

المفهوم المعاصر لأملاك الدولة الخاصة

أ/ هـدوري عايـدة

قسم القانون الخاص - كلية الحقوق - جامعة قسنطينة 1

ملخص

إنّ المفهوم التقليدي لأملاك الدولة الخاصّة، والذي ساد طوال قرن من الزمن أو أكثر، وكان يعتمد أساسا في تعريفه لملك الدولة الخاص على المعيار السلبي مقارنة بالملك العام، قد تمّ تجاوزه إلى مفهوم معاصر يعتبر من الناحية القانونية و الإقتصادية أكثر دقة وشمولا.

وسنحاول من خلال هذا المقال صياغة مقاربة قانونية للمفهوم المعاصر لملك الدولة الخاص، والذي يبنّي على فكرة مفادها أنّ تملك الدولة لهاته الأموال ليس غاية في حد ذاته، بل هو وسيلة من وسائل تحكّم الدولة في مختلف القطاعات والمجالات، من أجل تسخيرها في إتجاه يخدم تصورها للمصلحة العامة.

الكلمات الدالة: أملاك الدولة الخاصة، أملاك الدولة العامة، الوظيفة المالية، المصلحة العامة.

Abstract

The traditional concept of private property state, prevailing throughout more than a century, this concept is mainly based in its definition on the private property of your country, the negative criterion compared to the public domain, has been overcome to a contemporary concept which is legally and economically more accurate and comprehensive. We will try through this article to create a legal approach to the modern concept of the state property, based on the idea that the state appropriation of these funds is not a purpose, it is a mean of state control in various sectors and areas,

in order to put them in the direction of serving its conception of the public service.

Key words: private state property, public state property, financial function, public interest.

مقدمة:

على غرار التعريف الذي أورده المشرع الجزائري ونظرائه من المشرعين العرب والأجانب، إعتد أغلب الباحثين المختصين بدراسة قانون الأموال العامة في تعريفهم لأملك الدولة الخاصة، على ما أنتجه الفقه ولستقرّ عليه القضاء الفرنسيين في هذا المجال⁽¹⁾، حيث تبوّأ التعريف القائم على أساس المعيار السلبي⁽²⁾، فأدخلوا بناء على ذلك ضمن عناصر ملك الدولة الخاص كلّ الأموال المملوكة للإدارة، والتي لا تندرج ضمن حيز المال العام.

ونظرا لقصور هذا التعريف المعتمد أساسا على إشكالية التمييز بين ملك الدولة العام والخاص، والتي لا يمكن الإعتماد عليها كمعيار وحيد لتحديد مفهوم ملك الدولة الخاص، رأيت إلى أنّ ما ينبغي دراسته هو محتوى الفكرة من كلّ جوانبها، حتى يتسنى لنا بلورة تعريف شامل وكامل لملك الدولة الخاص. فما هو المفهوم الدقيق والمناسب لوصف أملك الدولة الخاصة؟ للإجابة على هذه الإشكالية، إرتأيت البدء من النظرية التقليدية للتعريف، أي بتمييزه عن الأملك العامة في كل من القانون الفرنسي -بإعتباره مصدر هذه الفكرة- والقانون الجزائري (الفرع الأول)، ثم تحديد هذا الملك من خلال تبيان مشتملاته والعناصر المكوّنة له (الفرع الثاني)، وأخيرا دراسة مختلف أوجه وظائفه (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مفهوم أملاك الدولة الخاصة من خلال تمييزها

تظهر أهمية تمييز أملاك الدولة الخاصة (الدومين الخاص) عن أملاكها العامة (الدومين العام) في إختلاف الأنظمة القانونية التي تخضع لها كلا الملكيتين، سواء من حيث التكوين، التسيير أو الحماية. إذ يخضع الدومين الخاص عامة إلى أحكام القانون الخاص، وفي حالة نشوب نزاع فالقضاء المدني هو المختص في النظر فيه. أما أموال الدومين العام فتخضع لأحكام القانون العام، وتمتاز بحماية خاصة نظرا لدورها في تحقيق المنفعة العامة، وفي حالة نشوب نزاع فالقضاء الإداري هو المختص في النظر فيه.

ولهذا، وبغية التوصل إلى معيار يمكن الإعتماد عليه للتمييز بين الأملاك الوطنية العامة والخاصة، إتجه الفقه إلى بذل غاية الجهد مستعينا في ذلك بالنصوص القانونية المتوفرة. وفيما يلي سنقوم بعرض ثلاث معايير أساسية إعتدها أو بالأحرى تبناها المشرع الجزائري للتمييز بين أملاك الدولة العامة والخاصة (الدومين العام والدومين الخاص)، وهذا بالقدر الذي يحتاجه بحثنا.

أولاً: معيار عدم قابلية المال للتملك

وهو المعيار الذي إعتد عليه المشرع في صياغته لنص المادة 03 من قانون الأملاك الوطنية رقم 90-30⁽³⁾، حيث جاء فيها مايلي: "تطبيقا للمادة 12 من هذا القانون، تمثل الأملاك الوطنية العمومية الأملاك المنصوص عليها في المادة الثانية أعلاه التي لا يمكن أن تكون محل ملكية خاصة بحكم طبيعتها أو غرضها.

أما الأملاك الوطنية الأخرى غير المصنفة ضمن الأملاك العمومية والتي تؤدى وظيفة إمتلاكية ومالية فتمثل الأملاك الوطنية الخاصة⁽⁴⁾".

كما أكد المشرع على تكريسه لهذا المعيار من خلال نص المادة 25 من قانون التوجيه العقاري 90-25⁽⁵⁾ والتي جاء فيها مايلي: "تتكون الأملاك العمومية من الأملاك الوطنية التي لا تتحطى تملك الخواص إياها بسبب طبيعتها أو الغرض المسطر لها. أما الأملاك الوطنية الأخرى، فتكون الأملاك الخاصة".

وعليه، فالأملاك الوطنية الخاصة يمكن أن تكون محل ملكية للأشخاص الخاضعين للقانون الخاص، في حين أن الأملاك الوطنية العمومية لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تكون محل ملكية خاصة، كونها محاطة بقاعدة المنع الثلاثية (عدم قابليتها للتصرف أو التقادم أو الحجز).

كما تضيف المادة 04 من قانون الأملاك الوطنية رقم 90-30 على أن الأملاك الوطنية العمومية غير قابلة للتصرف ولا للتقادم ولا للحجز، أما إدارة الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة والتصرف فيها، فيخضع لأحكام النصوص التشريعية المعمول بها.

والملاحظ من هذا النص أن المشرع قد إستعمل مصطلح "التصرف" للدلالة على العمل القانوني الناقل للملكية، ولم يقصد به أعمال الإدارة والتسيير⁽⁶⁾. مما يعيد التأكيد على إعتاده معيار قابلية الأملاك الوطنية الخاصة للتصرف فيها كمعيار للتمييز بينها وبين الأملاك الوطنية العمومية الغير قابلة للتصرف، وبالتالي الغير متاحة لتملك الخواص لها. إلا أنه تم نقد هذه النظرية بإعتبارها غير منطقية وتتافي طبيعة الأشياء، فليس ثمة مال غير قابل للتملك بطبيعته، وإلا لما عرف التشريع الملك على أنه "شيء قابل بطبيعته للتملك". إذ أن عدم قابلية الملك للتملك الخاص إما هو نتيجة لإعتباره من الأملاك العامة، وليس سببا لإعتباره كذلك. فالنظام القانوني

للأملك العامة يقضي بحمايتها وضمان بقاء تخصيصها بإخراجها من نطاق التداول⁽⁷⁾.

وبلمحة تاريخية خاطفة حول معيار قابلية التملك الخاص، نشير إلى أنّ هذا المعيار قد ساد طويلا في الفقه الفرنسي بإعتباره كان أساس التمييز بين الأملاك الوطنيّة العامّة والخاصّة آنذاك، ويعتبر وليد آراء الفقهاء المنتمين إلى ما يعرف بمدرسة التوجّه الطبيعي، وعلى رأسهم الأستاذ Ducroq والأستاذ Berthelemy والذي يعتبر من أشدّ الفقهاء دفاعا عنه⁽⁸⁾، حيث يرى أن الأملاك الوطنيّة العموميّة تتكوّن من الأملاك التي لا تقبل التملك الخاص بحكم طبيعتها، ويتوصل إلى معرفة طبيعتها حسبه بالإستناد إلى نصوص القانون المدني. لكن وبفعل الإنتقادات الموجهة له لم يلبث هذا المعيار أن هجر من جانب الفقه ومن جانب التشريعات الحديثة، لترجّح الكفّة ولو نسبيا للمعيار الوظيفي أي الوظيفة التي تؤدّيها هذه الأملاك أو ما يعرف كذلك بمعيار التخصيص للمنفعة العامة.

ثانيا: معيار التخصيص للمنفعة العامة

وهو المعيار الذي إحتوته صراحة المادة 12 المعدلة من القانون 90-30 حيث جاء فيها ما يلي: " تتكوّن الأملاك الوطنيّة العموميّة من الحقوق والأملاك المنقولة والعقاريّة التي يستعملها الجميع، والموضوعة تحت تصرّف الجمهور المستعمل، إما مباشر وإما بواسطة مرفق عام، شريطة أن تكفّ في هذه الحالة، بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة، تكييفاً مطلقاً أو أساسياً مع الهدف الخاص لهذا المرفق". بالإضافة إلى نص المادة 688 من القانون المدني التي تنص على ما يلي: "تعتبر أموالاً للثولة العقارات والمنقولات التي تخصّص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة أو لإدارة أو لمؤسسة عموميّة.....".

حسب ما هو مذكور في النص القانوني وحسب الإتجاه الفقهي الغالب⁽⁹⁾، فإنّ للأملاك الوطنيّة الخاصّة وظيفة جوهرية، مألّية واقتصاديّة، تميّزها عن الأملاك الوطنيّة العامّة، حيث تحقّق من خلال إدارتها وتسييرها الربح المادي، في حين أنّ وظيفة الأملاك الوطنيّة العموميّة تتمثّل في تحقيق النفع العام من خلال تخصيصها للإستعمال الجماهيري سواء كان ذلك بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة أي عن طريق المرافق العامّة.

ويمثّل المعيار الوظيفي المعيار السائد أو الغالب في الفقه والقضاء، كونه أكثر ليبرالية⁽¹⁰⁾ بحيث أمكنه أن يفرّق بين النشاط الإداري الرامي إلى تحقيق المنفعة العامّة، وبين النشاط الإداري الإقتصادي الرامي إلى تحقيق الربح المادي. إلّا أنّه لم يسلم بدوره من الإنتقادات، حيث يعاب عليه كون الثروات الطبيعيّة جزء من مكّونات الأملاك الوطنيّة العموميّة⁽¹¹⁾ ورغم ذلك فهي لا ترمي إلى تحقيق المنفعة العامّة وليست مخصّصة للإستعمال الجماهيري ولا لتسيير مرفق عام، بل تؤنّي وظيفة مألّية واقتصاديّة وتخضع في تسييرها لقواعد القانون الخاص. غير أنّ هناك من يرى أنّه لا محلّ للأخذ بهذا النقد كون هذه الأملاك تظلّ تتّصف بطابع الملكيّة العموميّة، لكونها تخضع لقواعد الحماية الخاصّة بالأملاك الوطنيّة العموميّة، والتي تتمثّل في عدم قابليتها للتصرف ولا للحجز ولا للتقادم، وبالتالي فهي غير قابلة للتملك الخاص⁽¹²⁾، بالإضافة إلى أنّها مرصودة لخدمة المصلحة العامّة للجماعة الوطنيّة ولفائدتها، وعليه فإنّ خضوعها لقواعد القانون الخاص من حيث تسييرها يتماشى والطبيعة المألّية لهذه الأملاك، دون أن يؤثر على طبيعتها القانونيّة⁽¹³⁾.

ثالثاً: معيار إرادة المشرع

يظهر تبني المشرع لهذا المعيار جلياً في مطلع المادة 18 من دستور 1989 المعلل والمتمم، والتي إستهلها بنصه على أن: "الأملك الوطنية يحددها القانون".

وعليه، فالمشرع لم يكتفي بتحديد الأملك الوطنية الخاصة ولا العمومية الذي ورد في نصي المادتين 12 و 17 من القانون 90-30، بل تجاوز ذلك بتركه مجال التّحديد مفتوحاً قانوناً، وهذا من خلال إخضاعه لإرادته، وأكد ذلك في نص المادة 17 من نفس الدستور "..... وأملاكاً أخرى محدّدة في القانون" وبهذا يكون المشرع قد تبني صراحة معيار إرادة المشرع كمعيار جوهري مكرّس في نصوص الدستور، فضلاً عما أورده من نصوص في قانون الأملك الوطنية تفيد نفس السياق.

ويعود أصل ظهور هذا المعيار إلى الأستاذ Jansse والذي رأى، من خلال رسالته للدكتوراه، أنه من العبث البحث عن معيار للتمييز بين الأملك الوطنية العمومية والخاصة، واقترح بدلاً من ذلك الرجوع إلى إرادة المشرع في كلّ حالة على حدى من أجل التّعرف على طبيعة المال، وما إذا كان يعدّ من الأموال العامّة أو الخاصّة⁽¹⁴⁾، بحيث لا تلحق صفة العمومية أو الخصوصية بملك ما إلاّ بمقتضى نص تشريعي، صريح أو ضمني. وقد أيده في هذه النظرية العديد من فقهاء وأساتذة القانون⁽¹⁵⁾، بحجة إصدار المشرع، إلى جانب قانون الأملك الوطنية، العديد من النصوص التي تنسب الصّفة العامّة أو الخاصّة إلى مختلف الأملك، وهو ما يسمّى بأسلوب التّحديد التشريعي الإيجابي⁽¹⁶⁾، وخلافه أسلوب التّحديد التشريعي السلبي، والذي يخرج من خلاله المشرع بعض الأملك من دائرة الأملك العمومية أو الخاصّة، وبالتّالي ينفي عنها الصّفة العامّة أو ينسبها لها.

ويعاب على هذه النظرية أنها ضيّقت إلى حد كبير من نطاق الأملاك العامة، حيث حصرتها في تلك التي ورد بشأنها نص تشريعي، وهو أمر غير محقق في كثير من الأحيان. بالإضافة إلى حتمية تدخّل المشرع في كلّ مرّة يراد فيها إضفاء أو إنفاء صفة العمومية على ملك من الأملاك، وهو أمر شبه مستحيل التطبيق من الناحية العملية، إضافة إلى أنه من الصعب التعرف على إرادة المشرع في كلّ مرّة، لأنّ الكشف عنها غالباً مالا يكون بالأمر اليسير⁽¹⁷⁾.

الفرع الثاني: مفهوم أملاك الدولة الخاصة من خلال تحديدها

لقد تولّى المشرع الجزائري مسألة تحديد مشتملات أملاك التّولة الخاصة في المواد 17 و18 من قانون الأملاك الوطنية 90-30 مؤكداً مراراً وتكراراً على إعتماده في تحديد هاتاه الأملاك على معيار عدم التخصيص أو إخراج المال من دائرة الأملاك الوطنية العمومية⁽¹⁸⁾. ومن خلال نصوص المواد المذكورة أعلاه أمكننا التوصل إلى التّحديد التشريعي النّفيق لهاتاه الأملاك، والتي آثرنا في هذا السياق تصنيفها إلى أملاك عقارية وأملاك منقولة، وهذا وفقاً للمعيار المادي نظراً لبطاطته ووضوحه⁽¹⁹⁾، وتجدر الإشارة إلى أنّ هذا المعيار تمّ إستبطاطه من أحكام القانون المدني الذي قسّم بدوره الأشياء إلى عقارات ومنقولات⁽²⁰⁾.

أولاً: الأملاك العقارية التّابعة لأملاك الدولة الخاصة

تمثّل الأملاك العقارية التّابعة لأملاك التّولة الخاصة جزء كبير وهام من مكونات الأملاك الوطنية، وقد ورد تعداد هاتاه الأملاك على سبيل الحصر في نص المادة 18 من قانون الأملاك الوطنية 90-30، وهي كالتالي:

✓ جميع البنايات والأراضي غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية،
بنوعيتها:

- التي ملكتها الدولة وخصصتها لمرافق عمومية وهيئات إدارية، سواء
أكانت هاته المرافق والهيئات الإدارية تتمتع بالإستقلال المالي أم لم
تكن كذلك.
- أو التي إقتنتها الدولة، أو آلت إليها وإلى مصالحها أو هيئاتها
الإدارية، أو إمتلكتها أو أنجزتها وبقيت ملكا لها.
- ✓ العقارات ذات الإستعمال السكني أو المهني أو التجاري، وكذلك
المحلات التجارية التي بقيت ملكا للدولة.
- ✓ الأملاك التي ألغي تصنيفها في الأملاك الوطنية العامة والتي تعود
ملكيتها للدولة.
- ✓ الأملاك المخصصة لوزارة الدفاع الوطني والتي تمثل وسائل الدعم.
ويقصد بوسائل الدعم كل الأملاك الخاصة بالعقارية العسكرية الغير
مصنفة في الأملاك العامة العسكرية، وهي تشمل كل الأملاك غير
المصنفة كوسائل للدفاع عن الإقليم، المخصصة لوزارة الدفاع أو التي
تقوم هاته الأخيرة بإقتناءها، أو التي تنجزها في إطار المهام والأهداف
المسطرة لها، وتضم مايلي:
- العقارات ذات الإستعمال السكني.
- فنادق و نوادي المواقع العسكرية.
- المنشآت الإجتماعية.
- العقارات الموضوعة تحت تصرف المؤسسات العسكرية ذات الطابع
الصناعي والتجاري بقصد الإستعمال.
- العقارات المخصصة للممثلات العسكرية في الخارج.

- العقارات غير المدرجة في الأملاك العمومية أو تلك التي لم تعد تنتمي إليها⁽²¹⁾.

✓ الأملاك المخصصة أو التي تستعملها البعثات الدبلوماسية ومكاتب القنصليات المعتمدة في الخارج، وتخضع هذه الأملاك لأحكام قانون البلد الموجودة فيه، وهذا طبقا لقواعد القانون الولي المنظمة لحقوق وأملاك البعثات الدبلوماسية والمكاتب القنصلية، إضافة إلى أحكام المعاهدات والإتفاقيات الدولية إن وجدت.

✓ الأملاك التي تعود إلى الدولة عن طريق الهبات والوصايا والتركات التي لا وارث لها، والأملاك الشاغرة، والأملاك التي لا مالك لها.

✓ الأراضي الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية، وهي حسب مفهوم المادة 04 من قانون التوجيه العقاري 90-25⁽²²⁾ كل أرض تنتج بتدخل الإنسان سنويا أو خلال عدة سنوات إنتاجا يستهلكه البشر أو الحيوان أو يستهلك في الصناعة إستهلاكاً مباشراً أو بعد تحويله.

✓ الأراضي الرعوية التي تملكها الدولة. وقد ورد تعريفها هي الأخرى في نص المادة 11 من نفس القانون على أنها: كل أرض رعي يغطيها عشب طبيعي كثيف أو خفيف يشتمل على نباتات ذات دورات نباتية سنوية أو متعددة السنوات، وعلى شجيرات أو أشجار علفية، تستغل مدة سنوات في رعي الحيوانات.

✓ الأراضي الجرداء غير المخصصة التي بقيت ملكا للدولة. وعلى خلاف الأراضي الفلاحية والأراضي الرعوية لم يعط المشرع تعريفا ولا مدلولاً على ماهية الأراضي الجرداء مما يجعلنا نتساءل عما قصده من وراء هذا المصطلح؟ وسعياً منا للإجابة على هذا السؤال لجأنا إلى تعريفه لغة والذي كان كما يلي: الجرداء لغة إسم مؤنث أجرد وهي الأرض القاحلة

التي لا زرع فيها ولا نبات، وإذا أسقطنا هذا التعريف على نص المادة 3 من قانون التوجيه العقاري 90-25 الذي يقسم الأملاك العقارية بالإضافة إلى الأراضي الفلاحية والرعيّة إلى أراضي غابية، أراضي حلقية، أراضي صحراوية، أراضي عامرة أو قابلة للتعمير، مساحات ومواقع محمية، نستنتج أن المشرع يقصد بالأراضي الجرداء الأراضي العامرة أو القابلة للتعمير، ذلك أن عملية البناء والتشييد مهما كان هدفها فهي أساساً تتم على أرض جرداء.

ثانياً: الأملاك المنقولة التابعة لأملاك الدولة الخاصة

تضم الأملاك المنقولة التابعة لأملاك الدولة الخاصة إلى جانب نوعي المنقولات المعروفة (المنقولات بطبيعتها والمنقولات بحسب المأل)⁽²³⁾، المنقولات المالية، أو ما يعرف في علم الإقتصاد الحديث بالدومين المالي، والذي يقصد به مختلف الأسهم والسندات المملوكة للدولة والتي تحصل منها على إيراد مالي يتمثل في أرباح وفوائد تعود للخزينة العمومية⁽²⁴⁾، وقد حددت المواد 17 و 18 من قانون الأملاك الوطنية رقم 90-30 هاته المنقولات، بإختلاف أنواعها فيما يلي:

✓ الأمتعة المنقولة والعناد الذي تستعمله مؤسسات الدولة وادارتها ومصالحها والمنشآت العمومية ذات الطابع الإداري فيها.

✓ الأملاك المحجوزة أو المصادرة التي إكتسبتها الخزينة نهائياً.

✓ ملحقات المحال ذات الإستعمال المهني أو التجاري، التي تعتبر ضرورية لإستغلال المحال المذكورة، شريطة أن تكون تابعة لنفس الشخص المعنوي العام المالك، وتتكون هاته الملحقات والتوابع من جملة من العناصر عدتها المادة 78 من القانون التجاري، والتي نصت على مايلي: "تعدّ جزءاً من المحلّ التجاري الأموال المنقولة المخصّصة

لممارسة نشاط تجاري، ويشمل المحل التجاري إلزامياً عملائه وشهرته. كما يشمل أيضاً سائر الأموال الأخرى اللازمة لإستغلال المحل التجاري كعنوان المحل والإسم التجاري والحق في الإيجار والمعنات والآلات والبضائع وحق الملكية الصناعية والتجارية، كل ذلك ما لم ينص على خلاف ذلك".

✓ الحقوق والقيم المنقولة التي إقتنتها أو حقتها الّولة، وتمثل مقابل قيمة الحصص أو التزويّدات التي تقّمها للمؤسّسات العموميّة.

✓ السندات والقيم المنقولة التي تمثل مقابل قيمة الأملاك والحقوق المختلفة الأنواع التي تقّمها الّولة بغية المساهمة في تكوين الشّركات المختلطة الإقتصاديّة وفقاً للقانون.

✓ مبالغ القسائم والفوائد والأرباح الموزّعة التي يصيبها التقادم الخماسي أو الإصطلاحي والمتعلّقة بالأسهم، وحصص المؤسّسين، والإلتزامات أو القيم المنقولة الأخرى التي تصدرها كل شركة تجاريّة أو مدنيّة أو كلّ جماعة عموميّة أو خاصّة.

✓ الأسهم وحصص المؤسّسين والإلتزامات أو القيم المنقولة الأخرى التّابعة للجماعات نفسها عندما يصيبها التقادم الإصطلاحي أو التقادم الوارد في القانون العام.

✓ المبالغ النقديّة المودعة، وعلى العموم، جميع الأرصدة النقديّة في البنوك والمؤسّسات الأخرى التي تتلقّى أموالاً في شكل ودائع، أو حساب جار، إذا لم تجر أية عمليّة على هذه الودائع أو الأرصدة، ولم يطالب بها أي واحد من ذوي الحقوق طوال خمسة عشر سنة.

✓ السندات المودعة وعلى العموم كل الأرصدة المودعة في شكل سندات في البنوك والمؤسّسات الأخرى التي تتلقّى سندات لأجل الإيداع أو لأيّ

سبب آخر إذا لم تجر أية عملية على هذه الأرصدة ولم يطالب بها أي أحد من ذوي الحقوق طوال خمسة عشر سنة.

الفرع الثالث: مفهوم أملاك التّولة الخاصّة من خلال وظائفها

إنّ لأملاك التّولة الخاصّة وظائف مختلفة تتماشى ومفهومها المعاصر، الذي يجعل منها وعاء لتحقيق عوائد تحسب ضمن موارد الميزانيّة العامّة للتّولة، وذلك كون إدارة أملاك التّولة لا تشكّل مرفقا عامّا بل نشاطا خاصّا للإدارة⁽²⁵⁾ ممّا يدرج أملاكها ضمن دائرة التعامل المدني والتّجاري (الوظيفة الماليّة)، وفي نفس الوقت تشكّل هاته الأملاك أداة لتحقيق أهداف المصلحة العامّة نظرا لإرتباطها بملكها، وهو شخص معنوي عام يضطلع قبل كلّ شيء إلى تحقيق المنفعة العامّة (وظيفة المصلحة العامّة). وسنقوم بتقسيم هذا الفرع إلى قسمين على أساس هاتين الوظيفتين.

أولا: الوظيفة الماليّة

تعتبر الوظيفة الماليّة المحور الأساسي والجوهري للنشاط الإقتصادي لمؤسّسات التّولة وهيكلها، وذلك مهما اختلفت هاته المؤسّسات ومهما تعدّدت وظائفها، حيث أنّها جميعا تحتاج إلى الأموال حتى تتمكّن من مزولة المهام الموكلة إليها.

و تشكّل أملاك التّولة الخاصّة بنوعيتها (المنقولة والعقاريّة) أهم مصدر إغناء للذّمة الماليّة الخاصّة بالتّولة، وهذا راجع لطبيعة و ممّوات عناصر هذا النوع من الأملاك، والتي من أهمها إعتباره ذّمة ماليّة خاصّة، وبالتالي خضوعه لقاعدة قابليته للتصرف.

هذه القاعدة تضي على عناصر ملك التّولة الخاص دلالة إقتصاديّة، من خلال كونها منتجة لأموال جديدة و سلع و ثمار و غل و خدمات... فمنافع هذه الأملاك تختلف بإختلاف طبيعة الملك والغرض المخصّص له، فمنها ما

يشكّل سلعة إستهلاكيّة، ومنها ما هو قابل للإستعمال المستديم ممّا يستدعي صيانته والحفاظ عليه، في حين يشكّل البعض الآخر مصدر ثمار وغلل ومنتجات كالأراضي الفلاحيّة. إلّا أنّه وفي جميع الحالات تشكّل هذه الأملاك منافع تستدعي الإهتمام، بإعتبارها أهم مصدر من مصادر تمويل الإستثمار والتنمية الإقتصاديّة والإجتماعيّة في البلاد.

وتماشيا مع إعتبار هذه الأملاك ذمّة ماليّة خاصّة إيجابيّة للدولة، تمارس عليها حق ملكيّة مدنيّة، فإنّها تستطيع -الدولة- أن تباشر عليها كلّ السلطات الماديّة والقانونيّة، شأنها في ذلك شأن أي فرد عادي إزاء ماله الخاص.

ويقصد بالسلطات الماديّة إستعمال المال المملوك فيما عدّله، أو تغيير هذا الإعداد لوجهة أخرى يحقّق بها المالك -الدولة- غرضه المنشود، إذ أضحت أملاك الدولة الخاصّة -خاصة العقاريّة منها- قاعدة لإستقبال أنشطة ومشاريع إقتصاديّة وإجتماعيّة، فغالبا ما تستغل لإنجاز أقطاب حضريّة جديدة أو مناطق صناعيّة أو طرق عموميّة أو مصانع أو غيرها.

في حين أن الأعمال القانونيّة تنقسم إلى نوعين:

- أعمال الإدارة والمتمثلة في إستغلال حق الملكية عن طريق الإيجار أو الترخيص بالإستغلال المؤقت أو التخصيص للإدارات العموميّة, أي كلّ ما يدخل ضمن حوزة إستغلال الملك، لكن عن طريق تسييره فقط ودون التصرف فيه.

- أعمال التصرف والمتمثلة أساسا في البيع، التبادل، والتنازل، أي كلّ تصرف ينقل الملكية سواء لفائدة مؤسّسات عموميّة أو جماعات محليّة أو أفراد، وسواء تمّ نقل هذه الملكية بمقابل أو بدون مقابل. مع الإشارة إلى أنّ الأصل في إستعمال أملاك الدولة الخاصّة هو توفير شرط

المقابل الخاضع بدوره لمبدأ المنافسة ضمانا لتحقيق أكبر دخل ممكن. فللدولة دائما الحقّ في فرض مقابل مالي في حال ترخيصها بإستعمال ملكها الخاص أو إستغلاله أو التصرف فيه، وهذا درءا لتداول أو إستغلال أو إستعمال أملاكها الخاصة مجاناً بين الناس أو تملكها بالتقادم. وكذا ضمانا لحسن أداء هاته الأملاك لوظيفة المصلحة العامة.

ثانيا: وظيفة المصلحة العامة

يرتبط مفهوم المصلحة العامة بمفهوم الدولة الذي برز وظهر بوجودها⁽²⁶⁾، ويذهب أغلب الباحثين في القانون الإداري إلى الإجماع بأنّ المصلحة العامّة لا تعرف وأّما تلاحظ فقط⁽²⁷⁾، وهذا ما يصنّفه التمعن في مختلف النصوص التي جاءت كمصدر لهذه الفكرة، والتي إكتفت بالنص عليها دون أن تعطيها تعريفاً أو تحديداً. وهذا راجع لكون مضمون هذه الفكرة متغير وتصبّيه الإحتمالية من قضية لأخرى ومن وقت لآخر. ولتحقيق وظيفة المصلحة العامة أقرّ المشرع مجموعة من القيود تحدّ من السلطة المطلقة للملّك على أملاكهم الخاصّة⁽²⁸⁾ - بما فيهم النّولة حين تتصرّف في أملاكها الخاصّة-، فأصبح للأملاك الخاصّة إلى جانب وظيفتها التقليديّة الماليّة، وظيفة إجتماعيّة ذات قيمة دستوريّة تمثّل بوابة تحقيق أهداف المصلحة العامة.

وعليه، فإذا كانت الوظيفة الماليّة -كما رأينا آنفا- هي الوظيفة الجوهرية لملك النّولة الخاص، فإنّ وظيفة المصلحة العامّة تمثّل كذلك وظيفة جوهرية غير مباشرة لذات الملك. وهذا ما يظهر جلياً من خلال عمليّات تخصيص أملاك النّولة الخاصّة لفائدة الإدارات العموميّة بغرض إيواء المرافق العامّة التّابعة لها، والذي يخرجها من دائرة التعامل المدني والتجاري، ويدخلها ضمن نظام جديد هو نظام الأموال المخصّصة التي لا يجوز التصرف فيها

أو إستعمالها أو إستغلالها إلاّ بموافقة الجهة المخصّص لها الملك أو إلغاء التخصيص عنها، وعليه فأملك التّولة الخاصّة في هذه الحالة تتخلّى عن وظيفتها الماليّة والتي تعتبر وظيفة جوهرية لتحقيق وظيفة المصلحة العامة⁽²⁹⁾.

فضلا على أن تسيير أملاك التّولة الخاصّة الغير مخصّصة يغلب عليه وجوب مراعاة إعتبارات المنفعة العامّة، بحيث لا يتمّ الترخيص بالبيع أو الإيجار أو التبادل أو الإستغلال إلاّ وفق شروط وقواعد منصوص عليها قانونا⁽³⁰⁾ والّتي غالبا ما تكون لها علاقة بضوابط المصلحة العامّة. لذلك ولستثناء من قاعدة عدم جواز التصرف في أملاك الدّولة بالمجان، يجوز للدّولة في إطار تقديم مساعدات ماليّة عينية لفائدة الجماعات المحليّة أو المؤسّسات العموميّة أو في إطار تحقيق خدمة إجتماعيّة، بيع بالمجان أو مقابل ثمن رمزي أملاكها الخاصّة الضروريّة لسير المرافق التّابعة للأشخاص العامّة المستفيدة أو لتكوين الممتلكات الأصليّة لهذه الأشخاص أو للحدّ من أزمة إجتماعيّة كأزمة السكن. كلّ هذا عن طريق عقود بيع أو تنازل تحرر وفق النصوص الخاصّة بكلّ حالة على حدى.

الخاتمة:

لقد حاولت من خلال هذا المقال معالجة إشكالية مفهوم أملاك الدّولة الخاصّة، من خلال ثلاث فروع رئيسية تتمثّل في تمييزها عن الأملاك العامّة، تحديد مشتملاتها، وبيان مختلف أوجه وظائفها. ولقد خلصت إلى النتائج التالية:

- تمثّل أملاك الدّولة الخاصّة مجموعة العقارات والمنقولات المملوكة للدّولة ملكية خاصة، والتي تخضع لنظام قانوني ذو طبيعة

مزدوجة، فهو يجمع بين خضوعه لقواعد القانون المدني، وبين إحتكامه لحد أدنى من قواعد القانون الإداري.

- تتأكد إزدواجية النظام القانوني للأموال الوطنية الخاصة أكثر من خلال ثبوت إزدواجية وظائفها، والتي تجعل منها وعاء لتحقيق عوائد تحسب ضمن موارد الميزانية العامة للدولة، وفي نفس الوقت أداة لتحقيق أهداف المصلحة العامة.

قائمة المراجع:

- باللغة العربية
أولاً: الكتب

1. السيد محمد يوسف المعداوي، مذكرات في الأموال العامة والأشغال العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984.
2. عبد العزيز السيد الجوهري، محاضرات في الأموال العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1987.
3. إبراهيم عبد العزيز شيجا، الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1989.
4. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة 1992.
5. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الكتاب الثامن (حق الملكية) الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 1998.
6. امير يحياوي، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية، دار هومه، الجزائر 2001.
7. ليلي زروقي، حمدي عمر باشا، المنازعات العقارية، دار هومه، الجزائر 2003.

8. محمد عباس محرزى، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر 2005.

9. نوفل علي عبد الله صفو الدليمي، الحماية الجزائية للمال العام، دار هوميه، الجزائر 2006.

10. زروقي ليلي، المنازعات العقارية، دار هوميه، الجزائر 2006.

11. حسن الخشين، ملك الدولة الخاص، منشورات مجلة الحقوق، الرباط 2015.

ثانيا: المقالات

1. رشيد بن عياش، مفهوم المصلحة العامة، مجلة الحوار المتمدن، العدد 2954 سنة 2010.

ثالثا: النصوص القانونية

1. القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 جويلية 2008 جريدة رسمية عدد 44 الصادرة في 03 أوت 2008.

2. القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن التوجيه العقاري، المعدل والمتمم بالأمر 95-26 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 جريدة رسمية عدد 49 الصادرة في 18 نوفمبر 1990.

3. المرسوم رقم 92-371 المؤرخ في 10 أكتوبر 1992 المحدد للقواعد المطبقة على تسيير العقارات المخصصة لوزارة الدفاع الوطني، جريدة رسمية عدد 74 الصادرة في 14 أكتوبر 1992.

- باللغة الأجنبية

1. J-M.Auby / R.Ducos-Ader, Droit Administratif, Editions Dalloz 1979, Paris.
2. Ph.Godfrin, Droit administratif des biens, Editions Masson 1987, Paris.
3. A.Rahmani, Les biens publics en droit algérien, Editions internationales, Alger 1996.
4. J-M.Auby / P.Bon / J-B.Auby / PH.Terneyre, Droit Administratif des Biens, Editions Dalloz 2008, Paris.

5. Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP).
6. C.Chamard-Heim / F.Melleray / R.Noguellou / PH.Yolka, Les Grandes Décisions du Droit Administratif des Biens, Editions Dalloz 2013, Paris.

الهوامش:

¹ بدأت أول بوادر التفرقة بين الدومين العام والخاص تظهر في فرنسا بين القرنين السابع عشر والثامن عشر، حيث تمت أول صياغة محدّدة للتفرقة على يد الفقيه الفرنسي بارديس Pardessus ثم تلاه الفقيه فيكتور برودون Victor Proudhon من خلال كتابه المطول في الدومين العام سنة 1833. راجع الدكتور السيد محمد يوسف المعداوي، مذكرات في الأموال العامة والأشغال العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984، ص 05 و 06.

²- J-M.Auby / R.Ducos-Ader, Droit Administratif, Editions Dalloz 1979, Paris, P428.
- Ph.Godfrin, Droit administratif des biens, Editions Masson 1987, Paris, P145.
- J-M.Auby / P.Bon / J-B.Auby / PH.Terneyre, Droit Administratif des Biens, Editions Dalloz 2008, Paris, P177.
- C.Chamard-Heim / F.Melleray / R.Noguellou / PH.Yolka, Les Grandes Décisions du Droit Administratif des Biens, Editions Dalloz 2013, Paris.P334.

³ القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 جويلية 2008 جريدة رسمية عدد 44 الصادرة في 03 أوت 2008.

⁴ وقد تشابه هذا التعريف إلى حد كبير مع ما أورده المشرع الفرنسي في قانون أملاك الدولة الفرنسي (CGPPP) في مادته 1-2211⁽⁴⁾ التي جاء في معناها أن الدومين الخاص يتكون من باقي الأملاك الوطنية التي لا تندرج ضمن أملاك الدومين العام

Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) Article L2211-1: "Font partie du domaine privé les biens

des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui ne relèvent pas du domaine public par application des dispositions du titre Ier du livre Ier.

⁵ القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 يتضمن التوجيه العقاري، معدل ومتمم بالأمر رقم 95-26 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، جريدة رسمية عدد 49 الصادرة في 18 نوفمبر 1990.

⁶ امر يحيوي، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية، دار هومه، الجزائر 2001، ص 28.

⁷ السيد محمد يوسف المعداوي، مذكرات في الأموال العامة والأشغال العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984، ص 09.

⁸ - نوفل علي عبد الله صفو الدليمي، الحماية الجزائرية للمال العام، دار هومه، الجزائر 2006، ص 102.

- حسن الخشين، ملك الدولة الخاص، منشورات مجلة الحقوق، الرباط 2015، ص 22.

⁹ أصحاب هذا المذهب هم أنصار نظرية المرفق العام بإعتبارها أساسا للقانون الإداري، وعلى رأسهم الفقيه دوجي Duguit وجيز Jéze وبنار Bénard وهوريو Hauriou وفالين Waline. راجع:

- السيد محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص 10.

- نوفل علي عبد الله صفو الدليمي، مرجع سابق، ص 108.

¹⁰ ليلى زروقي، حمدي عمر باشا، المنازعات العقارية، دار هومه، الجزائر 2003، ص 91.

¹¹ المادة 15 من القانون 90-30 "تتكون الأملاك الوطنية العمومية من الثروات والموارد الطبيعية السطحية والجوفية"

¹² سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة 1992، ص 511.

¹³ أظن وثيقة عرض الأسباب لمشروع قانون الأملاك الوطنية 90-30، ماي 1990، ص 04.

- ¹⁴ نوفل علي عبد الله صفو الدليمي، مرجع سابق، ص 113.
- ¹⁵ من أكبر مؤيدي جانس Janse نذكر: الأستاذ كلود Claude Klein
- راجع نوفل على عبد الله صفو الدليمي، مرجع سابق، ص 113.
- ¹⁶ عبد العزيز السيد الجوهري، محاضرات في الأموال العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1987، ص 05.
- ¹⁷ إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، ص 33.
- ¹⁸ زروقي ليلي، المنازعات العقارية، دار هومه، الجزائر 2006، ص 102.
- ¹⁹ هناك عدة تقسيمات نذكر أهمها:
- التقسيم الذي جاء به الأستاذ رحمانى حيث قام بتقسيمها إلى ثلاث أنواع: عقارات، منقولات، حقوق وقيم منقولة. أنظر:
- Rahmani Ahmed, Les biens publics en droit algeriens, p179.
- هناك أيضا من يقسمها إلى: دومين عقاري، دومين صناعي وتجاري، دومين مالي.
- أنظر محمد عباس محرزى، ص 151.
- ²⁰ المادة 683 من القانون المدني: "كل شيء مستقر بحيزه وثابت فيه ولا يمكن نقله منه دون تلف فهو عقار، وكل ما عدا ذلك من شيء فهو منقول".
- ²¹ المادة 06 من المرسوم رقم 92-371 المؤرخ في 10 أكتوبر 1992 المحدد للقواعد المطبقة على تسيير العقارات المخصصة لوزارة الدفاع الوطني، جريدة رسمية عدد 74 الصادرة في 14 أكتوبر 1992.
- ²² القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن التوجيه العقاري، المعدل والمتمم بالأمر 95-26 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، مرجع سابق.
- ²³ عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني (حق الملكية)، مرجع سابق، ص 64.
- ²⁴ محمد عباس محرزى، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر 2005، ص 158.
- ²⁵ حسن الخشين، ملك الدولة الخاص، مرجع سابق، ص 269.

²⁶ رشيد بن عياش، مفهوم المصلحة العامة، مجلة الحوار المتمدن، العدد 2954 سنة 2010، ص01.

²⁷ يقول الدكتور رأفت فودة أنه "لكي نتعرف على أبعاد ومعاني هذه الفكرة فإنه يجب علينا إختراق ضمير المشرع حين ينص على تحقيق المصلحة العامة، أو الإشتراك في المداومات القضائية للتعرف على ضمير القضاة حين يقضون بوجود مصلحة عامة في نشاط إداري معين، وتحقيق ذلك من الصعب إن لم يكن مستحيلاً"، ويضيف الأستاذ رشيد بن عياش "من الخطأ إيجاد تعريف ثابت لهذه الفكرة، إذ يمكن الوعي بها في ضمير كل فرد وكل جماعة والإقتناع بها دون إمكان صياغتها في عبارات منظومة محددة، إذ يجب ترك هذا المجال لوظائفها المتعددة التي يبررها القاضي الإداري في رقابته للمشروعية الإدارية". أنظر رشيد بن عياش، مرجع سابق، ص 02.

²⁸ يقول الدكتور عبد الرزاق السنهوري في هذا الصدد: "لا ينبغي أن تقف الملكية الخاصة حجر عثرة في سبيل تحقيق المصلحة العامة، لأن هذا يعارض وظيفتها الإجتماعية" أنظر كتابه الوسيط في شرح القانون المدني (حق الملكية)، مرجع سابق، ص 555.

²⁹ حسن الخشين، ملك الدولة الخاص، مرجع سابق، ص 267.

³⁰ راجع قانون الأملاك الوطنية رقم 90-30 المواد من 80 إلى 116 تحت عنوان "تسيير الأملاك الوطنية الخاصة".