاك العامة من جانب السلطات الإدارية في إهمالها واجبات صيانة الأملاك العامة التي تتولى مسؤولية الإشراف عليها لذلك وجب عليها الالتزام بواجب الصيانة.

1- **الالتزام بالصيانة:** يعتبر الالتزام بصيانة الأملاك الوطنية العمومية أحد أهم التبعات المترتبة على حماية ضد الصنف من الأملاك الوطنية وهو ما نصت عليه المادة 67 من قانون الأملاك الوطنية، العمومية أحد أهم التبعات المترتبة على حماية هذا الصنف من الأملاك الوطنية وسيتم هذا الالتزام أهميته من كون صيانة الأملاك العمومية تؤدي إلى المحافظة المادية عليها بما يضمن استعمالها استعمالا طويلا وأمنا⁽²⁾، وفي سبيل ذلك يلتزم الشخص العام باتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة بتحقيق هذا الغرض وتعتبر من أعمال الصيانة، النسيج الإصلاحات والترميمات والتعديلات ويطلق على هذه الأعمال الأشغال العامة ولا تكون بصدد أشغال عامة مهما تكن معتبرة أو بسيطة إلا إذا على عقار سواء كان عقار بطبيعته أو بالتخصيص مبني أو غير مبني وبالمقابل لا تكون أعمال الخاصة بالمنقولات أشغالا عامة حتى ولو بلغت درجة كبيرة من الأهمية.

(1) أعرم يحيوي، المرجع السابق، ص ص115، 116.

(2) توام حدة، قواعد حماية الأملاك الوطنية العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2011، ص 67.

ومما تقدم فإن الإدارة المالكة أو المسيرة لأي ملك من الأملاك الوطنية العمومية ملزمة بصيانة المال العام، وتوفير الظروف الملائمة لاستعماله وتوجيهه إلى الأهداف المرسومة له، والقيام بكافة الإصلاحات الضرورية التي تحقق له سلامته وتفاعله.

وفي هذا المجال تقوم الإدارة باتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة ولاسيما توفير الاعتمادات المالية الكافية والإطارات البشرية المؤهلة التي تتطلبها عملية الصيانة والحماية، المحافظة على جميع الوثائق والعقود والسندات المتعلقة بالأملاك الوطنية، التي تسيورها أو تحوزها وحمايتها، القيام بوظيفة الرقابة اللازمة على مختلف عمليات تسيير الأملاك الوطنية التي تقوم بها الهيئات الإدارية المختصة، القيام بوضع وإصدار النصوص التنظيمية من مراسيم وتعليقات وأوامر لضمان ممارسة الحفظ والحماية الكافية للأملاك العمومية.⁽¹⁾

2- الطرق المتبعة لصيانة الأملاك الوطنية العمومية:

تتبع الإدارة إحدى الطريقتين:

الطريقة الأولى: تنفذ الإدارة أشغال الصيانة بواسطة عمالها لكن لا تلتجئ إلى هذه الطريقة إلا نادرا، وتفعل ذلك إذا كان هناك استعجال أو لأسباب تتعلق بالسرية أو عند عدم وجود مقابل يقوم بالأشغال.

الطريقة الثانية: وتتمثل في الأسلوب التعاقدى الأكثر شيوعا وعليه تبرم الإدارة صفات عمومية لإنجاز الأشغال مع متعاملين مواطنين أو أجانب، وينفي التوضيح أن اللجوء إلى المتعاملين الأجانب لا يكون إلا بخصوص الإصلاحات الكبرى أو الأشغال التي تتطلب تقنيات متطورة غير متاحة في الجزائر.

لكن عندما يتعلق الأمر بصيانة الطرق السريعة، فإن الأشغال تمنح بامتياز لشخص عام أو خاص وتتوج العملية باتفاقية بين وزير النقل وصاحب الامتياز.

(1) عبد الله بن سالم يحيوي، النظام القانوني للأملاك الوطنية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، 2005، ص ص 197، 198.

إن إهمال الإدارة لواجب الصيانة قد يعقد مسؤوليتها تجاه الأفراد إذ ما أصابتهم أضرار من جراء ذلك، ولعل أحسن مثال في هذا الجانب مرور إحدى السيارات على جسر ثم ينهار بسبب امتناع الإدارة عن صيانتها فتسمى هذه المسؤولية في القانون الإداري " المسؤولية الإدارية القائمة على الخطأ".⁽¹⁾

المبحث الثالث

الحماية الجنائية

لم تقتصر حماية المال العام على الجانب المدني و الإداري فقط، بل امتدت كذلك إلى حمايته حتى من الجانب الجزائي، فقد رتب المشرع أحكام جزائية وعقوبات لمنع التعدي أو الإضرار بالمال العام.

لقد تعددت الجرائم الواقعة على المال العام، فقد يتعرض هذا المال للسرقة والنصب أو التحويل والاختلاس، كما قد يتعرض للتبديد والإتلاف، ولعل المشرع قد أدرج أهم الجرائم التي تقع على المال العام ضمن نصوص قانون العقوبات، ونص القانون 01.06 المتعلق بمكافحة الفساد والوقاية منه.⁽²⁾

المطلب الأول

نطاق الحماية الجنائية للمال العام.

إن تقرير الحماية الجنائية للمال العام من شأنه حفظ المال العام من جميع أنواع التعدي الصادرة من جمهور المنتفعين بالمال العام.

(1) أعرم يحيواوي، مرجع سابق، ص ص 112، 113.

(2) علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ص 264.

- نصب أو تماثيل أو لوحات أو أية أشياء فنية موضوعة في المتاحف أو المباني المفتوحة للجمهور.⁽¹⁾

الفرع الثاني: في القانون المتضمن النظام العام للغابات

يجب أن يسبق استخراج المواد من الغابات ترخيص مقابل دفع أتاوى لإدارة أملاك الدولة، وفي حالة مخالفة هذه القاعدة يتعرض الفاعل للمسؤولية الجنائية، فتمارس الشرطة الغابية كل الأعمال المتعلقة بدعوى التعويض عن المخالفات في المجال الغابي طبقا لقانون الإجراءات الجزائية.

يعاقب بغرامة من 2000 دج إلى 4000 دج كل من قام بقطع أو قلع أشجار على علو يبلغ متر واحد عن سطح الأرض والأشجار المزروعة أقل من خمس سنوات يضاعف مبلغ الغرامة ويمكن الحبس من شهرين إلى سنة وفي حالة العود تضاعف العقوبة، كما يعاقب بغرامة من 1000 دج إلى 2000 دج للقطار الواحد من الفلين المستخرج عن طريق الغش من الغابات وفي حالة العود تضاعف العقوبة من 15 يوم حسبا إلى شهرين وتضاعف الغرامة طبقا لمادة (74) قانون الغابات.

كما نصت المادة 75 على انه يعاقب على استغلال المنتجات الغابية أو نقلها دون رخصة بالحبس من 10 أيام إلى شهرين ومصادرة المنتوجات ودفع قيمتها على الأقل.

كما نصت المادة 76 على أنه يعاقب كل من يستخرج أو ينزع بدون ترخيص أحجار رمل معادن أو تراب من الغابات من 1000 إلى 2000 دج للحمولة الواحدة وفي حالة العود يمكن أن يحبس لمدة عشرة أيام مع مضاعفة الغرامة، ولم يكتف المشرع بتقرير العقاب عن كل مساس بالغابة بل أسس المسؤولية الجنائية ضد كل شخص يرفض تقديم مساهمة في مكافحة حرائق الغابات بدون سبب مبرر فيعاقب بغرامة من 100 إلى 500 دج وفي حالة يمكن الحبس على المخالف بالحبس من 10 إلى 30 يوم مع مضاعفة الغرامة.

(1) المواد 119، 150، 160، من قانون العقوبات.

وقد نصت المادة 20 و 02 على أن الدولة تضمن جبر الأضرار التي تلحق الأشخاص المساهمين في مكافحة حريق الغابات بالتعويض.⁽¹⁾

المطلب الثاني

بعض صور الاعتداء على المال العام

تعددت الجرائم الواقعة على المال العام واختلفت باختلاف مرتكبيها سواء كانت الجناة موظفين أو أشخاص عاديين والأضرار التي تلحقها بالمال العام فهذه الجرائم تهدد المصلحة العامة ومن أهم هذه الجرائم الرشوة، الاختلاس، المحاباة، استعمال النفوذ... الخ لذا سنتطرق في هذا المطلب إلى بعض صور الاعتداءات على المال العام في ثلاث فروع هي:

الفرع الأول: جريمة اختلاس الأموال العمومية

إن جريمة اختلاس الأموال العمومية من إخطار الجرائم التي يرتكبها الموظف العام ضد دولة فهي جريمة تعبر عن قطع الموظف رابطة الولاء لدولة والثقة التي تمنحها إياه لتسيير أموال الشعب وهو موقوف لا يقدم عليه الموظف الشريف فالجناة إذا استسلموا إلى نزواتهم وأهوائهم في اقتراف ضد الجريمة يكونون قد خانوا الأمانة التي عهدتها الدولة إليهم بوجه عام فاختلسوا ما وقع تحت أيديهم من أموال ووثائق تتعلق بمصالح الدولة.

أولاً: تعريف جريمة الاختلاس: هو الاستيلاء على المال العام من قبل من أوكل عليه أمر إدارته أو جبايته أو صيانته..

ثانياً : أركان جريمة الاختلاس :

تقوم جريمة الاختلاس على ركنين أساسيين وهما الركن المادي والركن المعنوي :

1- الركن الشرعي :

(1) قانون رقم 84-12، مؤرخ في 23 جوان 1984، يتضمن النظام العام للغابات ج.ر رقم 26 المؤرخة يونيو 1984 .

2- **الركن المادي** : يتمثل الركن المادي حسب نص المادة 119 ق ع في فعل الاختلاس الواقع على الممتلكات التي عهد بها للموظف العام بحكم وظيفته أو بسببها بإتلافها أو تبديدها أو احتجازها بدون وجه حق ويتكون م 3 عناصر :

(أ) **السلوك المجرم** : يتمثل في الاختلاس أو الإتلاف أو التبديد أو الاحتجاز بدون وجه حق⁽¹⁾

(ب) **الاختلاس** : يتحقق بتحويل الأمين حيازة المال المؤمن عليه من حيازة وقتيه على سبيل الأمانة إلى حيازة على سبيل التملك .

(ج) **الإتلاف** : يتحقق بهلاك الشيء أو القضاء عليه، ويتحقق الإتلاف بطرق شتى، كالحرق والتمزيق الكامل والتفكيك التام إذا بلغ الحد الأدنى الذي يفقد الشيء قيمته أو صلاحيته نهائياً.

(د) **محل الجريمة** : حددت المادة 29 من قانون مكافحة الفساد محل الجريمة كالأتي الممتلكات أو الأموال أو الأوراق المالية العمومية والخاصة أو أي أشياء ذات قيمة.

(هـ) **علاقة الجاني بمحل الجريمة**: يشترط القيام بالركن المادي لجريمة الاختلاس المنصوص عليها في المادة 29 من قانون مكافحة الفساد أن يكون المال محل الجريمة وأن تتوفر العلاقة السببية بين حيازة الموظف للمال وبين وظيفته.

3- **الركن المعنوي** : لقيام الجريمة لابد من توافر القصد الجنائي فيجب أن يكون الموظف على علم بان المال الذي سلم إليه كان بحكم وظيفته وهو ملك للدولة وليس له إلا الحيازة الناقصة عليه كما يجب أن تتجه إرادته إلى الاختلاس وتملك الشيء الذي بحوزته فإذا غاب هذا القصد الخاص أي نية التملك لا يقوم الاختلاس ومن هذا القبيل من يستولي على المال المجرد استعماله أو الانتفاع به ثم رده، وقد يشكل هذا الفعل احتجاز بدون أي وجه حق أو جريمة استعمال الممتلكات نحو غير شرعي⁽²⁾، وجريمة الاختلاس لا تقع عادة إلا من

(1) أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص الجزء الثاني، الطبعة السادسة، دار هومة، الجزائر، 2007.

(2) أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص ص 27، 31.

موظفي الدولة واطارتها فان المشرع الجزائري قد حاول بموجب نص المادة 119 من قانون العقوبات التقليل من أخطار هذه الظاهرة.⁽¹⁾

ثالثا: العقوبات المقررة لجريمة الاختلاس:

جاء في نص المادة 29 من القانون 01/ 06 على انه يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200000 دج إلى 1000000 دج كل موظف عمومي يختلس أو يتلف أو يبدد أو يحجز أو يستعمل على نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية ذات قيمة عهد بها إليه، بحكم وظائفه أو بسببها".⁽²⁾

كما نصت المادة 119 مكرر من قانون العقوبات " يعاقب بالحبس من 06 أشهر إلى 03 سنوات وبغرامة 50000 إلى 200000 كل قاض أو موظف أو ضابط عمومي أو كل شخص ممن أشارت إليهم المادة 119 من هذا القانون بسبب بإهماله الواضح في سرقة أو إتلاف أو ضياع أموال عمومية أو خاصة أو أشياء أخرى تقوم مقامها أو وثائق أو عقود أو أموال منقولة وضعت تحت يديه سواء بمقتضى وظيفته أو بسببها "

ويلزم المتهم بجناية الاختلاس برد الأموال والأشياء المختلسة ويعتبر هذا كتعويض أما فيما يخص عقوبة العزل فالمشرع الجزائري لم ينص عليها، على انه يتم الرجوع لأحكام العامة والمنصوص عليها في قانون العقوبات وهي (تحديد الإقامة المنع من الإقامة الحرمان مباشرة بعض حقوق المصادرة الجزئية لأموال حل الشخص الاعتباري ونشر الحكم)⁽³⁾

(1) عبد العزيز سعد، جرائم الاعتداء على الموال العامة والخاصة، الطبعة الرابعة، دار هومة، 2007، ص139.

(2) قانون رقم 06.01، مؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر. عدد 14 المؤرخة في 08 مارس 2006 المعدل و المتمم 2010 .

(3) أمر. 156.66. المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق ل08 يونيو 1996 يتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم .

الفرع الثاني: جريمة تبديد المال العام

إن جريمة تبديد المال العام من أخطر الجرائم الواقعة على المال العام فهي تهدد المصلحة العامة.

أولاً: تعريف جريمة تبديد المال العام:

إن المقصود بجريمة تبديد الأموال العامة، هو التصرف بالمال على نحو كلي أو جزئي بإنفاقه، وعليه إن تبديد الأموال يرد على الأموال العامة والأشياء التي تقوم مقامها كالعقود والوثائق والسندات التي وضعت بين يدي الموظف بمقتضى وظيفته أو بسببها.⁽¹⁾

ثانياً : أركان جريمة التبديد :

1- **صفة الجاني** : يجب أن يكون الجاني في جريمة التبديد موظفاً بالمعنى الذي حددته المادة 119 مكرر، وليس من الضروري أن يكون للموظف اختصاصاً أو أن يكون مكلفاً بمهمة معينة، وإن كان المشرع قد طلب صلة خاصة تربط بينهم وبين الموضوع الذي يقع عليه الفعل ويتحقق في شأنه الضرر وعلى أن تتوفر هذه الصفة وتلك الصلة بالمال وقت ارتكاب الفعل، وذلك بنسبة للفاعل الأصلي بخلاف الشريك، وتعتمد إفشاء أسرار المناقصة لأحد الأشخاص قصد الاستفادة من العطاءات، تعمد إخفاء بعض المستندات الهامة وتبديدها أو عدم تحصيل الضرائب أو الرسوم المستحقة .

2- **الركن المادي** : إن الركن المادي لجريمة التبديد، هو ارتكاب فعل من شأنه إلحاق الضرر بمال أو بمصالح الجهة التي يعمل بصالحها الجاني، أو الأموال أو المصالح الخاصة بالأفراد ويحتوي على 3 عناصر :

(أ) فعل من شأنه الإضرار بأموال والمصالح الواردة حسب نص المادة 119 مكرر من قانون العقوبات، بحيث يستوي في ذلك أن يكون الضرر مادياً أو معنوياً.

(1) الموقع الإلكتروني: <http://droit7.bolspat.com>

ب) يجب أن يكون الضرر محققا أي حالا ومؤكدة وليتم تحديده على وجه اليقين، كما يتعين أن يكون الضرر ايجابيا جسيما، ولا يلزم لقيام الركن المادي أن يترتب على الجريمة أي نفع شخصي للمتهم، غير انه يمكن القول بان الفعل من شأنه الإضرار بترك لتقدير قاضي الموضوع في ظروف ارتكابه.(1)

ج) يجب قيام العلاقة السببية بين فعل الموظف والضرر، بحيث إذا ثبت الضرر يرجع إلى سبب أجنبي لا دخل لإرادته فيه أو بسبب خطأ جسيم من احد الموظفين العموميين فان العلاقة بين الفعل والضرر تنقطع.

3- الركن المعنوي:

جريمة تبديد المال العام من الجرائم العمدية، يتمثل ركنها المعنوي في القدر الجنائي العام وهو اتجاه إرادة الجاني إلى إلحاق الضرر بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها، أو يتصل بها بحكم وظيفته أو بسببها، أو بأموال الأفراد أو مصالحهم المعهودة بها إلى تلك الجهة مع علمه بذلك .

فلا يكفي مجرد إلحاق الضرر بالجهة أو الأفراد لتوافر الركن المعنوي في حق الموظف العام بل يجب أن يثبت بما لا يدع مجالا للشك أن الموظف العام أراد هذا الضرر وعمل من أجل إحداثه وهو أمر يتوقف على ملائمة الواقعة وظروفها على النحو الذي تقدره محكمة الموضوع، وعليه فان جريمة التبديد المنصوص عليها في المادة 119 مكرر من قانون العقوبات جريمة عمدية ولا بد من توافر القصد الجنائي فيها ويجب أن يكون الموظف على علم أن المال الذي بحوزته هو ملك للدولة أو للغير ومع ذلك تتجه إرادته إلى سرقة أو اختلاسه أو تبديده أو ضياعه.(2)

(1) دغو لخضر، المرجع السابق، ص ص44، 41.

(2) دغو لخضر، المرجع السابق، ص ص 42، 43

ثالثا: العقوبات المقررة لجريمة تبديد الأموال العمومية

وفقا لنص المادة 119 مكرر من قانون العقوبات تعد هذه الجريمة جنحة يعاقب عليها مرتكبها بالحبس من 06 أشهر إلى 03 سنوات وبغرامة من 50000 دج إلى 200000 دج.⁽¹⁾

كما نصت المادة 120 من قانون العقوبات على أن: " الحبس من سنتين إلى 10 سنوات و بغرامة من 20.000 إلى 100.000 دج وكذا لكل من القاضي أو الموظف أو الضابط العمومي الذي يتلف أو يزيل بطريق الغش أو بنية الإضرار وثائق أو سندات أو عقود أو أموال منقولة كانت في عهده بهذه الصفة أو سلمت له بسبب وظيفته . "

الفرع الثالث: جريمة استعمال النفوذ

نظرا لما هذه الجريمة من تأثير على الاقتصاد الوطني اعتبرها المشرع من جرائم الفساد وضاعف من العقوبة المخصصة لها.

تعريف جريمة استعمال النفوذ:

استغلال النفوذ هو كل شخص يطلب أو يقبل عطية أو هبة أو يتلقى هدية، أو أية منافع أخرى وذلك ليتحصل على مميزات أو مكافئات أو أية مزايا تمنحها السلطة العمومية.⁽²⁾

أولا: أركان جريمة استعمال النفوذ :

تقتضي هذه الجريمة توافر ركن مادي، وركن معنوي، فضلا عن صفة الجاني .

1/ **صفة الجاني:** لا يشترط المشرع صفة معينة في الجاني فقد يكون موظفا عموميا أو قد يكون غير ذلك كما يستشف من نص المادة 32 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

2/ **الركن المادي:** ويتحلل إلى 03 عناصر وهي:

(1) أمر رقم 66-156. المرجع السابق .

(2) الموقع الإلكتروني : <http://d.jelfa.imfor> ،جريمة استعمال النفوذ .

(أ) طلب أو قبول مزية من صاحب الحاجة:

تقتضي هذه الجريمة قيام الجاني بالتماس أو قبول من صاحب الحاجة عطية أو وعدا أو أي منفعة، ويشترط أن تكون هذه المزية غير مستحقة أي غير مقررة قانونا لصالح من طلبها أو قبلها وقد يكون المستفيد من المزية الجاني نفسه أو شخص آخر يعينه باستعمال النفوذ:

أي أن يتذرع الجاني في طلب المزية أو قبولها بنفوذه الحقيقي أو المفترض لقضاء حاجة صاحب المصلحة.⁽¹⁾

(ج) الغرض من استعمال النفوذ :

ويتمثل في الحصول على منفعة غير مستحقة من إدارة أو سلطة عمومية لفائدة الغير ويقصد بالمنفعة كل ما يصدر عن السلطات العمومية من أوامر ومقررات وقرارات وأحكام ويكفي أن يكون للجهة أو الهيئة المعنية نصيب من السلطة في تعزيز المزية المطلوبة ولو كانت استشارية .

ثانيا : الركن المعنوي لجريمة استعمال النفوذ :

هذه الجريمة عمدية، يلزم لقيامها القصد الجنائي وهو يتمثل في عنصري العلم بالوقائع واتجاه إرادة الجاني التي تحقق النتيجة المعاقب عليها قانونا.

ثالثا : العقوبات المقررة لجريمة استعمال النفوذ :

نصت المادة 32 من القانون 01/06 انه يعاقب بالحبس من سنتين إلى 10 سنوات وبغرامة من 200000 دج إلى 1000000 دج

1- كل من وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأية مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحة إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر لتحريض ذلك الموظف العمومي أو

(1) أحسن بوسقيعة، المرجع سابق، ص33.

الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على ميزة غير مستحقة لصالح المحرض الأصلي على رغم ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر .

2- كل موظف عمومي أو أي شخص آخر يقوم بشكل مباشر أو غير مباشر بطلب أو قبول أي ميزة غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر لكي يشتغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من الإدارة على منافع غير مستحقة.⁽¹⁾

(1) قانون رقم 06 / 01، المرجع السابق .

خاتمة

بعد هذه الدراسة نكون قد توصلنا في النهاية لأهم النتائج ، حيث تم توضيح مفهوم المال العام في الفصل الأول ثم توضيح الحماية المقررة للمال العام بأنواعها الثلاث من حماية مدنية، جنائية، إدارية وبعد هذا العرض المتواضع والمختصر يمكن أن نستنتج النتائج التالية :

- نستنتج بأن النصوص القانونية المتعلقة بحماية المال العام كثيرة لكنها غير كافية لتحقيق الحماية اللازمة للمال العام والواضح أن الخلل يكمن في ضعف الرقابة على المال العام من طرف الجهات والهيئات المختصة ذلك أن تفعيل وسائل الرقابة سواء كانت سياسية أو إدارية أو قضائية تبقى الضمانة الأساسية للمحافظة على أموال الشعب من النهب والتبذير.

- على الرغم من أن الأموال العمومية في التشريع الجزائري جاءت كما في غيره من البلدان الأخرى متعددة ومتنوعة من حماية إدارية ومدنية بالإضافة إلى الحماية الجنائية فارتكزت الحماية المدنية على ثلاث قواعد أساسية ولكل قاعدة أهمية كبرى في المحافظة على تخصيص هذه الأموال للمنفعة العامة وتخضع كذلك لقواعد حماية إدارية تلزم الإدارة والأفراد معا فعلى الإدارة التعرف على هذه الأملاك وتحديدتها بجرد عناصرها ومحتوياتها ومتابعة تحرك العامة حتى تتمكن من ضبط صيانة هذه الأموال وحفظها بإصدار لوائح تكفل ذلك .

- تشديد أقصى العقوبات على كل فعل يضر بها كالاختلاس، السرقة، التبديد، الإلتاف الاستيلاء والتخريب الرشوة، المحاباة التعدي على الطريق العام، والمرافق العامة، وغيرها من أشكال التعدي على المال العام في فحوى قانون العقوبات بالإضافة إلى قوانين أخرى خاصة كالقانون المتضمن النظام العام للغابات وقانون المياه .

- أما فيما يخص القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته نستنتج منه أن النصوص القانونية التي جاءت في هذا القانون أوجدت تناقضا ملحوظا فنجد أن المشرع بموجب القانون 01/06 ينص صراحة على استقلالية الهيئة تارة ويخضعها لتبعية السلطة التنفيذية تارة أخرى، لأن رئيس الجمهورية يحتكر سلطة التعيين مع العلم أن احتكار هذه السلطة بين أيدي جهة واحدة يجعل من الهيئة مجرد أداة تابعة لسلطة التنفيذية وهذا ما

يتناقض ومقتضيات الاستقلالية، وعليه فان حماية الأموال العمومية في التشريع الجزائري تبقى دائما في حاجة إلى حماية قانونية خاصة لا تتضمنها نصوص القوانين السابقة للمال العام، بل تحتاج إلى أطر قانونية أخرى.

- لابد من توفر محيط اجتماعي وثقافي وأخلاقي يعطي أهمية للمال العام ويدرك دوره في تحقيق الرفاهية الاجتماعية والحفاظ على المصلحة العامة لذلك لابد من زيادة الوعي عند كل فئات الشعب وضمان استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ويبقى في الأخير الدور الذي تلعبه عملية الرقابة في التحري حول تطبيق هذه الحماية وضمان الحفاظ على الأموال العامة تحقيق النفع العام.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أ- بالعربية

أولاً-الكتب:

- 1-الظاهر خالد خليل، القانون الإداري-دراسة مقارنة-، الكتاب الثاني، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1997.
- 2- أ عمر يحيوي، نظرية المال العام، دار هومة للنشر و التوزيع، الجزائر، الطبعة الثالثة 2005.
- 3- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، الجزء الثاني، دار هومة للنشر الطبعة السادسة، الجزائر، 2007.
- 4- خالد الماجد، التصرف في المال العام، حدود السلطة في حق الأمة، الشبكة العربية للأبحاث و النشر، لبنان، الطبعة الأولى.
- 5- عبد العزيز السيد الجوهري، محاضرات في الأموال العامة-دراسة مقارنة-ديوان المطبوعات الجامعية، ب.ط، الجزائر، 1983.
- 6- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، ب.ط، الجزائر، 2005.
- 7- عبد العزيز سعد، جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة، الطبعة الرابعة، دار هومة والنشر 2007.
- 8- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثالث، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، دار الفكر العربي، مصر، 1979.
- 9- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر 1975.

10- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الناشر منشأة المعارف، اسكندرية، ب.ط، مصر، 2004 .

11- سلطاني عبد العظيم، تسيير وإدارة الأملاك الوطنية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية، بدون طبعة، الجزائر. 2010.

12- نذير محمد الطيب أوهاب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي، الطبعة الأولى الرياض، السعودية، 2001.

13- نوفل عبد الله صفو الدليمي، الحماية الجزائية للمال العام، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

14- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003.

15- محمد أنور حمادة ، الحماية الجنائية للأموال العامة في جرائم الاختلاس و الاستيلاء والتريح و الاضرار و الاهمال ، دار الفكر العربي ، مصر ، 2002 .

16- محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، طبعة الثالثة، 2007.

17- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، ب.ط، 2008.

ثانيا: البحوث

1- وليد بدر نجم الراشدي، عادل فتحي الحياي، الحماية القانونية للمال العام من آثار الفساد، بحث مقدم ضمن المؤتمر السنوي لهيئة النزاهة، كلية الحدباء .

ثالثا-الرسائل و المذكرات الجامعية :

أ- أطروحات الدكتوراه

1 - بعوني خالد، منازعات نزع الملكية للمنفعة العمومية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر 2011.

2 - زايدي عبد السلام، النظام القانوني للمال العام في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، الجزائر، 2012.

ب- مذكرات الماجستير والماستر

1- أحمد النوعي، تكوين الأملاك العمومية التابعة للدولة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة سعد دحلب البليدة، 2009

2- أمجد نبيه عبد الفتاح لبادة، حماية المال العام ودين الضريبة، رسالة لنيل شهادة الماجستير في المنازعات الضريبية، كلية الدراسات العليا جامعة النجاح الوطنية فلسطين، 2006.

3- بومزير باديس، النظام القانوني للأموال العامة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2012.

4- توام حدة، قواعد حماية الأملاك الوطنية العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2005.

5- دغوالأخضر، الحماية الجنائية للمال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الأعمال، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2000.

6- دريش وردة، الحماية المقررة للأملاك الوطنية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2011.

- 7- خالد أحمد، القيود الواردة على الملكية الخاصة و المقررة للمصلحة العامة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، 2013 .
- 8- شرفاوي فاطمة الزهراء، حماية الأملاك الوطنية العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة المدية، الجزائر، 2012.
- 9- شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2011.
- 10- عبد الله بن سالم بحماوي، النظام القانوني للأملاك الوطنية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2008.
- 11- نور الدين يمينة، دور الوالي في حماية الأملاك الوطنية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2011.
- 12- منصور الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015
- 13- باشوني محمد الطاهر ، الحماية الجنائية للمال العام ، مذكرة ماستر أكاديمي ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، الجزائر ، 2013.
- 14- أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2007
- 15- لونيبي عبد اللطيف، الرقابة على أملاك الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.
- 16- فارة عبد الحفيظ، تسير وإدارة الأملاك المحلية، مذكرة لنيل شهادة الدراسات العليا المتخصصة، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2008 .

3- النصوص التشريعية و التنظيمية:

-الدستور: دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الجريدة الرسمية رقم 76 ، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996 معدل ب: القانون رقم 03.02 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ج.ر رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، و القانون رقم 19.08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج.ر رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

أ-النصوص التشريعية:

- قانون رقم 66-156، مؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، معدل و متمم بقانون رقم 06-23، مؤرخ في 20 ديسمبر 2006.

-الأمر 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1935 الموافق ل 26 سبتمبر سنة 1975 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم .

- قانون رقم 84-12، مؤرخ في 23 جوان 1984، المتضمن النظام العام للغابات، ج ر العدد 26 ، الموافق ل 26 يونيو 1984.

- قانون رقم 01-04، المؤرخ في 20 غشت 2001، ج ر العدد 47، المؤرخ في 22 غشت 2001.

- قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14، مؤرخ في 8 مارس 2006.

- قانون رقم 08-14، مؤرخ في 17 رجب 1429 الموافق ل 20 يوليو 2008 ، يعدل و يتمم القانون رقم 90.30 المؤرخ في 14 جمادى الأولى ، عام 1411 الموافق ل 01 ديسمبر 1990 و المتضمن قانون الأملاك الوطنية ، ج.ر رقم 44 المؤرخ في 03 غشت 2008 .

ب- النصوص التنظيمية:

-مرسوم تنفيذي رقم 91-65، مؤرخ في 2 مارس 1991، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية لأملاك الدولة و الحفظ العقاري.ج.ر العدد 10 ،المؤرخة في 06 مارس 1991.

- مرسوم رقم 91-455، مؤرخ في 16 جمادى الأولى عام 1412 الموافق ل 23 نوفمبر 1991 يتعلق بجرد الأملاك الوطنية ج.ر العدد 60 المؤرخة في 24 نوفمبر 1991.

- مرسوم رقم 91-455، مؤرخ في 23 نوفمبر 1991، يتعلق بجرد الأملاك الوطنية، ج.ر العدد 60 المؤرخة في 24 نوفمبر 1991.

- مرسوم تشريعي رقم 94-08، مؤرخ في 26 ماي 1994، ج ر العدد 33، الصادر بتاريخ 28 ماي 1994.

-القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 03 مايو 2003 يحدد كيفية إحصاء الأملاك العقارية التابعة للدولة المتواجدة بالخارج قصد إدراجها في الجرد العام، ج.ر العدد 59 المؤرخة في 26 أكتوبر 2003 .

3-المواقع الالكترونية:

- الموقع الالكتروني <http://droit7.blospot.com>، مفهوم جريمة تبديد المال العام

- الموقع الالكتروني، <http://djelfa.infor>، مفهوم جريمة استعمال النفوذ

الفهرس

الفهرس

01.....	مقدمة.
05.....	الفصل الأول: تحديد مفهوم المال العام.
06.....	المبحث الأول: مفهوم المال العام.
06.....	المطلب الأول: تعريف المال العام.
07.....	الفرع الأول: المقصود بالمال العام.
08.....	الفرع الثاني: تعريف المال العام في التشريع المقارن.
09.....	الفرع الثالث: مكونات الأموال العامة.
12.....	المطلب الثاني: موقف المشرع الجزائري.
12.....	الفرع الأول: في القانون المدني.
14.....	الفرع الثاني: في القانون التوجيهي للمؤسسات العامة الاقتصادية.
15.....	الفرع الثالث: في قانون الأملاك الوطنية.
16.....	المطلب الثالث: معايير التميز بين الأموال العامة و الأموال الخاصة.
17.....	الفرع الأول: معيار طبيعة المال.
20.....	الفرع الثاني: معيار التخصيص.
22.....	الفرع الثالث: المعيار السائد في القضاء و القوانين الوضعية.
27.....	المبحث الثاني: طرق اكتساب المال العام.

27.....	المطلب الأول: طرق عادية أو تعاقدية.
28.....	الفرع الأول: العقد.
28.....	الفرع الثاني: التبرع.
29.....	الفرع الثالث: التبادل.
31.....	الفرع الرابع: التقادم والحيازة.
32.....	المطلب الثاني: طرق استثنائية.
32.....	الفرع الأول: الاستيلاء.
33.....	الفرع الثاني: نزع الملكية.
36.....	الفرع الثالث: الشفعة.
38.....	الفرع الرابع: التأميم.
41.....	الفصل الثاني: وسائل الحماية القانونية المقررة للمال العام.
42.....	المبحث الأول: الحماية المدنية.
43.....	المطلب الأول: قاعدة عدم جواز التصرف.
43.....	الفرع الأول: أساس قاعدة عدم جواز التصرف.
44.....	الفرع الثاني: نطاق قاعدة عدم جواز التصرف.
46.....	الفرع الثالث: نسبية قاعدة عدم جواز التصرف.
49.....	الفرع الرابع: جزاء مخالفة الإدارة لقاعدة عدم جواز التصرف.

- 50.....المطلب الثاني: قاعدة عدم جواز الحجز.
- 51.....الفرع الأول: أساس قاعدة عدم جواز الحجز.
- 52.....الفرع الثاني: النتائج المترتبة على تطبيق قاعدة عدم جواز الحجز.
- 53.....المطلب الثالث: قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم.
- 54.....الفرع الأول: نطاق قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم.
- 55.....الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم.
- 56.....المبحث الثاني: الحماية الإدارية.
- 56.....المطلب الأول: الحماية الإدارية على المستوى المركزي.
- 56.....الفرع الأول : المفتشية العامة للمالية.
- 63.....الفرع الثاني: مجلس المحاسبة.
- 68.....المطلب الثاني: الحماية الإدارية على المستوى المحلي.
- 69.....الفرع الأول: الولاية.
- 71.....الفرع الثاني: مديرية أملاك الدولة .
- 77.....المبحث الثالث: الحماية الجنائية.
- 77.....المطلب الأول: نطاق الحماية الجنائية للمال العام.
- 77.....الفرع الأول: في قانون العقوبات.
- 78.....الفرع الثاني: في بعض القوانين الخاصة (قانون الغابات).

80.....	المطلب الثاني: بعض صور الاعتداء على المال العام.....
80.....	الفرع الأول: جريمة الاختلاس.....
82.....	الفرع الثاني: جريمة تبديد المال العام.....
85.....	الفرع الثالث: جريمة استعمال النفوذ.....
88.....	خاتمة.....
91.....	قائمة المراجع.....
99.....	الفهرس.....