

حقوق الأفراد في الأموال العامة

د. أحمد يحيى

كلية الحقوق - جامعة تيزي وزو

مقدمة :

تشمل الأموال العامة المنقولات والعقارات المخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة (مثل الطرق العامة) أو عن طريق مرفق عام (مثل الكتب والمدرجات التي يستعملها الطلبة في تلقي العلم في الجامعة)⁽¹⁾ وكذلك الأموال التي يحدّد لها القانون صفة العمومية (مثل المناجم)⁽²⁾.

يتبيّن من هذا التعريف أنّ الأفراد لهم الحقّ في استعمال الأموال العامة، لكن هل يمكن أن يمتدّ ذلك إلى التدخل في طريقة تسيير هذه الأموال حين تباشر الإدارات العامة اختصاصاتها في هذا التسيير؟ للإجابة عن ذلك ينبغي بيان الحقوق المقرّرة للأفراد ابتداءً ثمّ التطرّق إلى الحقوق التي نقترح منحها لهم ثانياً.

أولاً - حقوق مقرّرة قانوناً :

يقرّر للأفراد في الأموال العامة نوعان من الحقوق: حقوق الاستعمال المجاني وحقوق الاستعمال بمقابل.

1 - المادة 12 من قانون الأملاك الوطنية (جريدة رسمية عدد 52/1990).

2 - المادة 17 من الدستور.

1 - حقوق الاستعمال المجاني : تتمثل هذه الحقوق في تخويل الأفراد، دون تمييز فيما بينهم، دخول الحدائق العمومية، والغابات، والمتاحف، والمنشآت الفنية، والهياكل الثقافية والترفيهية والرياضية، والطرق العمومية، وشواطئ البحر، ومرافق الأملاك العامة المدنية البرية والجوية والبحرية... الخ⁽³⁾. وفي هذه الأحوال يمارس الأفراد حرية عامة⁽⁴⁾ غير مقيّدة سوى بالقيود الهادفة إلى تنظيم استعمال هذه الأموال أو المحافظة عليها أو حماية النظام العام⁽⁵⁾.

بناء على ذلك لا يجوز للإدارة أن تمنع الاستعمال العام للأموال العامة أو تخضعه لترخيص قبلي⁽⁶⁾، أو تتخذ، في مجال الطرق العامة تجاه الراجلين أو الراكبين، قرارات إدارية تتضمن منعاً عاماً أو قطعياً اللهم إلا إذا كانت هذه القرارات تستهدف تحقيق أمن المرور وسهولته⁽⁷⁾ مثل منع بعض أنواع السيارات المرور في بعض الطرق أو حجز بعض الممرات للحافلات وسيارات الأجرة والإسعاف أو تخصيص بعض الطرق للراجلين كما أكد ذلك مجلس الدولة الفرنسي في بعض قراراته⁽⁸⁾.

إذا كان استعمال الأموال العامة يعتبر من قبيل الحريات العامة، فيقتضي أن يكون ذلك مجاناً كقاعدة عامة⁽⁹⁾ إلا إذا نص القانون على دفع المقابل كما في حالة إيقاف السيارات بمقابل في حظائر خاصة تنشئها السلطة الإدارية المختصة⁽¹⁰⁾.

3 - المادة 160، الفقرتان 1 و2 من المرسوم التنفيذي رقم 91 - 454 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كيفيات ذلك (جريدة رسمية عدد 1991/60).

4 - المادة 62، الفقرة الثانية من قانون الأملاك الوطنية.

5 - المادة 157، الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 91 - 454 المذكور.

6 - المادة 157، الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 91 - 454 المذكور.

7 - المادة 158، الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 91 - 454 المذكور.

8 - راجع كتابنا: نظرية المال العام، دار هويم، الجزائر، 2002، ص 74 - 75.

9 - المادة 159، الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 91 - 454 المذكور.

10 - المادة 159، الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 91 - 454 المذكور.

2 - حقوق الاستعمال بمقابل : إذا كان الأفراد، عندما يستعملون الأموال العامة مجاناً (السير في الطرق العامة، السباحة في شواطئ البحر، دخول المرافق العامة)، يقومون بذلك بصفة جماعية أو مشتركة، فإنه في إطار الاستعمال بمقابل يستغل أحد الأفراد جزءاً من المال العام لفائدته فحسب. وقد يكون هذا الاستعمال بقرار إداري أو عقد إداري.

أ - الاستعمال بقرار إداري : يمكن هنا التطرّق إلى نموذجين من هذا الاستعمال: رخصة الطريق ورخصة الوقوف.

أ - 1 - رخصة الطريق : يحقّ لأحد الأفراد في إطار استثمار أمواله أن يحصل من الإدارة على رخصة الطريق كأن يُسمح له بإقامة محطة لتوزيع البنزين على حافة الطريق العام. وفي هذه الحالة يشغل مؤقتاً هذا الجزء من الطريق على أساس أنّه يغيّر أساسه ويقيم عليه المشتملات التي تساعد على تحقيق مشروعه⁽¹¹⁾ مقابل أن يدفع للإدارة المبالغ المالية⁽¹²⁾ التي تحددها مسبقاً.

أ - 2 - رخصة الوقوف⁽¹³⁾ : في هذه الحالة لا يحقّ للمستفيد من الرخصة أن يغيّر أساس المال العام المشغول أو يقيم عليه مشتملات بل يضع مؤقتاً لوازمه أو سلعه أو موادّه فوق قطعة من مال عام مخصّص لاستعمال الجمهور كأن ترخّص الإدارة لصاحب المقهى بوضع كراسيه وطاولاته في جزء من الرصيف أو تسمح للمستفيد من رخصة البناء بوضع موادّ البناء في مرفقات الطريق العام لغاية الانتهاء من الأشغال.

11. المادة 64، الفقرة الأولى من قانون الأملاك الوطنية والمادة 164، الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 91-454 المذكور.

12. المادة 64، الفقرة الأولى من قانون الأملاك الوطنية.

13. المادة 163، الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 91-454 المذكور.

وسواء تعلّق الأمر برخصة الطريق أو رخصة الوقوف فإنّ حقّ المستفيدين منهما يجب ألاّ يتعارض مع حقوق الجمهور المستعمل للأموال العامة⁽¹⁴⁾. وعليه، يحقّ للإدارة إلغاء الرخصة في أيّ وقت قصد تمكين الجمهور من ممارسة حريّته في هذه الأموال⁽¹⁵⁾.

ب - الاستعمال بعقد إداري : ونورد كذلك هنا نموذجين من هذا النوع من الاستعمال: عقد شغل أماكن في الأسواق وامتياز استغلال الشواطئ.

ب - 1 - عقد شغل أماكن في الأسواق : يحقّ لمستعملي الأسواق (التجار) الاستفادة من عقود شغل أماكن لبيع سلّهم تسلّمها الهيئات المسيرة لهذه الأسواق على أن تحصل على المقابل المالي على غرار كل استعمال للأموال العامة⁽¹⁶⁾.

ب - 2 - امتياز استغلال الشواطئ : يعود حقّ امتياز استغلال الشواطئ لكل شخص طبيعي أو معنوي يستثمر أمواله في المجال السياحي بعد أن ترسو عليه المزايدة المفتوحة. وعليه، يخوّل الحصول على مقابل الخدمات التي يوفّرها للمصطافين.

غير أنّ هذا الاستغلال لا يحول دون ممارسة الأفراد حريّتهم العامة في شاطئ البحر إنّ حقّهم ثابت في دخوله دون مقابل ويجب على السلطة الإدارية المختصة (البلدية) أن تعلن عن مجانيةّ الدخول في لوحات إعلامية خاصة⁽¹⁷⁾. فلا يحقّ للجمهور الذي يرتاد الشاطئ الحقّ في المرور والتوقّف والسباحة فحسب، بل له استعمال منتوجات البحر باعتدال أيضاً⁽¹⁸⁾.

14- المادة 162، الفقرة السادسة من المرسوم التنفيذي رقم 91-454 المذكور.

15- المادة 166، الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 91-454 المذكور.

16- المادة 169 من المرسوم التنفيذي رقم 91-454 المذكور.

17- المواد 1، 3، 5، 6، 13، 22 و 31 من القانون رقم 03-02 المؤرخ في 17 فبراير 2003، المحدّد للقواعد

العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ (جريدة رسمية عدد 11/2003).

18- المادة 158، الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 91-454 المذكور.

لذلك، فإنّ الأفراد لا يدفعون المقابل لمستغلّ الشاطئ أو صاحب حقّ الامتياز إلا إذا قدّم لهم خدمة (استعمال مقاعده وخيامه وتناول مأكولاته ومشروباته).
اتضح لنا ممّا سبق أنّ الأفراد أو بالأحرى الجمهور يمارسون حريةّ عامّة في الأموال العامة حتّى عندما تمنح الإدارة حقّ الاستعمال والاستغلال لأشخاص بذواتهم. فما هي الحقوق التي يمكن أن تثبت لهؤلاء الأفراد إذا تمتّ إعاقه هذه الحرية؟

ثانياً - نحو حقوق أخرى :

يقتضي البحث في حقوق الأفراد عند إعاقه استعمالهم العام للأموال العامة دراسة ملكيّة هذه الأموال والوكالة في تسييرها.

1 - ملكيّة الأموال العامة : قبل إبداء رأينا في هذه الملكية لا بدّ من الإشارة إلى الجدل الفقهي في هذا الشأن.

أ - الجدل الفقهي : ثار جدل فقهي بخصوص ملكيّة الأموال العامة. فبرزت نظرية تنكر ملكيّة الأشخاص العامة للأموال العامة ونظرية تقرّ ملكيّتهم لهذه الأموال.

أ - 1 - النظرية الأولى : الأشخاص العامة ليست مالكة للأموال العامة: يعتقد بعض الفقه الفرنسي أنّ الأشخاص العامة لا تعود إليها ملكيّة الأموال العامة على أساس اعتبارين اثنين هما⁽¹⁹⁾:

الاعتبار الأوّل يقوم على كون عناصر الملكية المعروفة في القانون المدني: الاستعمال والاستغلال والتصرّف لا تتوفّر في الأموال العامة ما دامت الأشخاص العامة لا تستعمل هذه الأموال بل يقتصر ذلك على الأفراد، ولا تجني منها ثماراً، ولا تجري عليها تصرفات ناقله للملكيّة. وتلك هي نظرة فقهاء القانون الخاص.

19 - أشار إلى ذلك محمد يوسف المعداوي، مذكرات في الأموال العامة والأشغال العامة، الجزء الأوّل، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص 23 - 24. وأيضاً محمد أنس قاسم جعفر، النظرية العامة لأحكام الإدارة والأشغال العمومية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص 26.

أما الاعتبار الثاني فأساسه إنكار الشخصية المعنوية في حد ذاتها. فإذا كان من نتائج الشخصية المعنوية التمتع بذمة مالية مستقلة فإن رفض هذه الشخصية يستتبع ألا تكون للشخص العام ذمة مالية وبالتالي فلا يملك المال العام ولا المال الخاص حسب الفقيه دوفي (Duguit) أحد فقهاء القانون العام.

مهما تختلف الحجج المستند إليها عند فقهاء القانون الخاص وفقهاء القانون العام فإنهم يصلون إلى نتيجة واحدة مفادها أن الشخص العام ليس مالكا للمال العام وإنما يمارس على هذا المال حق إشراف ورقابة فحسب.

أ - 2 - النظرية الثانية: الأشخاص العامة مالكة للأموال العامة: يرى أنصار هذه النظرية إقرار ملكية الأشخاص العامة للأموال العامة مستندين إلى الأدلة التالية⁽²⁰⁾:

- إن قيد منع الأشخاص العامة من التصرف في الأموال العامة تقتضيه المصلحة العامة، ولا يقدح ذلك في ملكية هذه الأموال لأن الملكية الفردية أيضاً ترد عليها قيود كثيرة مثل منع تعسف المالك، أو منعه من التصرف في حالة الشرط المانع من التصرف، أو تقرير حقوق ارتفاع على ملكيته.

- حين يستعمل الجمهور الأموال العامة فكأن الأشخاص العامة هي المستعملة لها ما دامت ممثلة للمجموعة السكانية.

- عندما ينهي الشخص العام تخصيص المال العام للنفع العام يتحول هذا المال إلى ملكيته الخاصة وحينئذ يمكن أن يجري عليه تصرفاً ناقلاً للملكية. لكن إلغاء التخصيص لم يكن لينشئ حق ملكية للشخص العام لم يكن موجوداً من قبل.

- يلتزم الشخص العام بصيانة المال العام، وتنعقد مسؤوليته تجاه الغير إن أخل بهذا الالتزام وأحدث له ضرراً.

20 - انظر في هذا الخصوص: محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص 24 وما بعدها، ومحمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص 28 وما بعدها وأيضاً عبد العزيز السيد الجوهري، محاضرات في الأموال العامة - دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص 23.

- عند الاعتداء على المال العام من قبل الغير يحقّ للشخص العام أن يرفع، حسب الأحوال، دعوى الملكية أو دعوى الحيازة.

- إنّ الملكية الفردية المقرّرة في القانون المدني ليست الوجه الوحيد للملكية بل توجد أنواع أخرى كالملكية الشائعة والمشاركة، ولا بأس من إضافة ملكية الأشخاص العامة للأموال العامة.

- لا يعتبر منع الشخص العام من التصرف في المال العام بنقل الملكية دليلاً على نفي ملكيته لهذا المال بل بالعكس يُعدّ المنع ممّا يؤكّد ملكيته لأنّ غير المالك يمتنع عن التصرف في ملك الغير بداهةً ولا حاجة لتدخل المشرّع لفرض هذا القيد.

- يترتّب عن التسليم بحقّ الإشراف والرقابة على الأموال العامة فقط أن تكون هذه الأموال مجموعة واحدة تشرف عليها الدولة، وهو ما يطلق عليه وحدة الأموال العامة. لكنّ ذلك لا يسوّغ باعتباره يتعارض مع تعدّد الأموال العامة التي تتوزّع بين الأشخاص العامة: الدولة، الهيئات المحلية والمؤسسات العامة، ما يقتضي أن تملك هذه الأشخاص تلك الأموال كما هو مقرّر فقهاً وقضاءً وقانوناً.

- يمكن للشخص العام تغيير تخصيص المال العام أي تحويله من شخص عام إلى شخص عام آخر.

- تمنح الأشخاص العامة رخص الشغل المؤقت للمال العام وتقبض أتاوى عن ذلك كما تختصّ بتنظيم استعمال الأموال العامة من قبل الجمهور وتتخذ بناء على ذلك كلّ التدابير التي تتطلبها حماية هذه الأموال.

ب - رأينا المعارض: في مواجهة الجدل الفقهي السابق، نرى أنّ النظريتين معيبتان فنقترح المالك الحقيقي للأموال العامة بعد تقديرهما.

ب - 1 - تقدير النظريتين: إنّ القول بأنّ الأشخاص العامة ليست مالكة للأموال العامة (النظرية الأولى) أو التأكيد على أنّ هذه الأشخاص مالكة لتلك الأموال (النظرية الثانية) فهما اتجاهاً لا يمكن أن يسلما من النقد على الوجه التالي:

ب - 1 - أ - بالنسبة للنظرية الأولى : لا يمكن الاعتماد على هذه النظرية لأن أصحابها لم يبينوا المالك الحقيقي للأموال العامة وبالتالي يترتب عن هذا الاتجاه كون هذه الأموال مباحة ما يقتضي أن يملكها الأفراد بالتقادم إن وضعوا أيديهم عليها لمدة معينة وبالشروط المقررة في القانون المدني. لكن هذا لا يجوز ما دامت الأموال العامة لا تملك بالتقادم⁽²¹⁾.

ب - 1 - ب - بالنسبة للنظرية الثانية : إن ما ذهب إليه أنصار هذه النظرية بإقرار ملكية الأشخاص العامة للأموال العامة محل نظر للأسباب التالية:

- صحيح أن الملكية العامة ترد عليها قيود مثلها مثل الملكية الفردية لكن المالك الفردي رغم هذه القيود له التصرف في ملكيته بنقلها إلى شخص آخر⁽²²⁾ ولا يحق ذلك للشخص العام بأي حال من الأحوال ما دام القانون ينص صراحة على عدم جواز التصرف في الأموال العامة⁽²³⁾. إذن فكرة ملكية الأشخاص العامة للمال العام لا تفسر لنا قاعدة منع التصرف في هذا المال. لذلك يجب البحث عن تكييف آخر يتطابق وهذا المنع.

- إذا كانت الأشخاص العامة تلتزم بصيانة الأموال العامة وتحمل المسؤولية عما تحدثه هذه الأموال من أضرار تلحق بالغير، فإن ذلك لا يقتصر على المالك فحسب لأن المسؤولية عن الأشياء من منقولات وعقارات قد تنتقل إلى الحائز أيضاً كما في حالة الحريق إذ يمكن أن يلقي على عاتقه الالتزام بالتعويض عما يحدثه هذا الحريق من أضرار بالغير إذا كانت النيران تنسب إلى خطئه⁽²⁴⁾.

21 - المادة 689 من القانون المدني والمادة 66 من قانون الأملاك الوطنية.

22 - لا يمنع حق الارتفاق المقرر للغير المالك من بيع الرقبة كلها أو بعضها ولا يحول الشرط المانع من التصرف دون نقل الملكية إذا تحقق الشرط المنصوص عليه في العقد أو القانون باعتباره حالة عرضية...

23 - المادة 689 من القانون المدني والمادة 66 من قانون الأملاك الوطنية.

24 - المادة 140، الفقرة الأولى من القانون المدني.

- كذلك فيما يخص دعاوى الملكية والحيازة التي يرفعها الشخص العام لحماية المال العام فإنها ليست بالضرورة أن تُقام من قبل المالك فقط لأن القانون يخول الوكيل مباشرة دعاوى الملكية ويمكن المستأجر رفع دعاوى الحيازة...

- أمّا قولهم بأنّ منع التصرف في المال العام دليل على ملكية هذا المال من قبل الشخص العام لأنّ غير المالك لم يقرّر المشرّع تجاهه مثل هذا المنع على أساس أنّه يحجم عن التصرف في مال الغير بداهة، فهو غير سليم ما دام المالك غير مقيّد في التصرف في ماله باعتباره له نقل ملكيته كلّما دعت حاجته إلى ذلك بعكس غير المالك الذي يعتبر تصرفه في ملك الغير غير ناجز⁽²⁵⁾ وهو ما يعني أنّ المشرّع قد منع تصرف غير المالك فجعله ممّا لا يمكن الاحتجاج به تجاه المالك الحقيقي.

- أخيراً يستند مؤسّسو النظرية القائلة بملكية الأشخاص العامة للأموال العامة إلى كون هذه الأشخاص يمكن لها تغيير تخصيص هذه الأموال⁽²⁶⁾. لكن تغيير التخصيص أو تحويل التسيير كما يسمّيه المشرّع الجزائي ليس دليلاً على الملكية لأنّ القرار الإداري الذي يأذن بهذا التحويل لا يخضع للشهر العقاري إن كان موضوعه عقاراً بل أكثر من ذلك حسم المشرّع في المسألة ونصّ صراحة على أنّ عملية تحويل التسيير لا تعتبر نقلاً للملكية⁽²⁷⁾. فتندرج هذه العملية إذن ضمن أعمال الإدارة والتسيير الهادفة إلى تحقيق التكامل بين المرافق العامة لتسهيل مهامّها وضمان استمراريّتها من أجل المنفعة العامة. يتضح ممّا سبق أنّ النظرية الأولى لم تبيّن المالك الحقيقي للمال العام كما أنّ الريبة تكتنف ما ذهب إليه أنصار النظرية الثانية عندما قالوا بأنّ الأشخاص العامة مالكة للأموال العامة في حين أنّها ممنوعة من التصرف فيها. فمن هو المالك إذن؟

25. المادة 397 من القانون المدني.

26. يقصد بتغيير التخصيص تحويل المال العام من شخص عام إلى شخص عام آخر مع تغيير وجه المنفعة العامة الذي يؤديه كان تحوّل البلدية جزءاً من ساحة عامة إلى وزارة الداخلية لإقامة مركز للشرطة. لمعرفة أكثر راجع كتابنا: نظرية المال العام، المذكور آنفاً، ص 60 - 61.

27. المادة 73، الفقرة الأولى من قانون الأملاك الوطنية.

ب - 2 - الأفراد مالكون للأموال العامة : إذا كان الأفراد أو الجمهور يستعملون الأموال العامة بحرية ومجاناً فهذا يقتضي أنهم مالكون لهذه الأموال كما يمكن أن نستنتج ذلك من نصّ المادة 17، الفقرة الأولى من الدستور التي تنصّ على أن «الملكية العامة هي ملك المجموعة الوطنية» وما تضمنته المادة 692، الفقرة الثانية من القانون المدني التي جاء فيها: «وتعتبر جميع موارد المياه ملكاً للجماعة الوطنية».

حين نقرر ذلك يجب أن نؤكد أن هذه الملكية من نوع خاص لأنه يتعذر على الأفراد القيام بأعمال إدارة المال العام وتنظيم استعماله - لذلك لا بد من هيكل منظم يتولّى هذه السلطات حتى يؤتي هذا المال منفعة لصالحهم - ما يقتضي تخويل هذه المهام للأشخاص العامة على أساس أنها ممثلة للجمهور المستعمل. فسلطات الأشخاص العامة على الأموال العامة إذن تقوم على التمثيل أو التفويض أو الوكالة وليس على الملكية.

2 - الوكالة في تسيير الأموال العامة :

يتبادر إلى الذهن في هذا الإطار التساؤل عن مدى انطباق الوكالة في تسيير الأموال العامة والأثر المترتب عن هذه الوكالة.

أ - مدى انطباق الوكالة : ينبغي هنا بحث شروط الوكالة ونوعها.

أ - 1 - شروط الوكالة : الوكالة هي تفويض الغير للقيام بعمل ما لحساب المفوض أو الموكل.

وإذا حاولنا تطبيق ذلك على الأموال العامة، فسنجد الموكل هنا هو الجماعة الوطنية التي تملك هذه الأموال (الأفراد أو الجمهور)، والوكلاء هم الأشخاص العامة. أما العمل محلّ الوكالة فهو تسيير وإدارة الأموال العامة. والصيغة التي تمتّ بها الوكالة هي قانون الأملاك الوطنية الذي يحكم الأموال العامة والذي وافق عليه الجمهور بواسطة ممثليه المنتخبين في الهيئة التشريعية.

أ - 2 - نوع الوكالة : هناك نوعان من الوكالة: وكالة خاصة تخوّل الوكيل القيام بعمل ما دون غيره، ووكالة عامة تنصبّ على جميع أعمال الإدارة دون التصرف. إن الوكالة المنطبقة على الأموال العامة هي الوكالة العامة، لأن قانون الأملاك الوطنية حظر على الأشخاص العامة القيام بأعمال التصرف التي تمسّ الأموال العامة ومكّنها فقط القيام بأعمال تسيير وإدارة هذه الأموال⁽²⁸⁾ واتخاذ التدابير الضرورية لتنظيم استعمالها وحمايتها وصيانتها⁽²⁹⁾.

وهكذا فإن اعتبار الأشخاص العامة وكلاء وكالة عامة في إدارة وتسيير الأموال العامة يفسّر لنا قاعدة منعهم من التصرف في هذه الأموال، أمّا ملكيتهم لهذه الأموال كما يقول الفقهاء⁽³⁰⁾ فتعارض تعارضاً صارخاً مع قيد حظر التصرف على هذه الأشخاص.

ب - أثر الوكالة: تترتب عن كون الأشخاص العامة وكلاء عن الجمهور في تسيير الأموال العامة نتيجتان أساسيتان هما: واجب الأشخاص العامة وحقّ الأفراد. ب - 1 - واجب الأشخاص العامة: يتعيّن التطرّق إلى مضمون هذا الواجب ومخالفته في الواقع المعيش.

ب - 1 - أ - مضمون الواجب : يلتزم الوكيل بطبيعة الحال بتنفيذ بنود الوكالة بحذاقها. وفي مجال الأموال العامة تتطلّب الوكالة أن تقوم الأشخاص العامة بمراعاة الالتزامات التي تتعلّق بإدارة وتسيير هذه الأموال مراعاة صارمة كما نصّ على ذلك قانون

28 - يتعلّق الأمر بمنح الرخص والتعاقد مع الغير في مجال استعمال واستغلال الأموال العامة (رخصة الطريق، امتياز استغلال الشواطئ...الخ).

29 - مثل سلطات البوليس الهادفة إلى تسهيل حرية الجمهور في استعمال الأموال العامة، والأعمال الرامية إلى ترميمها وتوسيعها سواء تقوم الإدارة بذلك بنفسها أو عن طريق التعاقد (المناقصة)، والأعمال الخاصة بالجرد العام لهذه الأموال.

30 - وقد تمّ تكريس ذلك قانوناً.

الأمالك الوطنية والتنظيمات الخاصة بتطبيقه ولا سيما المرسوم التنفيذي رقم 91-454 المذكور سابقاً والرسوم التنفيذية رقم 91-455 المتعلقة بجرد الأمالك الوطنية⁽³¹⁾.

وفي هذا المضمار تباشر الأشخاص العامة على وجه الخصوص جميع الإجراءات والتدابير الرامية إلى المحافظة على هذه الأموال وتنظيم استعمالها وفقاً للأغراض التي خصّصت لها. فتتخذ في سبيل ذلك كلّ لوائح الضبط أو البوليس وكلّ الأعمال الخاصة بصيانتها قصد ضمان استمراريّتها وفعاليتها. وترفع الدعاوى ضدّ كلّ من يعتدي عليها بأيّ شكل كان.

ب - 1 - ب - مخالفة الواجب : رغم الالتزام المفروض على الأشخاص العامة والمتعلّق بحماية الأموال العامة، يلاحظ في الواقع أنّ الهيئات المسيّرة كثيراً ما تنهون في اتخاذ التدابير الملائمة لوضع حدّ لكلّ التجاوزات والاعتداءات التي تمسّ هذه الأموال بشكل أو بآخر. وقد تُهمل هذه الهيئات نفسها الأموال المخصّصة لها. ومن أمثلة ذلك:

- البناء قرب طرق المواصلات دون احترام التصنيف⁽³²⁾ والارتفاع المقرّر لصالح الأموال العامة المتمثّل في الابتعاد عن الطريق أو عدم البنيان.

- وضع مواد مختلفة في الطرق وتركها لمدة طويلة.

- عرض التجار سلعهم في الرصيف بشكل يعيق المارة ويعرقل حرية التنقّل.

- فتح خنادق دون ترخيص لإيصال المياه والكهرباء والغاز والهاتف وفي غالب الأحيان لا تُعاد الطريق إلى حالتها الأولى.

- إهمال سيّارات وعربات المرافق العامة وتركها لتفسد تحت الظروف الجوية عوض اتخاذ إجراءات بيعها بالمزاد العلني.

31 - جريدة رسمية رقم 60 / 1991.

32 - التصنيف أو الاصطفاة هو إثبات الحدود الفاصلة بين الطرق العامة والملكيّات المجاورة.

ب - 2 - حقّ الأفراد : فما هي طبيعة هذا الحق وما هو أساسه؟

ب - 2 - أ - طبيعة الحق : من القواعد المقرّرة في الوكالة أنّ الوكيل يُسأل عن جميع أعمال التسيير والإدارة التي يقوم بها إن صدر منه التفريط والتقصير. ولقد تبينّ لنا أنّ الأشخاص العامة، كوكلاء عن الجمهور أو الأفراد في تسيير وإدارة الأموال العامة، قد خالفت بنود الوكالة وارتكبت خطأً جسيماً في التسيير والإدارة ما دامت متهاونة في حماية الأموال العامة. وعليه، يحقّ للموكل الذي هو الجمهور أو الأفراد التدخل لاتخاذ ما يلزم لضمان حماية هذه الأموال.

إنّ أنجع تدخل في هذا المجال هو وسيلة الدعوى القضائية. فيكون للأفراد وجماعات الأفراد مقاضاة الإدارة لإجبارها على القيام بمهامها ومقاضاة المعتدين على الأموال العامة لوضع حدّ لكل اعتداء أو تجاوز.

حين التوصل إلى هذه النتيجة، نكون قد أعطينا للأفراد وجماعات الأفراد الصفة القانونية المطلوبة في قانون الإجراءات المدنية للجوء إلى الجهات القضائية المختصة لتقديم طلباتهم الرامية إلى ضمان حماية الأموال العامة باعتبار مصلحتهم في استعمال هذه الأموال قد مُسّت نظراً للاعتداء عليها أو عرقلة ممارسة استعمالها الحرّ والمجاني وهو وجه آخر ممّا يتطلّب قانون الإجراءات المدنية وهو وجوب أن يتمتع المتقاضون، ويتعلّق الأمر هنا بمستعملي الأموال العامة (الجمهور أو الأفراد)، بمصلحة مشروعة.

ب - 2 - ب - أساس الحقّ : إنّ الإجراء الذي نقترحه والمتمثّل في ضرورة تحويل الأفراد وجماعات الأفراد حقّ رفع الدعوى لحماية الأموال العامة لا ينبثق من الوكالة فحسب، بل يجد أساسه في المادة 66 من الدستور الجزائري أيضاً حينما نصّت على أنّه: « يجب على كلّ مواطن أن يحمي الملكية العامة... ».

إذا كان المشرع قد رسم صور حماية المال العام⁽³³⁾، فإنه لم يُشر إلى الطريقة التي يمكن أن يسهم بها المواطن في حماية هذا المال رغم وجود أساس دستوري لهذا الإسهام. قد يفهم من نص المادة 66 سالف الذكر أن المواطن يلقي عليه التزام الامتناع عن القيام بكل ما من شأنه أن يسيء إلى المال العام. لكن هذا التفسير يظل قاصراً وغير مُجدٍ إذا لم توجد الأداة القانونية التي تسمح للفرد بصد الاعتداء على المال العام الصادر من فرد آخر أو من الإدارة.

لقد خول المشرع المواطن الحق في مراقبة صحة عمليات التصويت⁽³⁴⁾، وهي مصلحة تهم المجموعة الوطنية بأسرها لأن هذه العمليات لها أوثق العلاقة بالديمقراطية ودولة القانون. إن هذا الحق ينبثق من المادة 66 من الدستور التي ألزمت المواطن بحماية مصالح المجموعة الوطنية، وكان نصّها كما يلي: «يجب على كل مواطن أن يحمي ... مصالح المجموعة الوطنية...». فلا يُعقل أن نلقي التزاماً على شخص دون أن نمكّنه من وسيلة أداء هذا الالتزام. لذلك أعطى المشرع للمواطن في البداية الحق في إيداع احتجاج لمنازعة عمليات التصويت⁽³⁵⁾. لكنّه سرعان ما منحه وسيلة أنجع، ويتعلّق الأمر بحق هذا المواطن في رفع دعوى مشروعية هذه العمليات⁽³⁶⁾.

33 - تتمثل صور هذه الحماية في قواعد عدم قابلية الأموال العامة للتصرف والتقاعد والحجز، والقواعد الجزائية عند الاعتداء عليها، والارتفاقات المقررة لصالحها، والتزام الإدارة بصيانتها وجردها العام. للمزيد راجع كتابنا: نظرية المال العام، مرجع سابق، ص 93 - 121.

34 - المادتان 92 و166 من قانون الانتخابات المعدل والمتمم.

35 - يودع الاحتجاج لدى مكتب التصويت وتفصل فيه اللجنة الانتخابية الولائية إذا تعلّق الأمر بالانتخابات المحلية (المادة 92 من قانون الانتخابات لسنة 1997 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 12/1997). وفيما يخص الاستفتاء يُقدّم الاحتجاج أمام مكتب التصويت ويخطر به المجلس الدستوري فوراً عن طريق البرق (المادة 166 من القانون نفسه).

36 - تُرفع الدعوى أمام القضاء الإداري في أجل يومين (02) كاملين اعتباراً من تاريخ إعلان اللجنة الانتخابية الولائية نتائج الانتخابات المحلية (المادة 92 من قانون الانتخابات بعد تعديلها بموجب المادة 18 من القانون العضوي رقم 04 - 01 المؤرخ في 07 فبراير 2004 الصادر بالجريدة الرسمية رقم 09/2004).

إذا سبق للمشرّع أن زوّد المواطن ؟ بشرط أن يكون ناخباً- بوسيلة لمنازعة عمليات التصويت (احتجاج أو دعوى حسب الأحوال) باعتبار هذه العمليات ذات أهمية جوهرية للجماعة الوطنية، ممّا يشكل حماية لمصلحة من مصالح هذه الجماعة المقرّرة دستورياً، فإنّ تزويد المواطن بوسيلة الدعوى لحماية المال العام، يُعدّ حماية لمصلحة من مصالح المجموعة الوطنية أيضاً لأنّ وظيفة المال العام هي تحقيق المصلحة العامة. وعليه، فإنّ هذا الطرح يكون تطبيقاً لنصّ المادة 66 القاضي بوجوب حماية المواطن للملكية العامة، ولا يمكن أن يؤدّي المواطن هذا الواجب دون الاعتراف له بحق رفع الدعوى ضدّ كلّ من يسيء إلى المال العام سواء كان فرداً أو إدارة، ويكون الغرض من هذه الدعوى هو أن يطلب من الجهة القضائية المختصة أن تأمر الفرد المعتدي على المال العام بوقف نشاطه المضرّ بهذا المال، والإدارة باحترام التزاماتها في مجال تسيير الأموال العامة.

خاتمة :

تبينّ لنا ممّا سبق أنّ حقّ الفرد في رفع دعوى حماية المال العام حقّ مؤسّس وتقتضيه المصلحة العامة لكنّه ينبغي التشدّد فيه لتفادي الدعاوى الشعبية وعدم إقحام الإدارة في خصومات غير متناهية. لذلك نترك للمشرّع تحديد شرائط ممارسة هذا الحقّ بما يتفق مع هذا الهدف.

رغم ذلك نرى أنّه يتعيّن مراعاة القواعد التالية:

- 1 - إخطار الإدارة من قبل الفرد الراغب في رفع الدعوى: يكون هذا الإخطار في حالتين:
 - أ - حالة اعتداء الأفراد الآخرين على المال العام: بعد أن تُخطّر الإدارة بالاعتداء يجب عليها اتخاذ التدابير القانونية لوقف هذا الاعتداء. وإذا تماطلت في ذلك أو لم تستجب حقّ للفرد المُخطّر رفع الدعوى على المعتدي والإدارة المسيّرة معاً.
 - ب - حالة تضرّر المال العام من سوء تسيير الإدارة: يظهر سوء تسيير الإدارة للمال العام من جملة من المظاهر الخارجية كتركه عرضة للتلف أو إهمال صيانتة وترميمه وغير ذلك.

وفي هذا المجال يمكن للفرد أن يستعين بالمعلومات التي تقدّمها الإدارة نفسها في إطار الاستشارة المجانية⁽³⁷⁾ قصد معرفة أوجه تقصير هذه الإدارة ثم إخطارها بالتفريط ومقاضاتها بعد ذلك إن لم تُبدِ استعدادها فعلاً لاتخاذ الإجراءات التي يقتضيها المقام لحماية المال العام محل الإهمال.

2 - أن تكون الواقعة موضوع الإخطار تشكّل مساساً جوهرياً بالمال العام أو تعرقل حرية الأفراد في استعماله بصفة صارخة، وهو ما يدخل في سلطة القاضي التقديرية.

3 - أن يكون البتّ في المسألة من قبل قاضي الأمور المستعجلة في المادة الإدارية لأنّ المصلحة العامة لا تحتل التأخير والمماطلة.

4 - يُنفذّ الحكم فور صدوره بإشراف النيابة العامة.

5 - تكون إجراءات الدعوى دون مقابل. وفي حالة استعانة الفرد بمحام يجب تحمّل الشخص العام الذي يسيّر المال العام موضوع طلب الحماية مصاريف ذلك حتّى ولو صدر الحكم لصالحه لأنّ المواطن حينما يرفع دعوى حماية الأموال العامة إنّما يساهم مساهمة إيجابية في تسيير الشيء العام.

6 - وفي جميع الأحوال يجب عدم متابعة المواطن بسبب الإجراءات القضائية التي باشرها إن لم يكن محقاً في دعواه.

37 - المادة 10 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، جريدة رسمية عدد 27 / 1988.