الرقابة على الأموال العامة في التشريع اليمني

دراسة مقارنة

اعداد

يحي محمد علي الطياري

المقدمـــــــــة

تملك الدولة أموالاً منها ما تخصصه للمنفعة العامة ويسمى هذا النوع من المال بالأموال العامة أو الدومين العام، ومنها ما تملكه ملكية عادية مثل الأفراد دونما تخصصه للنفع العام وهذا النوع الأخير يخضع لذات القواعد التي تخضع لها أموال الأفراد وهي التي تسمى بالأموال الخاصة أو الدومين الخاص[١٩٥٩].

ويمثل المال العام وسيله من الوسائل التي لا يمكن الاستغناء عنها من جانب السلطة الاداريه لما توفره من فائدة عمليه لإشباع حاجات عموم أفراد المجتمع ومن خلال أي مرفق عام باختلاف أنواعه. فهذه المرافق المتنوعة وبغض النظر عما تقدمه من خدمات للأفراد بأمس الحاجة إلى أموال قد تكون عقاريه أو أموال منقولة تستخدمها في مباشره نشاطها الذي تديره الدولة أو إحدى الجهات الاداريه وأشخاصها المعنوية العامة.

فالمال أصبح عصب الإدارة الحديثة كما هو عماد الحياة الخاصة بالنسبة للأفراد[١٩٦٠]. ويؤدي المال العام دوراً بالغ الأهمية في حياة الأمم والشعوب، لذلك كان جديراً لأن تقوم الدولة على حمايته وصيانته ليكون هدفاً بعيداً أو صعب المنال عن أيدي العابثين به، وذلك بكافة الطرق والوسائل التي تجعله بمنأى عن كافة صور العدوان أو الغصب أو التعدي التي قد تلحق به فتصيب من أهداف الدولة التي تسعى لتحقيقها وتؤدي إلى عجزها عن القيام بمهامها التي يجب أن تقوم بها على أكمل وجه لتحقيق الصالح العام لأفراد المجتمع[١٩٦١].

أهمية الموضوع:-

إستعمال الأموال العامة يقود حتماً إلى ضرورة المحافظة عليها، وحسن استغلالها صونا لها من الضياع والتبديد والاختلاس، لهذا يهتم، بحثنا بدراسة حماية الأموال العامة في التشريع اليمني، وذلك من خلال تناول الحماية الموضوعية التي نص عليها القانون المدني وغيره من القوانين الخاصة، وتعد الحماية الجنائية للمال العام الوسيلة الفعالة، والناجحة، السريعة التطور، إذ تخضع كل القواعد الكفيلة بحماية هذا المال مع سرعة تطويرها، وتعديلها بما يتفق والظروف المستجدة . هذا الذي يؤدي بنا إلى البحث في مسائل تعتبر على جانب كبير من الأهمية ،سواء من الناحية العملية أو النظرية.

فمن الناحية النظرية، تبرز أهمية هذا الموضوع، في ظل التطور الذي اتجه إلى جعل حماية المال العام، ترتقي إلى مرتبة النص الدستوري، وخاصة بعد أن أصبحت للدولة، والأجهزة الإدارية والاقتصادية، التي تتبعها تقوم بدور فعال وأساسي في مجال العلاقات الاقتصادية والاجتماعية .

[١٩٥٩] - د/ باسم نعيم عوض- الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات- دار النهضة العربية- القاهرة- ٢٠١٠م- ص ٣٩.

[١٩٦٠] - د/ رأفت إبراهيم فودة- العقود الإدارية والأموال العامة- مكتبة النصر- القاهرة- ١٩٩٥م- ص ١٥٢.

[١٩٦١] - د/ محمد علي قطب- الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام وفقاً لأحكام القانون المدني والإداري والجنائي والتشريع الإسلامي وأراء الفقه وأحكام القضاء وأثر الخصخصة في ذلك- إتراك للطباعة والنشر – القاهرة – ط١ - ٢٠٠٦- ص ١.

أما من الناحية العملية، فإن الأهمية تكمن أن لهذا الموضوع مقاماً كبيراً، بعد أن أصبح المال له دور في تحقيق المصلحة العامة، والعدالة الاجتماعية.

أما عن اختيارنا موضوع الحماية للمال العام في التشريع اليمني كهدف للدراسة، فهذا راجع إلى ما حدث في بلادنا في الآونة الأخيرة من اختلاس أموال الدولة، والمؤسسات الاقتصادية، واستغلال المال العام في الفساد، واستعماله في أوجه غير شرعية، يجعلنا أمام مسألة بحث متعلقة أساسا بمعرفة المال العام وأهميته، وطبيعته، وخصائصه، ثم إلى معايير تمييزه عن غيره من الأموال، ثم التطرق للنتائج المترتبه على منح المال صفة العمومية.

منهج البحث:

إن طبيعة موضوع البحث تقتضي استخدام مناهج علمية معينة، سوف يتم إيرادها بالترتيب حسب أهمية الاستخدام، أما المنهج المعتمد في دراسة الموضوع فهو إما المنهج الاستدلالي أو التحليلي القايم على التحليل للنصوص القانونية، والآراء الفقهية، ومناقشتها، واستخراج الأحكام المناسبة، لأن البحث الأكاديمي يتميز بالأسلوب العلمي، والتحليلي، وهذا المفهوم يتلاءم مع طبيعة هذه الدراسة.

وإما المنهج المقارن، والمنهج التاريخي، عند الحديث عن مراحل تطور مفهوم الحماية للمال العام والمفاهيم التي سادت في ظل التشريعات السابقة، وبعض الأفكار التي عرفت رواجاً في بعض الحقب الزمنية.

خطة البحث:-

لكي نوضح مفهوم الأموال العامة ونظامها القانوني فضلنا تخصيص هذا البحث لتحديد ماهية الأموال العامة ومعايير تمييزها عن غيرها من الأموال، والنتائج المترتبة على صفة العمومية، عبر ما تيسر لنا من تقسيم علمي في المباحث الثلاثة الآتية:-

المبحث الأول:- ماهية المال العام وطبيعته.

المبحث الثاني:- معايير تمييز الأموال العامة.

المبحث الثالث:- النتائج المترتبة على صفه العمومية.

المبحث الأول

ماهية المال العام وطبيعته

إن مصطلح الأموال العامة من المصطلحات القانونية المهمة في إطار القانون العام، وهو مصطلح يحمل في ثناياه تحديداً للمقصود منه، فالأموال العامة هي كل شيء قابل للتملك والانتفاع به بطريقة مباشرة وغير مباشرة تصرفاً أو استغلالاً أو استثماراً.

فكثيراً ما يستخدم لفظ المال العام عند الحديث عن الرقابة المالية[١٩٦٢]، كما نلاحظ إن فقهاء القانون استخدموا العديد من المصطلحات المختلفة التي يمكن أن تطلق على المال العام ومنها الملكية العامة، الأموال الأميرية، القطاع العام، الدومين العام[١٩٦٣]. كما يختلف مفهوم المال العام باختلاف القوانين، التي تتناول تحديده[١٩٦٤].

ولكن التسمية الشائعة التي سيتم استخدامها في هذه الدراسة هي اصطلاح المال العام أو الأموال العامة، واستكمال للفائدة سنتناول تعريف المال العام في اللغة و الاصطلاح وكذلك تعريفه عند فقهاء القانون وأيضاً تعريفه في التشريع اليمني وفي بعض التشريعات المقارنة.

[١٩٦٢] - د/ جيهان حسن سيد أحمد خليل – دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – ٢٠٠١م – ص١٠.

[١٩٦٣] - د/ محمد علي قطب – المرجع السابق- ص ٢.

[١٩٦٤] - د/ حامد حمود الخالدي – الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي – رسالة دكتورة – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – ٢٠٠٩م- ص٢٠٥.

المطلب الأول

ماهية المال العام

تتمتع الدولة باعتبارها شخصاً معنوياً، بذمة مالية مستقلة تدخل في نطاق ملكيتها كم هائل من الأموال المختلفة، منها ما هو من ضمن الأموال المنقولة وأخرى عبارة عن أموال عقارية، والتي من شانها تمكين الدولة من أداء دورها على الوجه المطلوب بما يحقق المنفعة العامة[١٩٦٥]. والأموال التي تدخل في ملكية الدولة تتولى ادارتها وتصريف شؤونها الأجهزة الإدارية التابعة لها[١٩٦٦].

ولا تختلف هذه الأموال في الحقيقة عن الأموال التي يمتلكها أفراد الشعب من حيث الماهية والصورة باستثناء ما يقتضيه تملك الشخص المعنوي العام من خصوصية تتفق وصفه هذه الأموال، بل إن هذه الصفة أو التوظيف لهذه الأموال لتلبيه الضرورات المتعلقة بالجمهور التي قد تستلزم لها نظاماً قانونياً متميزاً يوفر حماية اكبر من الحماية المسبغة على أموال الأفراد وذلك لضمان تحقيق الغرض المنشود[١٩٦٧].

ولكي تؤدي أجهزه الدولة وظائفها وتحقيق الأهداف المطلوبة منها، فإنها تستعين بأموال ماديه ونقدية وتتصرف الإدارة بهذه الأموال في إطار القانون وفي سبيل الحاجات العامة وتسيير المرافق العامة وهذه الأموال التي تحتفظ بها الدولة وأجهزتها الاداريه في خزينتها أو في المصارف لتمويل أمورها المالية والتي تسير المرافق العامة ومشاريعها المختلفة[١٩٦٨].

ولما كان لأموال الدولة هذه الأهمية أهتم الفقه والقضاء وعلى رأسهم المشرع بدراسة وبيان أحكام الأموال التي تملكها الدولة والتي تصرف منها على النفع العام. هذه الأموال التي تدخل في ذمة الدولة لا تخضع لنظام قانوني واحد، وإنما يختلف هذا النظام بحسب تخصيصها للنفع العام أو عدم تخصيصها، إذ أن الأموال العامة تخضع لنظام قانوني متميز ومغاير للنظام الذي تخضع له الأموال الإدارية الخاصة. والحكمة من ذلك أن الأموال العامة هي مخصصة أصلاً وبصورة مباشرة للمنفعة

[١٩٦٥] - أمجد نبيه عبد الفتاح لباده – حماية المال العام ودين الضريبة – رسالة ماجستير – كلية الدراسات العليا – جامعة النجاح الوطنية- نابلس فلسطين – ٢٠٠٦ – ص٩.

[١٩٦٦] - حمد خالد حمد المكراد- النظام القانوني للمال العام في القانون الكويتي- رسالة ماجستير- كلية الحقوق- جامعة القاهرة- ٢٠٠٨م- ص ٥.

[١٩٦٧] - خالد خليل الظاهر – القانون الإداري ((دراسة مقارنة)) – الكتاب الثاني – ط١ – دار المسيرة للنشر والتوزيع – عمان – ١٩٩٧م – ص٢٨٥.

[١] - خالد عمر عبد الله باجنيد – القانون الإداري اليمني – ط٣ – دار جامعة عدن للطباعة – ٢٠٠٠م – ص٢٨٣.

العامة، الأمر الذي يتطلب حمايتها بنظام قانوني استثنائي تغلب فيه المصلحة العامة على المصلحة الخاصة. وهذه الأموال تعرف باسم الدومين العام[١٩٦٩].

قبل الشروع في تعريف المال العام قانوناً، سوف يتم التطرق إلى تعريف المال العام لغة واصطلاحاً، ومن ثم سيتم تناول مفهوم المال العام عند فقهاء القانون، كما سيتم تناول مفهوم المال العام في التشريعات القانونية وذلك على النحو الآتي:-

الفرع الأول

تعريف المال لغة واصطلاحاً

فالمال لغة يطلق على ما يملكه الإنسان من كل شيء وجمع المال هو أموال[١٩٧٠]. كما يعرف بأنه ما ملكته من كل شيء[١٩٧١].

وتطلق كلمة مال في اللغة على كل ما ينتفع به على أي وجه من الوجوه، يقوم بثمن أياً كانت قيمته[١٩٧٢] سواءً كانت عيناً أو منفعة ويطلق كذلك على كل ما يملكه الإنسان من كل شيء فكل ما يحوزه فعلاً ويملكه يسمى مالاً سواءً أكان نقداً أو عقاراً أو حيوان أم شيء آخر.

ويعرف المال اصطلاحا بأنه هو ما يميل إلية طبع الإنسان، ويمكن ادخاره إلى وقت الحاجة منقولاً كان أو غير ذلك[١٩٧٣].

كما عرف بأنه" :كل شيء نافع في الإنسان يصح أن يستأثر به دون غيره، ويكون محلاً للحقوق[١٩٧٤]" كما يعرف بأنه" الحق ذو القيمة المالية عيناً كان أو حقاً من الحقوق العينية[١٩٧٥]" والأموال

[١٩٦٩]- د/ رأفت فودة- العقود الإدارية- المرجع السابق – ص ١٥٣.

[١٩٧٠] - محيي الدين الفيروز أبادي – القاموس المحيط – باب اللام – فصل الميم – المكتبة التجارية – القاهرة – ١٩٩٣م – ص٤٨.

١٩٧١- أحمد الزاوي الطاهر – ترتيب القاموس المحيط على طريقة المصباح المنير وأساس البلاغة – ج٤ - دار الكتب العلمية – بيروت ١٩٧٩م – ص٢٩٨ – بطرس البستاني – قطر المحيط – ج٢– ص٢١٠٥.

[١٩٧٢] - د/ عبد السلام زايدي- النظام القانوني للمال العام في القانون الجزائري- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق - جامعة الجزائر- ٢٠١١- ص٣٠.

[١٩٧٣]- مجلة الأحكام العدلية – ط١ – الإصدار الأول – دار الثقافة للنشر – عمان – ١٩٩٩م – ص١٦.

[١٩٧٤] - أعمر يحياوي- نظرية المال العام الطبعة الثانية- دار هومة- الجزائر- ٢٠٠٥ - ص ٦٠.

[١٩٧٥] - أعمر يحياوي- المرجع السابق- ص ٧٦.

في بادئ الأمر كانت تقتصر على الأشياء المادية منقولة أو ثابتة كالأراضي والأثاث إلا أنها أصبحت بعد ذلك تشتمل على كل ما يكون جزءاً من الذمة المالية سواءاً كانت مادية أو معنوية [١٩٧٦].

أما المال العام فيعرف اصطلاحاً بأنه ((كل مال مملوك للدولة أو احد الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو الإقليمية ومخصص لتحقيق منفعة عامه بموجب قانون أو مرسوم أو قرار صادر من وزير مختص[١٩٧٧])).

الفرع الثاني

تعريف المال العام عند فقهاء القانون

اهتم فقهاء القانون بتحديد معنى المال العام فقيلت عده تعاريف ومعاني للمال العام، فالتعاريف التي قال بها الفقه في شأن المال العام عديدة، إلا أن معظم هذه التعريفات تربط بين التعريف وبين المعيار المميز للمال العام عن غيرة من الأموال. فيذهب البعض إلى القول بأنه " تعتبر أموالاً عامة الأموال المملوكة للدولة أو لأحد الأشخاص العامة إذا كانت مخصصة لاستعمال الجمهور"[١٩٧٨]. ويلاحظ على هذا التعريف انه يستبعد الكثير من الأموال العامة عن دائرته مثل الثكنات العسكرية وبعض مباني الدولة حيث ان هذه الأموال لا يمكن استعمالها مباشرة من قبل الجمهور[١٩٧٩].

في حين ذهب رأي أخر إلى القول بأن الأموال العامة " هي ما كانت مخصصة للمرافق العامة"[١٩٨٠]. بينما ذهب رأي ثالث وهو الذي يتبناه معظم الفقهاء إلى القول بأن " الأموال العامة هي المخصصة للمنفعة العامة"[١٩٨١]. ويبدو على هذا التعريف اخراجه الكثير من الأموال العامة خارج نطاقه حيث يستبعد الاموال العامة المخصصة للاستعمال المباشر من قبل الناس والتي بينها التعريف الاول، كما

[١٩٧٦] - محمد فاروق عبد الحميد- المركز القانوني للمال العام- ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر-١٩٨٤ - ص١٠٢.

[١٩٧٧] - د/ صالح إبراهيم المتيوني ، د/ مروان محمد محمد محروس المدرس – القانون الإداري – الكتاب الثاني - دراسة في ضوء أحكام القانون البحريني – ٢٠٠٧م – ص٢٩٤.

[١٩٧٨] - د/ عزيزة الشريف- القانون الإداري- دار المطبوعات بالإسكندرية ١٩٩٢م- ص ٢٢١،٢٢٢.

[١٩٧٩] - د/ سليمان محمد الطماوي - الوجيز في القانون الاداري (دراسة مقارنة)- دار الفكر العربي- القاهرة- ١٩٩٦ - ص ٢٢٨ .

[١٩٨٠] - د/ محمد عبد الحميد أبو زيد- حماية المال العام- دار النهضة العربية القاهرة- ٢٠٠١م- ص ٢٥.

[١٩٨١] - د/ ماجد راغب الحلو- القانون الإداري الكويتي- دار المطبوعات الجامعية- ١٩٨٧م- ص١٢٣.

ان هذا التعريف يدخل كافة الاموال صغيرها وكبيرها في اطار المال العام مهما كانت قيمتها بسيطة كالقرطاسية المستخدمة في المرفق العام[١٩٨٢].

وهذا ما يتعارض مع النظام القانوني للأموال العامة الذي يتميز بخصوصية هامة تميزه عن القانون الخاص وهو خضوعه للقانون الاداري وعلى هذا الاساس تم ادخال تعديلات فقهية على التعريف الثاني منها ان المال العام يجب ان يكون ضروري واساسي في تسيير المرفق العام، كذلك ان المال العام هو ذلك المال الذي لا يمكن ابداله بيسر دون ان يتوقف المرفق العام، فالقلاع والحصون العسكرية تعتبر اموالاً عامة لا يمكن استبدالها بغيرها حيث ان انعدامها يخل بسير المرفق الذي تخدمه.

ومن التعديلات الاخرى التي ادخلت على التعريف الثاني هو ان المال العام ذلك المال الذي اعد بصورة خاصة لدوام سير المرفق العام بانتظام واطراد، وبالرغم من التعديلات التي ادخلت على تعريف المال العام باعتباره المال المخصص للمرفق العام فقد ظل هذا التعريف واسعاً وغير محدد وفيه خلط[١٩٨٣].

بينما اتجه فريق آخر إلى تعريف المال العام بأنه ((الأموال التي تتميز بالثبات والاستقرار وكذلك الأموال المنقولة التي تمتلكها الدولة أو أشخاصها الادارية العامة الأخرى والتي تُخصص لتحقيق النفع العام وتخضع بحكم طبيعتها وحق ملكيتها إلى نظام قانوني خاص غير النظام الذي تخضع له الأموال الخاصة من حيث حمايتها وكيفيه استعمالها والمنازعات التي تنشاء بصددها والرقابة القضائية عليها في الدول ذات النظام القضائي المزدوج[١٩٨٤])).

بينما يُعرف البعض الأموال العامة بأنها (كل مال يتم تخصيصه لأجل أداء الحاجات والمنافع العامة)أو بأنه ((كل مال مملوك بصورة قانونية مشروعة للدولة أو لأحد أشخاصها المعنوية العامة المتفرعة عنها إقليمية كانت أو مرفقية عقاراً كان أو منقولاً والذي تم تخصيصه لنفع عام إما بموجب نص تشريعي قانوني أو لائحي أو بقرار إداري صادر عن رئيس الدولة أو الوزير المختص وإما بالترتيب على الواقع العملي لاستخدامه بواسطة جماهير الخدمة العامة من المنتفعين به[١٩٨٥])).

[١٩٨٢] - د/ محمد رفعت عبد الوهاب - مبادئ واحكام القانون الاداري- منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت- ٢٠٠٥ – ص٥٧ .

[١٩٨٣] - د/ مصطفى ابو زيد فهمي - الوسيط في القانون الاداري- دار الجامعة الجديدة- الاسكندرية- ٢٠٠١ - ص٢٥٥ .

[١٩٨٤] - د/ علي محمد بدير، د/ عصام البرزنجي ،د/ مهدي ياسين السلامي – مبادئ وأحكام القانون الإداري – مديرية دار الكتب للطباعة والنشر – بغداد – ١٩٩٣م – ص٣٨٤.

[١٩٨٥] - د/ مصطفى محمود عفيفي – الأموال العامة في القانون الإداري – مجلة الرقابة الشاملة – الجهاز المركزي للمحاسبات – العدد١٢٧ – سبتمبر/١٩٩٧م ، د/ سليمان الطماوي – مبادئ القانون الإداري – الكتاب الثالث (أموال الإدارية العامة وامتيازاتها) – دار الفكر العربي – القاهرة – ١٩٧٩م ص٩,٨ ، د/ ماجد الحلو – القانون الإداري – دار المطبوعات الجامعية – الإسكندرية ١٩٩٤م ص١٨٣ ، د/ عبد الغني بسيوني – القانون الإداري – دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر – منشأة المعارف – الإسكندرية – ١٩٩١م – ص٥٨٣. د/ عبد القادر الشيخلي - القانون الاداري - دار مكتبة بغدادي

ويقصد بكون المال عاماً أن تكون ملكيته للناس جميعاً أو لمجموعة منهم وأن تكون تلك الأموال مخصصه لمنفعة عامه إي لاستغلال الجمهور مباشرةً بان تكون مخصصه لخدمته أو لخدمه مرفق عام إي أن تكون مخصصه لمنفعة عامه دون أن يختص بها أو يستغلها احد لنفسه.

فجهة الإدارة تحتاج لأموال عقارية أو منقولة، ولأموال عينية أو نقدية، فالمصلحة العامة أصبحت تتوقف في كيفية تحقيقها على ما لدى الإدارة أو الدولة من أموال عامة أو خاصة. وهذا ما يمكن الوقوف عليه بوضوح في عصرنا الحاضر، فالدول التي تتوافر فيها للإدارة الأموال بمختلف أنواعها، هي تلك الدول التي تسير في ركب التقدم والرقي، لقرتها على استقطاب العلماء والمفكرين وتخصيص مبالغ لا حصر لها للبحث العلمي وللمعامل والأبحاث، والدول الفقيرة لا تملك إلا أن تنتظر الفتات الذي تتعطف به عليها الدول المتقدمة لدرجة أنها أصبحت تشكل عبئاً على الدول الغنية[١٩٨٦].

وقد جرت محاولات فقهية بجعل كل اموال الدولة اموالاً عامة دون ان يكون هناك اموال دولة خاصة واموال دولة عامة الا ان جانباً من الفقه لازال يؤيد التقسيم التقليدي لأموال الدولة بالرغم من ان التقريب بينهما مستمر فقهاً[١٩٨٧].

وبدورنا نؤيد الرأي القائل بجعل كافة الاموال العائدة للدولة اموالاً عامة تخضع للقانون الاداري وتكون المنازعات بشأنها خاضعة للقضاء الاداري وينبغي خضوع كافة اموال الدولة للحماية المدنية والجنائية التي يقررها القانون وهي حماية اقوى واكبر اثراً من تلك الحماية المقررة للأموال الخاصة بالأفراد او الشركات او الهيئات الخاصة.

الفرع الثالث

تعريف المال العام في التشريعات القانونية

اختلفت التشريعات والقوانين في تعريف المال العام، والسبب في الاختلاف ناتج عن النظام السياسي للدولة، فالمال العام له أهميه كبرى في الأنظمة الاشتراكية واخذ حيزاً كبيراً في قوانينها على الأنظمة الرأسمالية التي تبنت المبدأ الحر الذي يركز على الملكية الخاصة.

وعلى هذا الأساس كانت اغلب تعريفات المال العام ناقصة وليست شاملة حيث عمدت إلى ذكر احد جوانب تعريف المال العام، بالإضافة إلى كونها قد ربطت بين تعريفه وبين الغاية المخصص لها.

حظيت الأموال العامة بعناية كبيرة من قبل الدستور اليمني، حيث أفرد لها العديد من الأحكام والقواعد التي تظهر مدى المكانة الهامة لها في كيان الدولة ونشاطها، ونستعرض أهمها فيما يلي:-

---

للنشر والتوزيع - عمان - ١٩٩٤ - ص١٨٦ . د/ حسين عثمان محمد عثمان - اصول القانون الاداري- منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - ٢٠٠٦ - ص٤٠٧.

[١٩٨٦]- د/ رأفت فودة- العقود الإدارية- مرجع سابق – ص ١٥٢، ١٥٣.

[١٩٨٧] - د/ عبد الغني بسيوني عبد الله - النظرية العامة في القانون الاداري- منشأة المعارف بالإسكندرية - ٢٠٠٣ - ص٣١٧.

أ-

عريف الأموال العامة في الدستور اليمني:-

نصت المادة (١٩) من الدستور اليمني لعام ١٩٩١م والمعدل سنة ٢٠٠١م على أن ((للأموال والممتلكات العامة حرمة، وعلى الدولة وجميع أفراد المجتمع صيانتها وحمايتها من العبث، وكل عبث بها أو عدوان عليها يعتبر تخريباً وعدواناً على المجتمع، ويعاقب كل من ينتهك حرمتها وفقاً للقانون. كما نصت المادة (١٥) من الدستور على أن ((يحدد القانون القواعد الأساسية لحماية الأموال العامة وإجراءات صرفها)).

أما المادة (٧) من الدستور والتي نصت على أن ((الثروات الطبيعية بمختلف مشتقاتها ومصادر الطاقة الموجودة في باطن الأرض أو فوقها أو في المياه الإقليمية أو الامتداد القاري والمنطقة الاقتصادية الخاصة ملك للدولة وهي التي تكفل استقلالها للمصلحة العامة)). وبذلك فإن الطرق والمباني والمساجد والمنشئات العسكرية والثروات الطبيعية وشواطئ البحر والجبال والصحراء والمؤسسات التي تملكها الدولة والأموال النقدية والمصارف التابعة للدولة أموالاً عامة[١٩٨٨].

تناول الدستور المصري الجديد الصادر سنه ٢٠١٢م والمعدل سنة ٢٠١٤م مصطلح الأموال العامة، كما أشار إلى ذلك مستخدماً لفظ الملكية العامة فنص في المادة (٣٢) على أنه (.... ولا يجوز التصرف في أموال الدولة العامة، ويكون منح حق استغلال الموارد الطبيعية أو إلتزام الموارد العامة بقانون، ...) كما نصت المادة (٣٣) على أن (تحمي الدولة الملكية بأنواعها الثلاثة، الملكية العامة، والملكية الخاصة، والملكية التعاونية). ونصت المادة (٣٤) على أن (للملكية العامة حرمة، ولا يجوز المساس بها وحمايتها واجب وفقاً للقانون).

ويلاحظ أن المشرع الدستوري اليمني قد سلك نفس الاتجاه الذي سلكه المشرع المصري، حيث لم يفرق بين الأموال المملوكة للدولة ملكية عامة وتلك المملوكة ملكية خاصة، بل جاء بلفظ عام قصد به جميع الأموال العامة دون تمييز، وأكتفي المشرع اليمني بالإشارة إلى حماية الأموال العامة مدركاً أهميتها في حياة المجتمع والدولة، فجعل لها حرمة خاصة تمنع التعدي عليها، وأسند حمايتها إلى الدولة وإلى جميع أفراد المجتمع وجعل عليهم واجب الدفاع عنها وصيانتها من أي عبث أو اعتداء تخريبي، وهذا كله نابع من أهميتها، وأن هناك إجراءات عقابية تقع على من ينتهك حرمة الأموال العامة[١٩٨٩].

ب-

عريف الأموال العامة في قانون تحصيل الأموال العامة:-

حدد قانون تحصيل الأموال العامة رقم (١٣) لسنه ١٩٩٠م الأموال العامة بأنها الواردة في المادة (٣) منه والتي نصت على انه ((مع مراعاة تحصيل كافه الواجبات الزكوية طبقاً لأحكام الشريعة، تحصل وفقاً لأحكام هذا القانون ما يلي، وذلك في كل ما لم تنص القوانين الخاصة بها على تحصيله بطريقه أخرى:-

---

[١٩٨٨] - د/ خالد عمر عبد الله باجنيد – المرجع السابق – ص٢٨٤.

[١٩٨٩] - د/ محمد محمد الدروبي – الحماية القانونية للأموال العامة في الجمهورية اليمنية – رسالة دكتورة – كلية الحقوق – جامعة عين شمس – سنة ٢٠١١م. – ص١٣١.

أ.
افـه أنـواع الضـرائب والرسـوم السـيادية المباشـرة وغيـر المباشـرة وكـذلك كافـه الغرامـات والتعويضات والجزاءات المفروضة استناداً لأحكام قوانين إنشائها.

ب.
ميع أنواع الرسوم الخدمية المقرة قانوناً.

ج-
ميع عائدات ومبيعات وأملاك الدولـة الزراعيـة والعقاريـة والنفطيـة والثـروات المعدنيـة ورؤوس الأمـوال المستثمرة فـي الهيئـات والمؤسسـات العامـة والمختلطـة والمحـاجر والمقـالع والغرامـات والتعويضات والجزاءات المفروضـة استناداً لأحكامها القانونيـة وغيرها من الأملاك والأموال العامة الأخرى طبقاً لقوانين إنشائها.

د-
لأموال العامة المنصرفة بدون وجه حق أو المختلسة والديون المستحقة.

هـ- حصيلة ما يقدم للدولـة ومؤسساتها من القروض والمساعدات والهبات والتبرعات النقدية و العينية وما يتبعها، وكذلك حصيلة ما تصدره الدولة من أذونات الخزينة العامة وشهادات الاستثمار، وكذلك ما تستعيده الدولة أو مؤسساتها من القروض التي منحها للعاملين بها أو للأفراد أو الجهات الخاصة أو العامة.

و- الأموال المستحقة الأداء لوزارة الأوقاف والمجالس المحلية وللإدارات والهيئات أو المؤسسات التي تعمل كلياً أو جزئياً بأموال عامة أو بكفالة الدولة أو بضمانتها ولا تدخل في ذلك المؤسسات التي تقضي القوانين العامة بتحصيل أموالها وفقاً لقواعد تسديد الديون التجارية وفي جميع الأحوال يتم التحصيل بنا على طلب أصولي من الجهة ذات العلاقة ولحسابها.

ز- سائر الأموال الأخرى التي تنص القوانين الخاصة على وجوب تحصيلها وفقاً لأحكام هذا القانون.

ويلاحظ أن هذا القانون قصر أحكامة على الأموال العامة، وحدد المشرع المقصود بالأموال العامة في هذا القانون بالأموال النقدية العامة وكيفيه تحصيلها من مصادرها وكذلك الأموال التي يتم تحصيلها وفقاً لقوانين خاصة بها.

والجدير بالملاحظة أن هذا القانون لم ينص صراحة على العقارات والمنقولات والتي تكون مملوكة للدولة ملكية عامة، والمشرع عندما قرر ذلك نظر إلى أهمية هذه الأموال دون سواها في النهوض بالمستوى الاقتصادي للدولة وللدور الذي تقوم به في إشباع الحاجات العامة للمجتمع وبذلك رأى أنها أجدر من غيرها في الحماية.

أما قانون حماية الأموال العامة المصري رقم (٣٥) لسنه١٩٧٢م فقد عرف الأموال العامة في المادة الثانية منه حيث نصت على انه (يقصد بالأموال العامة في تطبيق أحكام هذا القانون ما يكون مملوكاً أو خاضعاً لإدارة أو إشراف إحدى الجهات الآتية:-

١- الدولة ووحدات الحكم المحلي.

٢- الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

٣- الاتحاد الاشتراكي والمؤسسات التابعة لها.

٤- النقابات والاتحادات.

٥ـ المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.

٦ـ الجمعيات التعاونية[١٩٩٠].

٧ـ إيه جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة.

ونلاحظ أن المشرع المصري قد توسع في تعريفة للمال العام، إذ لم يقتصر في إضفاء صفة المال العام على تلك الأموال المملوكة فقط لتلك الجهات، بل أضفى تلك الصفة على الأموال الخاضعة لإشرافها أو لإدارتها ولو لم تكن تلك الأموال مملوكة لهذه الجهات.

كما أن المشرع لم يعتد بمعيار صفة الشخص المالك للمال لإضفاء صفة العمومية عليه، فليس اللازم أن يكون المال مملوكاً للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة لإضفاء صفة العمومية عليه، بل يكفي أن يكون مملوكاً للدولة أو خاضعاً لإدارة وإشراف إحدى الجهات الواردة بالمادة (١١٩) عقوبات[١٩٩١] . كما نجد أيضاً أن الحماية التي أتى بها المشرع في هذا القانون تتمثل في توقيع عقوبات جنائية على من ارتكب أي من الجرائم المنصوص عليها في المادة السابقة[١٩٩٢] .

ج- تعريف الأموال العامة في القانون المدني:-

إنتهج المشرع في القانون المدني اليمني[١٩٩٣] نهجاً حدد بمقتضاه معياراً لما يعتبر مالاً عاماً، وما عدا ذلك من الأموال فهو مال خاص بغض النظر عن الجهة التي تملكها سواءً كانت الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، أو الأشخاص الطبيعيين، وقد عرفت المادة (١١٨) من القانون الأموال العامة حيث نصت على أن ((ينقسم المال العام إلى عام وخاص، فالمال العام : هو كل مال تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة ويكون مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار، وهذا المال لا يجوز التصرف فيه أو الحجز عليه ولا تملك الأشخاص له بأي وسيلة مهما بقي عاماً، ويجوز للأشخاص الانتفاع به فيما أعد له طبقاً للقانون، ماعدا ذلك من المال فهو مال خاص تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو تملكها آحاد الناس)).

ويلاحظ من النص أن الأموال العامة تشمل العقارات والمنقولات التي للدولة أو إحدى الهيئات والمؤسسات العامة، وأن تكون مخصصة للمنفعة العامة.

كما نصت المادة (١١٩) من القانون المدني على أن ((تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار لمصلحة عامة أو بانتهاء الغرض التي خصصت من أجلة من المنافع العامة)).

[١٩٩٠]- حكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية نص المادة الرابعة من قانون التعاون الإسكاني الصادر بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨١م فيما انطوت عليه من حظر الحجز على أموال الجمعيات التعاونية للبناء والإسكان وذلك في القضية رقم ٥٥ لسنة ٢٠ ق في جلسة ٢٠٠٠/٣/٤م.

[١٩٩١]- حمد خالد حمد المكراد- المرجع السابق - ص ١٤.

[١٩٩٢]- د/أحمد كامل حسن حسين- النظام القانوني لأموال الدولة العامة" الدومين العام"- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق- جامعة القاهرة- بدون تاريخ - ص ٦٦.

[١٩٩٣] - القانون المدني اليمني رقم (١٤) – لسنه ٢٠٠٢م.

ومن خلال النصوص الواردة في القانون المدني لتعريف الأموال العامة نلاحظ أن المشرع لم يورد حصراً معيناً للأموال العامة، بل أنه في المادة (١١٨)عرف المال العام بإنه كل ما تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة كالمؤسسات والهيئات العامة، وقيد هذه الأموال بكونها مخصصة للنفع العام بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار، فالمعيار العام الذي وصفة المشرع إذن يتمثل في أن يكون المال العام مملوكاً للدولة أو لأحدى أشخاص القانون العام، وأن يكون المال مخصصاً للمنفعة العامة.

فالمادة (١١٨) من القانون المدني نصت على أن التخصيص للمنفعة العامة هو المعيار المميز للمال العام الإ أنها لم تبين المقصود بالتخصيص للمنفعة العامة، فالمشرع المدني قرر القاعدة العامة، ولم يدخل في التفصيلات تاركاً ذلك للقانون الإداري لما يتميز به من المرونة والتطور المستمر، فهو بذلك يترك للقاضي حرية واسعة في التقدير يواجه بها تباين الظروف فيما يعرض أمامه من الواقع، فالقاضي الذي لا يتقيد في أحكامة بقواعد جامدة ولا يغل يده نصوص ضيقة يستطيع أن يكيف الأحكام القانونية بحيث تصلح للتطبيق العادل في الظروف المتغيرة، لذلك أعتمد الفقه[١٩٩٤] في تحديد المقصود بالتخصيص للمنفعة العامة بالتفسير الواسع، وهذا التخصيص إما أن يكون باستعمال الجمهور للمال العام مباشرةً وإما أن يكون باستعمال الجمهور للمال العام عن طريق مرفق عام.

وسواءً أكانت هذه الأموال منقولة مثل الكتب في المكتبات العامة أم أسلحة الجيش والشرطة أو كانت هذه الأموال طبيعية، أي بدون تتدخل الأنسان مثل شواطئ البحر والأنهار أو أن تكون هذه الأموال من تهيئة الأنسان كالطريق والحصون والمباني المصلحية[١٩٩٥] .

أورد المشرع المصري مصطلح المال العام في مواضع عديدة ومختلفة. إلا أنها لم تعط تعريفاً منضبطاً لها. كما جاء القانون المدني خالياً من أي حصر شامل لهذه الأموال، وأقتصر الأمر على وضع قاعدة عامة لتحديد ماهية الأموال العامة، ومن أمثلة ذلك ما أوردة القانون المدني المصري[١٩٩٦] في مادته (٨٧) على أنه:-

((١- تعتبر أموالاً عامة، العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو بقرار من الوزير المختص)).

كما نصت المادة ٨٨ من ذات القانون على أن تفقد الأموال العامة صفتها العامة بإنتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو بقرار من الوزير المختص أو بالفعل أو بإنتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة.

وقد أستقر القضاء الفرنسي على تعريف المال العام بأنه ((ما يفيد بطريقة فعالة في خدمة المرفق العام أو يساهم في سير المرفق العام))، مما يعني أن محكمة النقض الفرنسية وقضاء مجلس الدولة

١٩٩٤- د/ سليمان محمد الطماوي – مبادئ القانون الإداري- دراسة مقارنة- الكتاب الثالث- أموال الإدارة وامتيازاتها- ١٩٧٣م- ص١٦.

١٩٩٥- د/ أحمد كامل حسن حسين- المرجع السابق- ص ٨٤.

[١٩٩٦] - القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنه ١٩٤٨م .

الفرنسي قد جعلا من التخصيص لخدمة المرفق العام أو المساهمة في ذلك أساساً لمعرفة ما إذا كان المال من الأموال العامة أم لا[١٩٩٧].

وظل القضاء المدني والإداري يأخذ بهذا المعيار لتمييز المال العام عن المال الخاص، مما حدا بالمشرع الفرنسي إلى الأخذ بالمعيار الذي اقترحته لجنة تنقيح القانون المدني، والذي تبناه القضاء الفرنسي، وهو شرط الإعداد الخاص أو التهيئة الخاصة بالنسبة لأموال المرافق العامة، وذلك في المادة (٢٠) من قانون توجيه النقل الداخلي الصادر عام ١٩٨٢م. ونص على أن " الأموال العقارية المخصصة لمرفق عام النقل الحديدي والمعدة خصيصاً لهذا الغرض لها صفة المال العام".

وكل ما يهم في هذا الشأن هو أن يكون المال بذاته مخصصاً للمنفعة العامة، أما إذا كان دوره مقصوراً على أن يزود خزانة الشخص العام بالمال فإنه يعتبر من الدومين الخاص، وبالتالي لا تسري علية القواعد التي تحكم المال العام.

لذلك ذهب رأي في الفقه[١٩٩٨] إلى أنه يؤخذ في تحديد المقصود بالتخصيص للمنفعة العامة بالتفسير الواسع الذي يضمن – بصفه عامة – الاحتفاظ بصفة المال العام لكل الأموال المخصصة لخدمة الجمهور مباشرةً أو لخدمة المرافق العامة دون تفرقة بين ما إذا كان المال مخصصاً لخدمة الجمهور مباشرةً أو لخدمة المرافق العامة دون تفرقة بين ما إذا كان هذا المال يمكن استبداله بسهولة أو لا يمكن استبداله بسهولة.

فلا يشترط أن يلعب المال الدور الرئيسي، ولا يشترط أن يكون المال ضرورياً لا يمكن الاستغناء عنه، ولا يشترط أن يكون المال محلاً للمرفق ولا وسيلة من وسائله حتى يكتسب صفته العامة.

ومن ناحية آخري فإن القانون المدني اليمني لا يعد الأموال المملوكة لأشخاص القانون الخاص أموالاً عامة حتى ولو كانت مخصصة للمنفعة العامة، كأموال المؤسسات والجمعيات الخاصة، كما لا تعد الأموال التي تشترك فيها الدولة مع الأفراد في رأس المال أموالاً عامة، كشركات القطاع المختلط[١٩٩٩].

د- تعريف الأموال العامة في قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة :

عرف قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة[٢٠٠٠] المال العام بالحقوق المالية والأموال الثابتة والمنقولة المملوكة للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز سواء كانت الملكية خاصة أو عامة كلية أو جزئية.

هـ - تعريف الأموال العامة في قانون الإقرار بالذمة المالية[٢٠٠١]:

[١٩٩٧] - د/ عزيزة الشريف – المرجع السابق – ص٢٢٤.

١٩٩٨ - د/ محمد فؤاد مهنا- مبادئ وأحكام القانون الإداري- مؤسسة شباب الجامعة- ١٩٧٣م - ص٤٧١ .

١٩٩٩ - حسين محمد المهدي – الجرائم الماسة بالوظيفة العامة – وزارة العدل – صنعاء – ص٤٣.

[٢٠٠٠] - المادة (٢) الفقرة (ز) من القانون رقم (٣٩) – لسنة ١٩٩٢م بشأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة .

[٢٠٠١] - القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٦م بشأن الإقرار بالذمة المالية اليمني .

عرف قانون الإقرار بالذمة المالية في مادته الثانية المال العام بأنه ((كل ما تملكه الدولة أو أي شخص اعتباري ويكون مخصصاً للمنفعة العامة)) وبالنظر إلى ما أوردة المشرع من تعريف المال العام في هذا القانون إلا أننا نري أنه لم يكن موفقاً في ذلك حيث استخدم عبارة (أي شخص اعتباري) وهو بهذا يكون قد أدخل أموال الأشخاص الاعتبارية الخاصة وأعتبرها من الأموال العامة إذا كانت مخصصة للمنفعة العامة، وهذا بدورة يعني التوسع الكبير وغير المبرر في مفهوم المال العام وبذلك فإن المشرع قد خالف ما استقرت علية التشريعات الأخرى.

المطلب الثاني

طبيعة المال العام

يجمع الفقه والقضاء في فرنسا وفي الأنظمة القانونية العربية كمصر واليمن على حق السلطة الإدارية في الإشراف والرقابة على الأموال العامة، فلها أن تتخذ بشأنها ما يلزم من إجراءات للمحافظة عليها وضمان استمرارها في القيام بالخدمات العامة التي خصصت لها.

والكل متفق على حق السلطة الإدارية في الإستيلاء على ما تنتجه هذه الأموال من ثمار طبيعية ومدنية، وعلى حقها في الترخيص لبعض الأفراد بالانتفاع بهذه الأموال انتفاعاً خاصاً مؤقتاً برسوم محددة فللحكومة مثلاً أن ترخص لأصحاب المقاهي شغل الأرصفة التي أمام محالهم بالكراسي المعدة للجلوس مقابل رسوم معينة، ولها أن ترخص للأفراد وضع أكشاك على الرصيف وهكذا...الخ[٢٠٠٢] .

كل هذا مسلم به فقهاً وقضاءً إلا أن الرأي لم يستقر بعد فيما يتعلق بتحديد طبيعة حق الدولة على الأموال العامة وسنتناول ذلك بإيجاز مبسط في فرعين:

- طبيعة حق الدولة على الأموال العامة.

- طبيعة حق الأفراد على الأموال العامة.

الفرع الأول

طبيعة حق الدولة على الأموال العامة

أثيرت عدة نقاشات فقهية حول طبيعة ملكية الدولة للمال العام، فكانت هناك أراء فقهية منكرة لحق ملكية الدولة على أموالها العامة، والبعض الآخر من الفقه اتجه الى خلاف ذلك بان للدولة حق ملكية على أموالها العامة، وبعبارة ثانية الاتجاهات الفقهية في حق ملكية الدولة وأشخاصها المعنوية العامة الإدارية منها المركزية واللامركزية انقسمت الى فريقين، الأول اتجه الى التأييد والاعتراف بحق الدولة وأشخاصها العامة على ملكية المال العام، واتجه الفريق الثاني الى إنكار هذا الحق وعدم الاعتراف للدولة

[٢٠٠٢]- المستشار/ أسامة عثمان – أحكام التصرف في أملاك الدولة العامة والخاصة في ضوء القضاء والفقه – منشأة المعارف – الإسكندرية – ٢٠٠٤م – ص ١٤٠٤.

وأشخاصها المعنوية العامة على ملكية المال العام. ولكل من هذه الاتجاهات الفقهية حجج وأدله على نظريتهم في هذا الصدد[٢٠٠٣].

وبعيداً عن هذه الاختلافات الفقهية نركز على ما هو متفق عليه في الوقت الحاضر، وحقيقة القول ان الاتجاه المتفق عليه في الفقه الإداري هو ان للدولة وأشخاصها المعنوية العامة حق الملكية على أموالها العامة، ولا يختلف حقها عن الملكية العادية في جوهره ولكن قد يختلف كلاهما عن الآخر في نطاق هذا الحق، وقد أطلق البعض أموال الدولة العامة من ناحية حق الدولة في ملكيتها كما هو في الملكية العادية باسم الملكية الإدارية لتميزها عن الملكية العادية[٢٠٠٤].

والسؤال الذي يثور في هذا الصدد ما هو المقصود بان حق الدولة وأشخاصها الإدارية والمعنوية في ملكية المال العام مشابه للملكية العادية في الجوهر دون النطاق؟

وللإجابة على ذلك يجب التطرق الى ناحيتين الأولى هي الحقوق التي تتقرر للمالك في الملكية العادية والناحية الثانية وهي تنطوي في ثناياها الإجابة عن التساؤل السالف الذ كر في مقارنة حق المالك في الملكية العادية مع حق الدولة في ملكيتها على المال العام .

من الناحية الأولى : حقوق المالك في الملكية العادية.

إضافة لما قرره المشرع المدني اليمني والمصري وكذلك التشريعات المعاصرة المدنية الأخرى، نود أن نشير إلى إن حقوق المالك في الملكية العادية هي حق التصرف بالمال المملوك للفرد كالبيع مثلاً وحق استغلال ماله والانتفاع به واستعماله لما يحقق من ذلك المنفعة الخاصة.

ونرى في هذا الصدد أن نبين جوهر أو مضمون عناصر الملكية التي تدخل ضمن نطاق حق المالك في الملكية العادية التي تترتب على ملكية المال الخاص للأفراد قدر تعلقها بموضوع بحثنا ولو كان بشيء من الاختصار، ونظراً لأهميتها في توضيح مضمون حق الملكية على إطلاقه للأفراد والدولة معاً على المال ان كان مالاً خاصاً او عاماً.

وانطلاقاً من هذا الأساس فإن حق الملكية يتضمن ثلاثة عناصر هي (التصرف-الاستغلال-الاستعمال) والتصرف يراد به:- استخدام الشيء استخداماً يستنفذ السلطة المقررة عليه كلياً او جزئياً. وبهذا المعنى يكون التصرف غير مقتصر على المالك فقط بل ينطبق مضمونه على كل شخص صاحب حق على شيء مملوك له، وطالما كان الشخص مالك لشيء فله كامل السلطة عليه، فلا تكون مقتصرة على حصوله على منافع ملكه مع بقاء مادة الملك بل تخوله التصرف به واستغلاله أو تحويل صورته بشكل نهائي، وبالتالي للمالك حق التصرف بملكه ومنافع هذا الملك وسواءً كان التصرف مادي او قانوني،

[٢٠٠٣] - د/ علي محمد بدير ، د/ عصام البرزنجي ، د/ مهدي السلامي- مبادئ وأحكام القانون الإداري- المرجع السابق - ص ٣٩٠ وما بعدها .

[٢٠٠٤] - د/ علي محمد بدير ، د/ عصام البرزنجي ، د/ مهدي السلامي- المرجع السابق- ص ١٩٢، د/ سامي جمال الدين- أصول القانون الإداري- منشأة المعارف- الإسكندرية- ٢٠٠٤م- ص ٣٣٢.

وإذا كان هناك منع يرد على حق المالك في التصرف بملكه فيكون بمقتضى نص قانوني يحرمه من ذلك التصرف[٢٠٠٥].

أما الاستغلال فيراد به الحصول على ثمار الشيء وما يغله من ربح أو دخل وهذه السلطة هي من حق المالك إلا إذا نزل المالك عن حقه في ذلك إلى الغير فينتقل هذا الحق الى الأخير، فالثمار وما يتولد عن الشيء دورياً من فوائد ومنافع وربح منتظم ينتج عن توقيف الشيء واستثماره دون الانتقاص من مادة الشيء[٢٠٠٦].

ويقصد بالاستعمال هو استخدام الشيء المملوك بالجوانب الصالحة له من أوجه الاستخدام للحصول على خدماته او منافع غير الثمار، وهو بذلك المعنى كحق عيني يختلف عن الاستغلال الخاص بالحصول على ثمار الشيء ومنتجاته[٢٠٠٧].

الناحية الثانية: حقوق الدولة وأشخاصها العامة الإدارية بموجب حق ملكيتها للمال العام.

نجد ان للدولة وأشخاصها العامة الإدارية نفس الحقوق المقررة للمالك على الملكية العادية مع بعض التحفظات بحق الدولة في ملكيتها للمال العام فيما يتعلق بالتصرف والاستغلال والاستعمال لمالها العام، ويتولد هذا التقييد تبعاً لمتطلبات الصالح العام، ومتطلبات تخصيص المال العام للنفع العام وهذا ما يتضح جلياً من مضمون نص المادة(١١٨) من القانون المدني اليمني[٢٠٠٨] والمادة (٨٧) من القانون المدني المصري[٢٠٠٩] والتي نصتا صراحة على أن معيار التعرف على المال العام هو التخصيص للمنفعة العامة.

ومعنى هذا أن المشرعان اليمني والمصري يسلمان بنظرية تعدد المال العام بحيث يكون هناك مال عام للدولة، ومال عام لكل من أشخاص القانون العام، وفي هذا اعتراف ضمني بملكية الدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة للمال العام. كما أنهم لا يرون في طبيعة المال العام ما يتعارض مع جواز

[٢٠٠٥] - د/ إسماعيل غانم- الحقوق العينية الأصلية- الجزء الأول- بدون مكان وسنة نشر- ص ٤٨-٥٠.

[٢٠٠٦] - د/ حسن كيرة- الموجز في احكام القانون المدني- منشأة المعارف- الإسكندرية- ١٩٧٥م- ص ٧٦.

[٢٠٠٧] - د/ حسن كيرة- المرجع السابق- ص ٧٤ وما بعدها.

[٢٠٠٨] - نصت المادة (١١٨) من القانون المدني اليمني على أن ((ينقسم المال العام إلى عام وخاص، فالمال العام : هو كل مال تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة ويكون مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار، وهذا المال لا يجوز التصرف فيه أو الحجز علية ولا تملك الأشخاص له بأي وسيلة مهما بقي عاماً، ويجوز للأشخاص الانتفاع به فيما أعد له طبقاً للقانون، ماعدا ذلك من المال فهو مال خاص تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو تملكها آحاد الناس)).

[٢٠٠٩] - نصت المادة (٨٧)القانون المدني المصري على أنه :-

((١- تعتبر أموالاً عامة، العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو بقرار من الوزير المختص)).

تملكه، وأن الذي يمنع التصرف فيه أو الحجز عليه إنما هو تخصيصة للمنفعة العامة[٢٠١٠]، وقد أجاز القانونين المصري[٢٠١١] واليمني[٢٠١٢] صراحة اكتساب حقوق ارتفاق على المال العام إذا كان ذلك لا يتعارض مع تخصيصة للمنفعة العامة، ولاشك أن ملكية الدولة للمال العام لا تتعارض مطلقاً مع تخصيصة للمنفعة العامة.

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر[٢٠١٣] بأن:-
ملكية الأموال العامة من الموضوعات التي يستقل بها القانون العام والدولة هي المالكة للأموال العامة، ومن حقوق الملكية حق استغلال المال واستعماله والتصرف فيه بمراعاة وجهة المنفعة العامة المخصص لها المال. يحول هذا التخصيص دون التصرف في المال العام إلا إذا انطوى ذلك على نيه تجريده من صفة العمومية فيه، وترتيب سبل الانتفاع بالمال العام يجري وفقاً لأوضاع وإجراءات القانون الذي لا يتعارض مع إعادة تخصيص المال العام يجري وفقاً لأوضاع وإجراءات القانون العام الذي لا يتعارض مع إعادة تخصيص المال العام لمنفعة عامة أخرى يحق للإدارة أن تخص فرداً أو تؤثره بجزء من المال العام لانتفاعه الخاص.

وبناء على ما تقدم نجد ان الدولة وأشخاصها المعنوية العامة بإداراتها المتنوعة لها الحق بالتصرف بالمال العام، ولكنه مقيد بموجب زوال تخصيصه للنفع العام ليعود من أموال الدولة الخاصة وعندها يحق لها التصرف فيه، وكذلك حالة نقل ملكيته لجهة إدارية أخرى او منح حق الامتياز للغير وبشروط محددة قانوناً، ولكن طالما ان المال يتخذ صفة المال العام وتلازمه هذه الصفة فلا يجوز للدولة التصرف به، وكذلك للدولة حق استعمال المال العام والانتفاع به وخاصة الأموال التي تخصص لخدمة مرفق عام، ولها حق استغلال المال العام واستثماره، فالدولة وأشخاصها الإدارية المعنوية العامة لها حق تملك ثماره وحاصلاته او من خلال التراخيص الممنوحة للأفراد لاستغلال المال العام والاستفادة من إيراداته وكذلك الحصول على ما يدره المال العام من العائدات والإيرادات الناشئة عن خدمات المرفق العام التي يدفع الفرد إيراداً للدولة مقابل الحصول على هذه الخدمات[٢٠١٤].

وبعبارة ثانية ولما تقدم ذكره فإن للدولة وأشخاصها المعنوية العامة وكذلك المالك او الفرد لهما نفس الحقوق على الملكية سواءً كانت ملكية الدولة على المال العام او ملكية الفرد على الملكية العادية في حقهما بالتصرف واستعمال واستغلال المال مع بعض القيود المفروضة على حق الدولة في ملكيتها للمال العام مقارنة بحق الفرد المقرر على الملكية العادية لأمواله ، وهذا التقييد ناتج من تخصيص المال العام

[٢٠١٠] - المستشار/ أسامة عثمان- مرجع سابق – ص ١٤٠٥.

[٢٠١١]- تنص المادة (١٠١٥) من القانون المدني المصري على أن " الارتفاق حق يحد من منفعة عقار لفائدة عقار غيره يملكه شخص آخر ويجوز أن يترتب الارتفاق على مال عام ان كان لا يتعارض مع الاستعمال الذى خصص له هذا المال".

[٢٠١٢]- تنص المادة(١٣٤١) من القانون المدني اليمني على أن" يكتسب الارتفاق بإذن المالك او بالتصرف الشرعي او بالميراث او بالعرف ويجوز ان يترتب على مال عام ان كان لا يتعارض مع الاستعمال المخصص لهذا المال" .

[٢٠١٣]- الإدارية العليا الطعن ٨٠٩ لسنة ٣١ ق جلسة ١٩٩٣/١/٣١م.

[٢٠١٤] - د/ علي محمد بدير ، د/ عصام البرزنجي ، د/ مهدي السلامي- المرجع السابق - ص ٣٩٣. ، د / سامي جمال الدين - المرجع السابق - ص ٥٥٢، ٥٥٣.

واتخاذ ه صفة العمومية للمنفعة العامة ومتطلبات الصالح العام، مع وجود اختلاف في طبيعة النظام القانوني والقضائي الذي يحكم كل من هذه الحقوق.

والخلاصة أنه من غير المجدي إنكار حق ملكية الدولة على أموالها، لما يثيره هذا الإنكار من مشاكل وصعوبات لا حصر لها ولا مبرر لها، ولذلك من المتفق عليه أن سلطة الدولة والأشخاص العامة على الأموال العامة تتمثل في حق الملكية المقيد فقط بمبدأ تخصيص هذا المال للمنفعة العامة وما يستتبع ذلك من نتائج وآثار تؤدي إلى اختلاف حق الملكية العام عن حق الملكية العادية في نطاق هذا الحق ومضمونه دون جوهره[٢٠١٥].

الفرع الثاني

طبيعة حق الأفراد على الأموال العامة

إن تخصيص المال العام للمنفعة العامة يعني أن للأفراد الحق في الانتفاع بالمال العام وذلك في حدود الغرض الذي من أجله تم تخصيص هذا المال.

إن انتفاع الأفراد بالمال العام يتحقق بالسماح لهم باستعمال هذا المال بشرط عدم تعارضه مع تخصيص المال للمنفعة العامة إلا في حدود ضيقة وبصورة إستثنائية، وعليه فهناك عدة صور لاستعمال الأفراد للمال العام وهذه الصور هي[٢٠١٦]:-

١- قد يكون المال العام مخصص لخدمة مرفق عام، وفي هذه الحالة ينتفع الأفراد من المال العام بطريقة غير مباشرة ، فالأفراد ينتفعون من الخدمات التي يقدمها المرفق العام نفسه لا من المال العام نفسه طالما ان الأخير مخصص لخدمة المرفق العام وتسهيل عمله وأداءه لوظيفته، على أن يكون هذا الانتفاع وفقاً لشروط المرفق العام نفسه والتي يحددها المشرع في هذا المجال، حتى وان كان يمنع الأفراد من مراجعة هذا المرفق بصورة مطلقة الا بشروط محددة كما هو الحال في المنشآت العسكرية أو وسائل النقل او الاتصال وغيرها.
٢- الانتفاع المباشر للجمهور او أفراد المجتمع من المال العام، وينتفع الأفراد عادة من المال العام مباشرة متى ما كان مخصص لخدمتهم مباشرة، على ان يتلاءم انتفاعهم منه مع طبيعة

[٢٠١٥]- د/ سامي جمال الدين- أصول القانون الإداري - كلية الحقوق- جامعة الإسكندرية - ١٩٩٣ - ص ٢٢٥.

[٢٠١٦] - د/ سامي جمال الدين- أصول القانون الإداري- المرجع السابق - ص ٥٣٣ وما بعدها ،

- د/ علي محمد بدير ، د/ عصام البرزنجي ، د/ مهدي السلامي - المرجع السابق - ص ٤٠٠ وما بعدها .

- د/ محمد رفعت عبد الوهاب ، د/ حسين عثمان محمد عثمان – مبادئ القانون الإداري- دار المطبوعات الجامعية- الإسكندرية- ٢٠٠١م - ص ٤٦٥ وما بعدها .

- د/ نواف كنعان – القانون الإداري- الكتاب الثاني - الطبعة الأولى - الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع – ٢٠٠٣م- ص ٣٨٨ وما بعدها .

- د/ محمد فؤاد مهنا - القانون الإداري العربي الديمقراطي - مطبعة الشاعر - ١٩٦٥ - ص ٦٨٤.

وغرض المال العام، مثل الطرقات العامة والاستحمام في الشواطئ العامة والبحار والحدائق العامة، مع مراعاة قواعد المساواة بانتفاع الأفراد من المال العام بهذه الصورة والحرية في الانتفاع أيضاً من قبل الأفراد من المال مباشرة هو حق مكفول في الدستور ونجده أيضاً في اغلب التشريعات النافذ ة، علاوه على مجانية الانتفاع المشترك للأفراد بالمال العام، مالم تقتضي المصلحة العامة خلاف ذلك.

٣- استئثار احد الأفراد بالانتفاع والاستعمال للمال العام دون غيره استعمالاً خاصاً أو فردياً يمنع بموجبه غيره من استعماله معه، بشرط أن يتم هذا الاستعمال في حدود الغرض الذي خصص له المال العام، مثل تخصيص جزء من الرصيف في السوق العام لتاجر أو تخصيص مدافن للعائلات في الجبانات لدفن الموتى، وهذا النوع من الانتفاع يخضع عادة الى جميع القواعد التي تحكم الاستعمال المشترك للأفراد للمال العام، وكذلك لابد ان يحصل الفرد المنتفع على إذن سابق أو ترخيص من الجهة المختصة قبل الاستئثار بهذا المال لنفسه أو عقد بينه وبين الإدارة العامة، وبالتالي يكون هذا النوع من الاستعمال بمقابل مادي وله شروطه الخاصة لكل حالة ان كانت بترخيص أو عقد.

٤- قد يتمثل استعمال المال العام من قبل الأفراد في استئثار فرد معين بجزء من المال العام يقوم وحده باستعماله بصورة تغاير الغرض المخصص للمال العام لتحقيقه، مثل انفراد بعض الأفراد باستعمال جزء من رصيف الشوارع ووضع الأكشاك لبيع السلع ومحطات البنزين التي يرخص بإنشائها فوق أرض الميادين والشوارع والطرق العامة وقد استعمل بعض الفقهاء مصطلح الإنتفاع الخاص على أنها تعتبر هذه الصورة من استعمال المال العام استناداً على عقد مبرم بين الإدارة والفرد الذي استأثر بهذا الجزء من المال العام. على أن القاعدة في هذا الاستعمال هو أن يكون بمقابل مادي وأنه يتم إما استناداً إلى ترخيص إداري أو عقد إداري.

ونخلص من استعمال المال العام من قبل الأفراد إلى أن هناك استحالة مطلقة في أن يكون استعمال المال العام للجميع مطلقاً، وإنما هو في الحقيقة والواقع مبدأ عاماً عمومية نسبية فقط[٢٠١٧].

[٢٠١٧]- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله - القانون الإداري - الدار الجامعية – بيروت - ١٩٩٢ - ص ٢٥٢.

المبحث الثاني

معايير التمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة فقهاً وقضاءً

لم يتفق الفقه والقضاء على تحديد معيار مميز للأموال العامة من الأموال الخاصة ، لان التشريعات القانونية المقارنة لم تتوصل إلى وضع تعريف علمي واضح، أو حتى حصراً شاملاً للأموال العامة ،ومنها التشريع الفرنسي على الرغم من قدمه في هذا الموضوع[٢٠١٨] .

وكان لعدم قيام المشرع بتبني معيار محدد وواضح للتفرقة بين الأموال العامة والأموال الخاصة ،وحاجه القضاء إلى مثل هذا المعيار كي يتم الاستناد إليه في حل كثير من القضايا والنزاعات المتعلقة لتحديد نوعيه المال محل النزاع ،ومعرفه القواعد القانونية التي يخضع لها أثره الكبير في ظهور العديد من المدارس والاتجاهات المتباينة التي سعت إلى إيجاد معيار محدد يتم على أساسه الوصول إلى التكييف الصحيح لنوع المال محل النزاع، سواءً على المستوى الفقهي أو القضائي ،والتي نادى بها كثير من الفقهاء في كتاباتهم ودراساتهم[٢٠١٩] .

ومن هنا كان لابد من التطرق إلى هذه المدارس والاتجاهات المختلفة كونها تمثل مراحل التطور التي مرت بها مراحل التشريعات على عاتقهم مهمة إيجاد معايير محدده لتميز المال العام ،نتج عنها ظهور العديد من المعايير[٢٠٢٠]. وسوف نتناول هذه المعايير من خلال إرجاع هذه المعايير إلى ثلاث مدارس (اتجاهات) رئيسية نبحث في أولها اتجاه مدرسة التوجه الطبيعي، وفي ثانيها اتجاه مدرسة التوجه التخصيصي، وفي ثالثها اتجاه الفقه في البحث عن معيار التمييز بعيدا عن فكرة التخصيص، ونبين في رابعها المعيار السائد في القضاء والقوانين الوضعية.

[٢٠١٨] - د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا – المرجع السابق- ص ٥١.

[٢٠١٩] - د/ محمد فاروق عبد الحميد – المركز القانوني للمال العام– دراسة مقارنه– مطبعه خطاب – القاهرة– ط١– ١٩٨٣م– ص ١٧.

[٢٠٢٠] - لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع راجع :- د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا – الأموال العامة – منشأة المعارف – الإسكندرية- ٢٠٠٦م – ص٤٩ وما بعدها ، د/ حمد زيدان العنزي – الركن المادي لجريمة اختلاس الأموال العامة – دراسة مقارنة – مجلة المحامي – السنة الثالثة والعشرين – أكتوبر ، نوفمبر ، ديسمبر – ١٩٩٩م – تصدر عن جمعية المحامين الكويتيين - ص٤٦ و ما بعدها ، د/محمد فاروق عبد الحميد –المرجع السابق ص١٠ وما بعدها ، د/ محمد عبد المحسن المقاطع – النظام القانوني للأموال العامة في الكويت – مجلة الحقوق – مجلس النشر العلمي – الكويت – السنة الثالثة عشر – العدد الثالث – سبتمبر ١٩٩٤م- ص٢٣٦ وما بعدها ، د/محمد محمد الدروبي - مرجع سابق- ص١٤٣ وما بعدها ، د/رمضان محمد بطيخ – الوسيط في القانون الإداري – دار النهضة العربية القاهرة – ١٩٩٨م ص٦٦٢ وما بعدها – د/ محمد عبد الحميد أبو زيد – الانتفاع بالمال العام – دراسة مقارنه – دار النهضة العربية ١٩٩٠م ص٦٨ وما بعدها .

المطلب الأول

مدرسة التوجه الطبيعي (معيار طبيعة المال)

اعتمد أصحاب هذا المعيار على طبيعة المال العام ذاته لتمييز المال العام عن غيره من أموال الدولة الخاصة ،إي بالنظر إلى كون المال قابلاً أو غير قابل بطبيعته للتملك الخاص.

إذ لا يعد مالاً عاماً إلا ما كان بطبيعته 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 منشئاً، ويرى أنصار هذا المذهب إنه من أجل عد المال عاما، يجب أن يكون مخصصا لاستعمال الجمهور مباشرة، لأنه بهذا التخصيص يصبح المال بطبيعته غير قابل للملكية الخاصة، وتخصيص المال لاستعمال الجمهور مباشرة[٢٠٢١].

وتبعاً لذلك يكون المال عاماً إذا كان بطبيعته غير قابل لان يكون محلا للملكية الخاصة، وبالتالي فإن مباني الدولة ومنقولاتها لاتعتبر من الأموال العامة لأنها بطبيعتها يمكن أن تكون ملكاً خاصاً.

ويمثل فقه هذه المدرسة رأيان قال بهما الفقيه ديكروك(Ducrocq) والفقيه برتلمي(Berthelemy)، إذ يتفق كل منهما في رد صفة العمومية للمال العام إلى طبيعة المال ذاته، وهل هو قابل للتملك أم لا. فالمال العام – وفقاً لهذا الرأي- هو كل مال غير قابل للتملك الخاص سواء من قبل الأفراد أو من قبل الأشخاص العامة[٢٠٢٢].

إلا إنهما يختلفان في تأصيل نظريتيهما، ويعتبر هذا المعيار هو أقدم المعايير ظهوراً وأكثرها تأثيراً بالقانون الخاص، ويعتبر الفقيه الفرنسي ديكروك (DucrocQ) أول من عني بالبحث عن معيار علمي دقيق يميز أموال الدولة العامة عن أموالها الخاصة[٢٠٢٣]. وهو مستمد من نص المادة (٥٣٨)من القانون المدني الفرنسي[٢٠٢٤] حيث استخلص من هذا النص وما تلاه تعريفاً للمال العام هو انه ((أجزاء الأراضي المخصصة لانتفاع الجمهور، التي لا يمكن بطبيعتها أن تكون محلاً لملكيه خاصة [٢٠٢٥])).

[٢٠٢١] - عبد الحفيظ فارة- تسيير وإدارة الأملاك المحلية- رسالة ماجستير- كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير- جامعة منتوري قسنطينة- الجزائر- ٢٠٠٨م- ص ١١.

[٢٠٢٢] - د/ رأفت فودة- العقود الإدارية والأموال العامة- مرجع سابق- ص ١٥٥.

[٢٠٢٣] - د/ محمد علي أحمد قطب – المرجع السابق – ص٤.

[٢٠٢٤] - إذ تنص على:-

((Les chemine, routes et rues alla char de l Etat , les fleuves et rivières naviqablesou flottables, les rivages , lais et relais de la mer , les ports les harpes les rades, et généralement toutes les portions du territoire français qui ne son pas susceptibles d une propriété privée , sontconsiderees comme des dépendances du domaine public))

ويترتب على ذلك بالضرورة أن حق الدولة على هذه الأموال ليس حق ملكية، فهذه الأشياء لا يمكن أن تكون مملوكة لأحد، فالمال العام ليس مالاً للملكية، فالدولة ليس لها سوى الحراسة والإشراف بالإضافة إلى مهمة أخرى وهي الحفاظ على هذه الأموال للأجيال القادمة[٢٠٢٦].

ويذهب ديكروك إلى إن العبرة في طبيعة المال ذاته، وما إذا كان قابلا للتملك الخاص أو غير قابل له لكي يعد مالا عاما أو خاصا، وإن المال الذي لا يكون قابلاً للتملك بطبيعته هو الذي يخصص لاستعمال الجمهور مباشرة، لا المخصص لخدمة مرفق عام، على أن يكون هذا عقاراً لا منقولاً. ويمكن القول إن ديكروك قد أعتمد في نظريته على ثلاثة عناصر لابد من وجودها مجتمعة في المال لكي يمكن عده مالاً عاماً، وهي:

١- أن يكون المال بطبيعته غير قابل للملكية الخاصة، كالأنهار والميادين العامة والطرق.
٢-أن يكون قد خصص لاستعمال الجمهور مباشرة لا خدمة مرفق عام، فهو لا يدخل في عداد الأموال العامة المباني الحكومية والمعسكرات، لأنها لا تكون مخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة إلا إذا وجد نص قانوني خاص يقضي بخلاف ذلك.
٣-أن يكون هذا المال عقارا لا منقولا، ويستخلص هذا الشرط من نص الفقرة الأخيرة من المادة السابقة، لأن المنقولات بطبيعتها يمكن أن تكون محلا للملكية الخاصة إلا أنه مع ذلك يتجاوز هذا الشرط، فيلحق بالأموال العامة ـ تطبيقا لنظرية التبعية ـ توابع المال العام وملحقاته بعدها مالا عاما بالتخصيص كالآثار في المتاحف الوطنية أو الكتب في المكتبات.

فإذا وجدت هذه العناصر جميعا في المال عد مالاً عاماً، أما إذا فقد أياً منها فإنه يصبح مالاً خاصاً، إلا إذا ورد نص خاص خلاف ذلك.

ولا يختلف الفقيه برتلمي عن ديكروك في عد طبيعة المال وكونه غير قابل للملكية الخاصة معيارا لتمييز المال العام من المال الخاص، إلا أنه لا يرجع في تأصيل نظريته إلى نصوص القانون المدني، بل إلى العقل والمنطق. فيرى إن الاستدلال العقلي هو وحده الذي يمكن أن يهدي إلى تمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة، فقد تناول أنواع الأموال العامة التي لا خلاف عليها، فوجد إنها تختلف من جهة الواقع عن ملكية الأفراد اختلافا يبرر إفرادها بأحكام قانونية خاصة، لذلك فمن الطبيعي خضوعها لقواعد خاصة

وترجمتها:((تعد من توابع الدومين العام الطرق والشوارع والحارات التي على عاتق الدولة والأنهار والترع الصالحة للملاحة فيها وشواطئ البحر والأراضي التي تتكون من طمي البحر وتلك التي تنحسر عنها مياهه والموانئ والمراسي والموارد وعلى العموم كافة أجزاء الإقليم الفرنسي التي لا تقبل أن تكون مملوكة ملكية خاصة)).

[٢٠٢٥] - محمد أحمد عبد المحسن الفريحات – الحماية القانونية للمال العام – رسالة ماجستير- الجامعة الأردنية – ١٩٩٦ – ص٦-٧.

[٢]- Ducrocq- droit administratratif ٧e ed IV- ٩٥-Cite par Y – Gaudemet – Traite de d droit administrative – t٢- Droit administrative des biens- L,G,D,J- ١٩٩٨- p ٢٣

- Sophie Schiller , Droit des biens , Dalloz, ٢٠٠٣, p ٣٦ et s

- Patrick Courbe, Droit Civil, les biens, Dalloz, ٢٠٠٣, p ٨-٩

- Ducrocq, Cours de droit administratratif tome ٤, p ٩٥

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 بسبب تخصيصها للنفع العام.

وفيما عدا ما تقدم، فان برتلمي يتفق مع ديكروك في اشتراط أن تكون الأموال العامة مخصصة لانتفاع الجمهور، فقد أستبعد المباني من نطاق الأموال العامة، إلا إذا وجد نص يقضي بخلاف ذلك كما أستبعد المنقولات من عداد الأموال العامة.

ويرى أن الحماية التي يفرضها المشرع أحيانا على بعض الأموال المنقولة لا يرجع إلى كونها أموال عامة، بل يرجع إلى وجود نص في تشريعات خاصة يفرض مثل هذه الحماية[٢٠٢٧] وعلى الرغم من المحاولات التي بذلها كل من الفقيه ديكروك والفقيه برتلمي لإيجاد معيار لتمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة والحجج التي ساقوها لتأييد نظرتهم وللتدليل على صحتها إلا إن هذا المعيار قد عرض له الانتقاد ومن أهم الانتقادات التي وجهت إليه:

١- إن هذا المعيار قد ضيق من نطاق الأموال العامة، إذ يقصرها على الأموال المخصصة لانتفاع الجمهور مباشرة، في حين إن هناك أموالاً لا تخصص لانتفاع الجمهور مباشرة، ومع ذلك فإنها تعد من الأموال العامة باتفاق الجميع كالمباني العامة والحصون العسكرية. على الرغم من أهميه هذه الأموال والمرافق العامة ،واحتياجها للحماية القانونية نفسها تحظى بها بقيه الأموال العامة [٢٠٢٨].

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

٣- إن هذا المعيار ينافي طبيعة الأشياء فليس ثمة مال غير قابل للتملك بطبيعته، إذ هو بطبيعته كل ما يمكن تملكه، ولا يوجد أموال تخرج بطبيعتها عن التملك الخاص، إلا تلك التي يعم نفعها الكافة. وبالتالي فلا يوجد مال عام أو خاص غير قابل بطبيعته لان يكون محلا للملكية، ولا يستبعد من ذلك سوى الأشياء المشاعة كالهواء ومياه البحار[٢٠٢٩].

٤-

ما تنتقد هذه النظرية لأن طريقة إثارتها وعرضها للمسألة لم تكن جيدة، لأنها تستند إلى

[٢٠٢٧] - د/ عبد الرزاق شيحا- الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة- الجزء الأول- الأموال العامة- دار المطبوعات الجامعية- الإسكندرية- بدون سنة الطبع - ص ٥٦ وما يليها.

[٢٠٢٨] - د/رمضان محمد بطيخ – المرجع السابق – ص٦٦٤ ، د/علي الباز – مفهوم الأموال العامة (الماهية – الاستعمال – الحماية) في التشريعات المصرية والكويتية – مجله المحامي – السنة الحادية والعشرون (إبريل مايو يونيو ١٩٩٧م)- ص١٣٠.

[٢٠٢٩] - د/إبراهيم عبد العزيز شيحا – المرجع السابق –ص٥٨-٦٠ .

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[٢٠٣٠].

ونتيجة لكل هذه الانتقادات التي وجهت إلى هذا المعيار، حاول أصحاب هذا الاتجاه أن يوسعوا من نطاق الأموال العامة، فذهبوا إلى إنه 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 حدا بالفقه للبحث عن معيار أخر لتمييز أموال الدولة العامة من أموالها الخاصة.

المطلب الثاني

مدرسة التوجه التخصيصي (معيار التخصيص)

لا يتفق أنصار هذه المدرسة مع أنصار مدرسة التوجه الطبيعي في قولهم أن معيار التمييز يكمن في طبيعة المال ذاته بعده غير قابل للملكية الخاصة، بل يرون في فكرة تخصص أساسا جيدا لتمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة، إلا إن أنصار هذه المدرسة وإن كانوا قد اتفقوا على معيار التخصيص أساساً لتمييز الأموال العامة، فإنهم قد اختلفوا في تحديد المقصود بالتخصيص للمنفعة العامة بين اتجاهين رئيسين.

<u>الإتجاة الأول:- تخصيص المال لمرفق عام</u>

يرى أنصار مدرسة المرفق العام[٢٠٣١]، وعلى رأسهم العميد ليون دوجى Leon Duguit (وجوستون جيز Gaston Jeze)، (وروجيه بونار Boger Bonard)،(وليون رولان Rolland) أن المال يعتبر عاماً إذا كان مخصصاً لخدمه المرفق العام[٢٠٣٢]. وأنصار هذا المعيار هم أصحاب نظرية المرفق العام والذين جعلوا من هذه النظرية معياراً للتمييز بين الأموال الخاصة والعامة المملوكة للدولة، حيث ربطت هذه المدرسة بين المال العام والمرفق العام ،وتوصلوا إلى إن المال لا يعد مالاً عاماً إلا إذا

[٢٠٣٠] - د/ نوفل عبد الله صفو الدليمي- الحماية الجزائية للمال العام- دراسة مقارنة- دار هومة للطباعة والنشر- ٢٠٠٥م - ص ١٠٦ وما بعدها.

[٢٠٣١] - عرف المرفق العام بأنه مشروع يعمل باطراد وانتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور، مع خضوعه لنظام قانوني معين.

[٢٠٣٢] - د/ خالد سماره الزغبي – القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية – الطبعة الثالثة مكتبه دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان ١٩٩٨م – ص٢٧٠، ٢٧١ ، د/علاء يوسف اليعقوبي – حماية الأموال العامة في القانون الإداري – رسالة ماجستير - كليه القانون والسياسية – جامعة بغداد – ١٩٧٧م - ص١٦.

كان مخصصاً بصوره مباشره لخدمه المرافق العامة ووسيلة لإدارتها[٢٠٣٣] وتسييرها، ولا تدخل في عداد الأموال العامة الأموال غير المخصصة لخدمه مرفق عام وان كانت مخصصه لاستعمال الجمهور[٢٠٣٤].

وعلى الرغم من أن هذا المعيار قد عالج بعض العيوب التي وجدت في المعيار السابق، ذلك بان اعتبر مباني المؤسسات والإدارات الحكومية والآثار والأدوات المكتبية من الأموال العامة كونها مخصصة لخدمة مرافق عامة. إلا أن هذا المعيار تعرض لانتقادات عديدة واهم انتقاد وجه له هو أن تخصيص المال العام لا يعد كافياً لاعتبار جميع الأموال العامة كالطرق العامة والشوارع والأنهار تعد أموالاً عامة على الرغم من أنها ليست مخصصة لمرفق ،ولكنها اعتبرت أموال عامة لأنها مخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة هذا من جانب ومن جانب آخر توجد بعض الأموال مخصصه للمرفق العام ولكنها قليله الأهمية بحيث لا تستوجب الحماية الخاصة المقررة للأموال العامة التي تخدم مرافق عامه جوهريه كأدوات المكاتب والورق والأقلام[٢٠٣٥].

وتجاه هذه الانتقادات حاول الفقيه (جيزJeze) أحد أنصار هذه النظرية أن يدخل عليها شيء من التجديد والمرونة يساعد في تدارك هذه الانتقادات ،حيث اعتبر معيار تخصيص المال العام لمرفق عام هو المعيار الذي يميز المال العام عن المال الخاص ،لكنه اشترط إضافة شرطين رئيسيين لثبوت الصفة للمال وهما:-

١- أن يكون المال مخصصاً لمرفق عام أساسي.
٢- أن يقوم المال بالوظيفة الرئيسية في إدارة ذلك المرفق[٢٠٣٦].

ولكن هذا الرأي يؤدي إلى استبعاد بعض الأموال كالمحاكم والمدارس والمعسكرات فلا تعد أموالاً لأنها لا تقوم بالدور الجوهري أو الرئيسي في إدارة تلك المرافق وان الدور الرئيسي يقوم به القضاة والأساتذة والجنود، كما تستبعد المنقولات من الأموال العامة لأنها لا تؤدي وظيفة جوهريه في إدارة المرفق العام، على الرغم من تخصيصها لتسيير المرفق العام.

وقد انتقد رأي الفقيه (جيزJeze)من عده نواحٍ على النحو الآتي:-

[٢٠٣٣] - د/ أحمد زيدان العنزي – مرجع سابق ص٨٩ ، د/إبراهيم شيحا – مرجع سابق ص٦٤ .

[٢٠٣٤] - د/ محمد عبد الحميد أبو زيد – مرجع سابق – ص٦٨١.

[٢٠٣٥] - أنسام علي عبد الله – النظام القانوني للأموال العامة – مجلة الرافدين للحقوق – مجلد ٢ السنة العاشرة – العدد ٢٥ – سنه ٢٠٠٥م – ص٣١٣، ٣١٤ ،د/ نوفل علي الصفو – التعريف بأموال الدولة العامة – مجلة الرافدين للحقوق – مجلة١ – السنة التاسعة- عدد ٢٠ – سنة ٢٠٠٤ ، د/ وليد بدر نجم الراشدي ، عادل سالم فتحي الجبالي – الحماية القانونية للمال العام من آثار الفساد- بحيث مقدم ضمن أعمال المؤتمر السنوي لهيئة النزاهة العراقية – بغداد – ٢٠٠٨م - ص٥ ، د/ ماجد راغب الحلو – القانون الإداري – دار الجامعة الجديدة – ٢٠٠٦م - ص١٥٠ ، د/ سامي جمال الدين – أصول القانون الإداري - ج٢ – دار المطبوعات الجامعية – ط ١٩٩٦ . ص٦٧١ .

[٢٠٣٦] - د/علاء يوسف اليعقوبي – حماية الأموال العامة في القانون الإداري – رسالة ماجستير مقدمة إلى كليه القانون والسياسية – جامعة بغداد – ١٩٧٧م –ص١٧ ،د/ بكر القباني – القانون الإداري الكويتي – مطبوعات جامعة الكويت – بدون سنه نشر – ص٣٠٢

١-
ن المدارس والمستشفيات والمحاكم والمعسكرات تعتبر بالإجماع من الأموال العامة لدورها المهم في تسيير المرفق، فلا يتصور قيام القاضي في الفصل بين المنازعات في الطرقات أو قيام المدرس بالتدريس في العراء، أو قيام الجنود في الدفاع عن أوطانهم من دون التحصين بالمواقع والمعسكرات.
٢-
م يبين الفقيه (جيزJeze)متى يكون المرفق جوهرياً أو لا يكون، أو متى يكون الدور الذي يؤديه المال العام في إدارة المرفق أساسياً[٢٠٣٧].

الإتجاة الثاني:- تخصيص المال للمنفعة العامة

نتيجة للانتقادات التي وجهت للمعايير السابقة ، يذهب الرأي السائد في الفقه إلى اتخاذ (تخصيص الأموال للمنفعة العامة) معياراً مميزاً للأموال العامة. وقد تبنى هذا المعيار الفقيه (هوريو Hauriou) والفقيه (Waline) وهو أخر ما استقر عليه تطور الفقه الإداري في الوصول إلى معيار محدد للتفرقة بين أموال الدولة العامة وأموال الدولة الخاصة[٢٠٣٨]، إذ يرى الفقيه هوريو إن معيار تمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة، يكمن في تخصيصه للنفع العام سواء كان ذلك التخصيص لاستعمال الجمهور المباشر، أم لمرفق عام من مرافق الدولة. باعتبار إن القاسم المشترك بين المعيارين السابقين هو خدمه المال للمنفعة العامة[٢٠٣٩].

وبناءاً على ذلك فإن الأموال العامة وفقاً لهذا المعيار هي كل الأموال المملوكة للدولة أو لغيرها من أشخاص القانون العام ، والمخصصة للمنفعة العامة، سواءً أكانت هذه الأموال معده لخدمه الجمهور مباشرةً، كالطرق العامة والحدائق، وشواطئ البحار، أم كانت مرصوده لخدمه المرفق العام ولا يستفيد منها الجمهور إلا بطريق غير مباشر عن طريق المرافق المخصصة لها ،كالمباني الحكومية، وأثاثها ومكاتبها وأدواتها ومكونات السكك الحديدية. ولا فرق بين أن تتولى الحكومة إدارة المرافق العامة بنفسها، أو تعهد بإدارتها إلى فرد أو شركه خاصة، حيث أصبح تفويض المصلحة العامة إلى الأفراد والشركات هو الأكثر تكراراً[٢٠٤٠].

وعندما نأتي لتقييم هذا المعيار نجد انه قد أدى إلى توسيع نطاق الأموال العامة أكثر مما يجب وذلك بان ادخل فيها أشياء قليله القيمة كأثاث المرافق والأدوات المكتبية، وهذه ليست بحاجه إلى تطبيق نظام قانوني غير مألوف مثل نظام الأموال العامة وتمتعها بالحماية المقررة للأموال العامة.

[٢٠٣٧] - محمد عبد المحسن الفريحات – المرجع السابق – ص١٢.، د/ نوفل عبد الله صفو الديلمي- المرجع السابق- ص ١٠٧.

[٢٠٣٨] - د/ محمد محمد الدروبي – مرجع سابق – ص١٥٠.

[٢٠٣٩] - د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا – مرجع سابق – ص٧٢.

[٤] - Jean Rivero et Jean Walineg droi Eadminis tratif – ١٨ e ed, ٢٠٠٠ – Dalloz – Paris – P ٤٣٩.

وتجاه هذا النقد الذي تعرض له معيار التخصيص للمنفعة العامة، عمل الفقيه (هوريو Hauriou) على تطويره وذلك لتجنب التوسع الشديد في عناصر الأموال العامة، ومحاوله منه لضبط إتساع فكره المنفعة العامة، فاشترط لاكتساب المال العام لصفة العمومية شرطين:-

أ -١
ن يكون المال مخصصا للنفع العام.
أ -٢
ن يتم التخصيص للنفع العام بقرار صريح من الإدارة.

إلا أن هذه المحاولة كانت هدفا لتوجيه النقد إليها، إذ يلاحظ إن القضاء الفرنسي لا يتطلب صدور قرار تخصيص صريح من الإدارة لإضفاء صفة العمومية على المال، وإن هذا القرار لا يبين المعيار الذي بموجبه يمكن القول أن الإدارة ملزمة فيه بإصدار قرارها بالتخصيص، فإن صدور هذا القرار مرهون بالسلطة التقديرية للإدارة، وإن قرار التخصيص لا يعد ركنا من أركان المال العام بل هو وسيلة لإلحاق الصفة العامة بالمال.

لذلك قام فالين بمحاولة ثانية لوضع ضوابط تحدد نطاق هذا المعيار فذهب إلى قصر الأموال العامة على ما يكون ضروريا منها ولا يمكن الاستغناء عنها أو التعويض عنها في حالة فقدها أو تلفها ، لذلك فإنه يعرف المال العام بأنه ((كل مال مملوك لشخص إداري يترتب على تكوينه الطبيعي أو تهيئة الإنسان له أو بسبب أهميته التاريخية أو العلمية أن يصبح ضروريا لخدمة مرفق عام أو لإشباع حاجة عامة ولا يمكن الاستعاضة عنه بمال آخر في القيام بهذه الوظيفة)). ومثال هذه الأموال الطرق العامة والسكك الحديدية ومجاري المياه.

فلو حرمت الإدارة منها أو تم إتلافها أثر حادث، لما أمكن للإدارة استبدالها بأي شئ آخر وفي الوقت ذاته يجب عليها الإسراع في إعادتها وإصلاحها، فهذه الأشياء لا يمكن الاستغناء عنها وهذا على خلاف المباني التي تقيم فيها المصالح الحكومية فهي ليست من النوع الذي لا يمكن الاستغناء عنه أو الاستعاضة عنه بغيره، فإذا التهم حريق مبنى تقيم فيه مصلحة حكومية فيكون بوسع هذه المصلحة الانتقال إلى مبنى آخر، ولذلك انتهى فالين إلى عدم اعتبار هذه الأموال من الأموال العامة نظرا لسهولة استبدالها[٢٠٤١].

وطبقا لهذا الرأي يدخل في نطاق الدومين العام كل مال لشخص إداري يترتب على تكوينه الطبيعي، أو نتيجة لتهيئة الإنسان له أو بسبب أهميته التاريخية أو العلمية أن يكون ضروريا للنفع العام، بحيث لا يمكن الاستعاضة عنه بمال أخر.

[٢٠٤١] - د/ عبد الرزاق شيحا- المرجع السابق - ص ٧٤ وما بعدها.

المطلب الثالث

تأسيس المعيار خارج فكرة التخصيص

ذهب جانب من الفقه إلى وجوب البحث عن معيار تمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة بعيدا عن فكرة التخصيص للمنفعة العامة، لأنها لم تعد تتفق مع القانون الفرنسي أو مع أحكام القضاء.

فيرى الأستاذ ألبرت(R.ALBRET) إن معيار التمييز يكمن في تدخل الإدارة ومباشرتها لإجراءات البوليس وسلطاته، فلا تعد أموالا عامة إلا التي تمارس الإدارة تجاهها سلطات البوليس التي تتمثل غالبا بشكل جزاء جنائي.

إلا إنه يؤخذ على هذا الرأي إنه لم يحدد المعيار الذي بموجبه يمكن تحديد الأموال التي تستطيع الإدارة أن تمارس عليها سلطات البوليس، وإنه من غير المنطقي تعليق الاعتراف بصفة العمومية للمال بناء على خضوعه لهذه السلطات، لأن ممارسة الإدارة لهذه السلطات، إنما يكون نتيجة لتطبيق نظام استثنائي على الأموال العامة بعد ثبوت صفة العمومية لها[٢٠٤٢].

أما الأستاذ جانس (Jansse) فيرى أنه لا جدوى من البحث عن معيار موضوعي للمال العام بل لابد من الرجوع إلى إرادة المشرع في كل حالة على حدة من أجل التعرف على طبيعة المال وما إذا كان يعد من الأموال العامة أو لا، فالأموال العامة يجب أن تكون محددة عن طريق التشريع سواء كان هذا التحديد صريحا أم ضمنيا.

ويؤيد الأستاذ كلود (Claude Klein) الأستاذ جانس فيما ذهب إليه، فيرى إن الأساس القانوني السليم لتطبيق النظام الاستثنائي للأموال العامة يكمن في الإدارة التشريعية أو اللائحية من خلال قيام المشرع بتحديد الأموال العامة مباشرة أو من خلال لوائح تفويضية تصدر عن السلطة التنفيذية عند الحاجة.

إلا أنه يؤخذ على آراء كل من الأستاذ جانس وكلود عدم تحديدها من ناحية الحالات التي يعد فيها المشرع مالا عاما، ومن الناحية أخرى فإنه من الصعب تطبيق هذا المعيار، لأنه يتطلب وجوب تدخل المشرع في كل حالة لتحديد ما يعد من الأموال العامة وهذا غير ممكن تطبيقه من الناحية العملية، ومن الصعب التعرف على إرادة المشرع، لأن الكشف عنها غالبا مالا يكون بالأمر اليسير.

المطلب الرابع

المعيار السائد في القضاء والقوانين الوضعية

تبين لنا مما تقدم إن الآراء الفقهية قد تباينت 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.

[٢٠٤٢]- عبد الحفيظ فارة- المرجع السابق – ص ١٦.

فلم يحدد المشرع الفرنسي معيارا واضحا يمكن الاستناد إليه لتمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة، وقد انعكس ذلك على موقف القضاء الفرنسي تجاه هذه المسالة، إذ 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[٢٠٤٣].

إلا إنه منذ عام ١٩٤٧ بدأ 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 المرافق الخاصة، ويمكن ملاحظة ما يلي:

١-
إن اللجنة قد تبنت معيار التخصيص للمنفعة العامة سواء كان مخصصاً لاستعمال الجمهور مباشرة أم لخدمة مرفق عام من مرافق الدولة.

إ ٢-
نها 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 ٧ تشرين الثاني ١٩٥٠ ، إذ تبنت فيه معيار التخصيص للمنفعة العامة، كما أخذت بشرط إعداد المال إعداد 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 ١٩٥٦/١٠/١٩م بشأن قضية(Sos. le Beton) بعد الأرض التابعة للميناء marne) (Bonneuih – Sur – من الأموال العامة بسبب إعدادها إعدادا خاصا لخدمة الميناء، وأقر أيضا في حكمه الصادر في ١٩٥٩/٥/١١م بشأن قضية (Dauphin) بالصفة العامة لطريق مدينة أرلز (Arles) لأنه مخصص لخدمة مرفق عام ذي سمة ثقافية وسياحية وإنه قد أعد إعدادا خاصا لهذا الاستعمال، وفي قراره الصادر بتاريخ ١٩٦٠/٤/٢٢م عد مجلس الدولة وجود مصاطب وتشجير الدورة في منطقة القصر الأبيض في الجزائر العاصمة يضفي الصفة العامة على هذه الأموال، وأقر أيضا بالصفة العامة للملعب في مدينة تولوز، لأن إنشاءه بقصد تطوير الأنشطة الرياضية التي لها سمة الاستعمال العام وأنه قد خصص لمنفعة عامة وذلك في حكمه الصادر في ١٩٦١/٧/١٣م ومن أحكامه التي تُبين تبنيه للمعيار الذي حددته لجنة تنقيح القانون المدني الحكم الصادر في ١٩٦٥/٢/١٥م إذ عد مرآب السيارات المقام في مدينة

[٢٠٤٣] - د/ محمد فاروق عبد الحميد- المرجع السابق - ص ١٠ وما بعدها.

ليون الذي وضع في تصرف مستعملي السكك الحديدية جزءاً من المال العام، لأنه يسهل هذا المرفق من قبل المسافرين الذين يأتون بسيارتهم إلى المحطة[٢٠٤٤].

ويذهب الأستاذ (Jean) إلى إنه لابد من بذل الجهد للتوصل إلى جميع المعطيات المشار إليها سابقا، إلا إنه يمكن توحيدها بصيغة واحدة وإعطاء تعريف مبسط للمال العام فيمكن أن يعرف بأنه ((مجموعة ممتلكات مخصصة للمصلحة العامة ويتم تهيئتها لغرض هذا التخصيص)). إذ تغطي هذه الصيغة جميع الافتراضات فيما عدا ضفاف البحر أو شواطئه التي تكون مخصصة للمنفعة العامة بصورة طبيعية دون الحاجة إلى إعداد خاص لذلك[٢٠٤٥].

وظل القضاء المدني والإداري يأخذ بهذا المعيار لتمييز المال العام عن المال الخاص، مما حدا بالمشرع الفرنسي إلى الأخذ بالمعيار الذي اقترحته لجنة تنقيح القانون المدني، والذي تبناه القضاء الفرنسي، وهو شرط الإعداد الخاص أو التهيئة الخاصة بالنسبة لأموال المرافق العامة، وذلك في المادة (٢٠) من قانون توجيه النقل الداخلي الصادر عام ١٩٨٢م. ونص على أن " الأموال العقارية المخصصة لمرفق عام النقل الحديدي والمعدة خصيصاً لهذا الغرض لها صفة المال العام".

وبذلك يكون المعيار المعمول به لتمييز المال العام سواء أكان في الفقه أم القضاء أو التشريع هو أن يكون المال مملوكاً للدولة أو للشخص العام ومخصصاً لاستعمال الجمهور مباشرةً أو مخصصاً لخدمة مرفق عام بشرط أن يكون قد أعُد إعداداً خاصاً يتفق والأغراض الأساسية التي قام من أجلها المرفق العام، إما بسبب تكوينه الطبيعي أو بسبب إعداده وتهيئته مادياً من قبل الإدارة ليتفق وغرض المرفق العام.

أما المشرعان اليمني[٢٠٤٦] والمصري[٢٠٤٧] فقد أخذوا بمعيار التخصيص للمنفعة العامة كمعيار للتمييز بين أموال الدولة العامة وأموال الدولة الخاصة، وهو المعيار نفسه الذي أخذت به اغلب التشريعات في مختلف الدول، حيث أخذ به المشرعان الأردني[٢٠٤٨] والكويتي[٢٠٤٩] كما تأخذ به غالبيه التشريعات في وقتنا الحاضر[٢٠٥٠].

[٢٠٤٤] - د/ عبد الرزاق شيحا- مرجع سابق - ص ٣٥ وما يليها.

[٢٠٤٥] - عبد الحفيظ فارة- مرجع سابق- ص ١٧.

[٢٠٤٦] - تنص المادة (١١٨) من القانون المدني اليمني على ((ينقسم المال العام إلى قسمين عام وخاص فالمال العام هو كل ما تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة ويكون مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار ....)).

[٢٠٤٧] - تنص المادة (٨٧) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنه ١٩٤٨م على أنه ((١- تعتبر أموالاً عامة ،العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة ، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص)).

[٢٠٤٨] - و تنص المادة (٦٠ جـ١) من القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنه ١٩٧٦ بقولها ((تعتبر أموالاً عامة جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الحكمية العامة والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة)).

فتشريعات الدول المذكورة نصت في صلب القانون المدني لكلاً منها على أن التخصيص للمنفعة العامة هو المعيار المميز للمال العام إلا أنها لم تبين المقصود بالتخصيص للمنفعة العامة، فالمشرع المدني لهذه الدول قرر القاعدة العامة، ولم يدخل في التفصيلات تاركاً ذلك للقانون الإداري لما يتميز به من المرونة والتطور المستمر، فهو بذلك يترك للقاضي حرية واسعة في التقدير يواجه بها تباين الظروف فيما يعرض أمامه من الواقع، فالقاضي الذي لا يتقيد في أحكامة بقواعد جامدة ولا يغل يده نصوص ضيقة يستطيع أن يكيف الأحكام القانونية بحيث تصلح للتطبيق العادل في الظروف المتغيرة، لذلك أعتمد الفقه[٢٠٥١] في تحديد المقصود بالتخصيص للمنفعة العامة بالتفسير الواسع، وهذا التخصيص إما أن يكون باستعمال الجمهور للمال العام مباشرة وإما أن يكون باستعمال الجمهور للمال العام عن طريق مرفق عام.

وسواءً أكانت هذه الأموال منقولة مثل الكتب في المكتبات العامة أم أسلحة الجيش والشرطة أو كانت هذه الأموال طبيعية، أي بدون تتدخل الأنسان مثل شواطئ البحر والأنهار أو أن تكون هذه الأموال من تهيئة الأنسان كالطريق والحصون والمباني المصلحية.

وكل ما يهم في هذا الشأن هو أن يكون المال بذاته مخصصاً للمنفعة العامة[٢٠٥٢]، أما إذا كان دوره مقصوراً على أن يزود خزانة الشخص العام بالمال فإنه يعتبر من الدومين الخاص، وبالتالي لا تسري علية القواعد التي تحكم المال العام.

مما سبق يتضح لنا أن الأموال العامة تنقسم إلى قسمين:

أولهما: الأموال المخصصة على استعمال الجمهور أو الكافة.

وثانيهما: الأموال المخصصة للمرفق العام.

[٢٠٤٩] - تنص المادة (٢٣) من القانون المدني الكويتي رقم ٦٧ لسنه ١٩٨٠م على ما يلي ((١- كل شيء تملكه الدولة أو أي شخص اعتباري عام ويكون مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون ....)).

[٢٠٥٠] - أخذت اغلب التشريعات العربية بهذا المعيار ومنها على سبيل المثال لا الحصر ما أخذ به المشرع العماني حيث نصت المادة (٦) من قانون الأراضي العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٥ لسنه ١٩٨٠م على أنه ((تتكون أملاك الدولة أرضاً وبناءً من أملاك الدولة العامة وأملاك الدولة الخاصة ويعتبر ملكاً عاماً كل ما خصص للمنفعة العامة بقانون أو تم تخصيصه بالفعل للمنفعة العامة)).وفي ليبيا نصت المادة (٨٧) من القانون المدني المعدل بالقانون رقم (٣٨) لسنه ١٩٧٠م على أنه ((يعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصه للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار من اللجنة الشعبية العامة أو أمين اللجنة الشعبية العامة)). وفي العراق نصت المادة (٧١ ف١)من القانون المدني على أن ((١- تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة ...)).

٢٠٥١ - د/ سليمان محمد الطماوي – مبادئ القانون الإداري- دراسة مقارنة- الكتاب الثالث- أموال الإدارة وامتيازاتها- – دار الفكر العربي – القاهرة – ١٩٧٩م.- ص١٦.

[٢٠٥٢] - قضت محكمة النقض المصرية في صدد التخصيص الفعلي للمنفعة العامة بإنه:-" لما كان ذلك وكان الثابت من أن الأرض محل العقد موضوع الدعوى من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة، وقد خصصت بالفعل للمنفعة العامة لخدمة مرفق السياحة فأصبحت بذلك من قبيل الأموال العامة". الطعن رقم ٥٥٥لسنة ٦١ ق جلسة ١٩٩٥/١١/١٩م.

وسنتناول كل منها بشيء بالتفصيل:

القسم الأول: الأموال المخصصة لاستعمال الجمهور أو الكافة والمقصود بهذه الأموال التي تخصص للاستعمال المباشر للجمهور أي أن الأفراد ينتفعون بهذه الأموال مباشرة، أي بأنفسهم دون واسطة أو تدخل من مرفق عام[٢٠٥٣] كالمنتزهات العامة والطرق والميادين وطرق الملاحة وشواطئ البحر والجبانات وكتب المكتبات العامة.

ويكفي لاعتبار هذه الأموال من الأموال العامة أن تخصص للاستعمال المباشر للجمهور، أي أن الأفراد ينتفعون بهذه الأموال مباشرةً، أي بأنفسهم كالمنتزهات العامة والطرق والميادين وطرق الملاحة وشواطئ البحر والجبانات وكتب المكتبات العامة. والأموال المخصصة للاستعمال العام المباشر قد تكون طبيعية أي قد وجدت نتيجة العوامل الطبيعية أي بفعل الطبيعة أو أموال صناعية أي وجدت نتيجة تدخل الإنسان مثل الطرق والحدائق العامة والاستعمال العام المباشر قد يكون عاماً أو مقصوراً على جزء من المال العام لأحد الأفراد وهو ما يسمى بالاستعمال الخاص للمال العام.

وحتى تتحقق الصفة العامة للمال لا بد من وضعه تحت إمكانية استعمال الجماهير له، فلا يكفي صدور قرار بتخصيص المال لأن مناط تحقيق المنفعة العامة مرتبط باستعمال الجماهير لهذا المال استعمالاً عاماً[٢٠٥٤].

ويكفي لاعتبار هذه الأموال من الأموال العامة أن تكون مخصصة للاستعمال المباشر للجمهور لكن لا تكون الأموال مخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة إذا كان الغرض الأساسي والنهائي للأفراد الانتفاع بخدمات المرافق العامة لا الانتفاع بالأموال المخصصة لخدمة هذه المرافق، فالمنتفع بالخط الحديدي وآلة التلفون إنما يكن قد قصد الانتفاع أساساً بخدمات مرفق النقل ومرفق الاتصال لا الانتفاع بالأموال المخصصة لخدمة هذا المرفق، فالمنتفع بالخط الحديدي وآلة التلفون إنما يكون قد قصد الإنتفاع أساساً بخدمات مرفق النقل ومرفق الاتصال لا الانتفاع بعربة النقل أو آلة التليفون وإن كان ينتفع بها من حيث الواقع[٢٠٥٥].

القسم الثاني: الأموال المخصصة للمرافق العامة: تعتبر جميع الأموال المخصصة لتسيير وإدارة المرفق العام من الأموال العامة وعلى ذلك تخرج المواد الخام والأرصدة النقدية والبضائع من عدد الأموال العامة، لأنها ليست مخصصة لإدارة المرفق[٢٠٥٦] ولم يحاول الفقه ولا القضاء وضع قيود أو ضوابط في هذا الشأن كما فعل الفقه والقضاء الفرنسي للحد من نطاقه هذه الأموال[٢٠٥٧].

[٢٠٥٣] - د/ محمد فاروق عبدالحميد- المركز القانوني للمال العام في مصر في ظل التطبيق الاشتراكي- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق- جامعة عين شمس- ص٤٦٧ .

[٢٠٥٤] - د/ محمد فاروق عبدالحميد- المرجع السابق- ص٤٦٨.

[٢٠٥٥] - د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا - مرجع سابق - ص ١١٥ .

[٢٠٥٦] - د/ سليمان محمد الطماوي- مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة – الكتاب الثاني - نظرية المرفق العام وأعمال الإدارة العامة - ١٩٧٣ - ص١٩٩ .

[٢٠٥٧] - د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا – مرجع سابق - ص٢١٧ .

فالمشرع المدني في هذه الدول نص على أنه تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة، وعلى ذلك تعتبر جميع الأموال المخصصة للمرفق العامة من الأموال العامة أياً كان الدور الذي يسهم به المال في إدارة المرفق.

لذلك ذهب رأي في الفقه[٢٠٥٨] إلى أنه يؤخذ في تحديد المقصود بالتخصيص للمنفعة العامة بالتفسير الواسع الذي يضمن – بصفه عامة – الاحتفاظ بصفة المال العام لكل الأموال المخصصة لخدمة الجمهور مباشرةً أو لخدمة المرافق العامة دون تفرقة ما إذا كان هذا المال يمكن استبداله بسهولة أو لا يمكن استبداله بسهولة.

فلا يشترط أن يلعب المال الدور الرئيسي، ولا يشترط أن يكون المال ضرورياً لا يمكن الاستغناء عنه، ولا يشترط أن يكون المال محلاً للمرفق ولا وسيلة من وسائله حتى يكتسب صفته العامة.

ولذلك يعد من الأموال العامة المخصصة للمرافق العامة محطات وقاطرات السكك الحديدية وخطوط التلفونات الاميرية بحكم تخصيصها لخدمة وتسيير مرفق النقل بالسكك الحديدية ومرفق الاتصالات، وكذلك المدارس بحكم تخصيصها لمرفق التعليم، لأنها مخصصة لخدمة المرافق العامة وإن لم تكن مخصصة لخدمة الجمهور مباشرة.

وذهب بعض الفقه[٢٠٥٩] إلى أن الأموال التي تستخدمها الدولة والأشخاص العامة الأخرى في تسيير المرفق العام لا تعد جميعاً أموالاً عامة تخضع للنظام القانوني الاستثنائي المقرر للأموال العامة، وإنما يعد منها كذلك فقط أي يعتبر أموالاً عامة أموال المرافق التي تكون مخصصة وضرورية للمرفق أو إذا تضمن التخصيص مواءمة وتغيراً في المال ليكون مناسباً أو ملائماً لخدمة أهداف المرفق.

والمرافق العامة تنقسم إلى المرافق العامة الإدارية أو التقليدية والمرافق العامة الاقتصادية "أي التجارية أو الصناعية".

وقد ظهرت المرافق الاقتصادية نتيجة لتدخل الدولة في المجالات الاقتصادية، وازدهار هذه المرافق وتزايدت مع ازدهار وتزايد مظاهر التدخل. ومع تغلغل الأفكار الاشتراكية تضاعفت المرافق الاقتصادية التي تقوم بها الدول والتي لا تختلف في طبيعتها عن المشروعات الاقتصادية التي يقوم بها الأفراد، ومن هنا أتجه القضاء إلى التمييز بين نوعين من النشاط الذي تمارسه الإدارة:

النوع الأول: النشاط التقليدي للإدارة، وهو الذي يتعلق بتنظيم وتسيير وإدارة المرافق العامة التقليدية المعروفة، أي: المرافق الإدارية البحتة.. مثل مرفق الأمن ومرفق الطرق والدفاع والقضاء. وهذه لا تثر خلافاً في أن أموالها تعد أموالاً عامة أياً كان الدور الذي كان يسهم به المال في إدارة المرفق فلا يشترط أن يكون المال ضرورياً ولا يشترط أن يكون محلاً للمرفق ولا وسيلة من وسائلة حتى يكتسب صفته العامة.

[٢٠٥٨] - د/ محمد فؤاد مهنا- مرجع سابق - ص٤٧١ .

[٢٠٥٩] - د/ ثروت بدوي – القانون الإداري – دار النهضة العربية- ٢٠٠٢م- ص٤٢١، ٤٢٢.

والنوع الثاني: هو النشاط الاقتصادي المستحدث "المرافق العامة الاقتصادية" ويعتبر المرفق العام اقتصاديا إذا كان النشاط الذي يقوم به المشروع اقتصادياً في طبيعته أي تجارياً أو صناعياً[٢٠٦٠].

المبحث الثالث

النتائج المترتبة على صفة العمومية للمال

يقتضي تخصيص المال العام لتحقيق المنفعة العامة خضوعه لقواعد قانونيه خاصة من شأنها كفاله الحماية القانونية اللازمة لضمان استمرار هذه الأموال في تأدية وظائفها المرجوة من تخصيصها للنفع العام .وكان لابد أن يكون لإثبات صفه العمومية للمال نتائج بعيدة الأثر في حمايته، ذلك أن الأموال العامة تكون دائماً مخصصة للمنفعة العامة، إما عن طريق تخصيصها للاستعمال المباشر من جانب الجمهور، أو عن طريق تخصيصها لخدمة المرافق العامة في إشباع الحاجات الجماعية وتحقيق المصالح العمومية.

وتخصيص الأموال العامة للغرض المذكور يتطلب من الدولة أن تفرد لها أحكاماً خاصة تميزها عن أموالها الخاصة، وتكفل لها الحماية من كل اعتداء قانوني أو مادي يكون من شأنه عرقله أوجه التخصيص للنفع العام، أو بالأحرى يتنافى معه، والهدف الأساسي من هذه الحماية هو إخراج المال العام من دائرة التعامل القانوني المعروفة في علاقات القانون الخاص، التي تتم في ظل القانون المدني بالنسبة للملكية الفردية[٢٠٦١].

وفي اليمن توجد هذه الحماية في الدستور، وفي القانون المدني، وفي مجموعة أخرى متفرقة من التشريعات، فلم يغب عن المشرع الدستوري أهمية حماية المال العام ،حيث حرص في الدساتير المتعاقبة على وضع نصوص تفرض على المواطنين واجب احترام الملكية العامة وحمايتها، فنجد أن الدستور المؤقت للجمهورية العربية اليمنية (الشمال سابقاً) الصادر في ١٣ إبريل سنة ١٩٦٣م، قد نص في المادة(١٠) منه على أن " للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن"، كما نصت المادة (١٤) من الدستور الدائم للجمهورية العربية اليمنية الصادر في ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٧٠م على أن "

[٢٠٦٠] - د/ ثروت بدوي – القانون الإداري - المرجع السابق ص ١٨٦، ١٨٧ .

[٢٠٦١] - د/ طعيمة الجرف – القانون الإداري – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٧٨م – صـ٧٠٧، د/ حسين محمد عواضة – المبادئ الأساسية للقانون الإداري – دراسة مقارنة – المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع- دون ذكر سنة النشر.– صـ١٦٩ ، د/ رمضان محمد بطيخ – مرجع سابق – صـ٣٨ ، د/ عبد الغني بسيوني عبد الله – مرجع سابق – صـ٦٠٢

– د/فتحي محمد محمد الأحول – الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات والتأديبية – دراسة تطبيقية – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة عين شمس – ٢٠١١م - ص٣٤٥ ، د/ محمد محمد الدروبي – مرجع سابق – صـ٣٨٤ ، أمجد نبيه عبد الفتاح لباده – حماية المال العام ودين الضريبة – رسالة ماجستير – كلية الدراسات العليا – جامعة النجاح الوطنية- نابلس فلسطين – ٢٠٠٦م – ص٧٠ .

للأموال العامة حُرمتها .. وحمايتها واجب على كل مواطن". كما نص دستور دولة الوحدة الصادر سنة ١٩٩١م والمعدل سنة ٢٠٠١م في المادة (١٩) منه على أن " للأموال والممتلكات العامة حرمة وعلى الدولة وجميع أفراد المجتمع صيانتها وحمايتها وكل عبث بها أو عدوان عليها يعتبر تخريباً وعدواناً على المجتمع، ويعاقب كل من ينتهك حرمتها وفقاً للقانون ".

ويرى البعض[٢٠٦٢] أن هذه النصوص الدستورية وان كانت يحمد لها التأكيد على حماية الأموال العامة إلا أنها لم توضح صورة هذه الحماية وذلك سداً للثغرة الدستورية المشار إليها.

ومن اجل ذلك حرص المشرع العادي على حماية الأموال العامة سواءً من الناحية المدنية أو الجنائية، وذلك كمبداء عام يحكم أموال الدومين العام فقهاً وقضاءً بهدف ضمان استمرار الأموال العامة في تأدية وظائفها في خدمة النفع العام وأخذاً بالمبدأ العام الذي يقضي بضرورة إضطراد سير المرافق العامة، فالحماية المدنية للمال العام تعتمد على أساليب القانون المدني ولا مجال فيها للعقاب الجنائي ،ولا تستند إلى الرغبة في حمايته من عبث الإدارة ولا إلى أن المال العام غير قابل بطبيعته للتصرف فيه ، ولكن إلى ضرورة حماية المنفعة العامة التي يخدمها، ولا تنهض هذه الحماية إلا عندما تتعرض المنفعة العامة للتهديد، وهذه الحماية لا تحول دون استعمال الأفراد للمال العام وفقاً للقواعد التي تختلف بحسب ما إذا كان المال العام مخصصاً لخدمة مرفق عام أم انه مخصص لخدمه الجمهور مباشرة.

ويمكن التفرقة في هذا الصدد بين نوعين من الحماية المقررة للمال العام، الأول حمايته في مواجهة الإدارة نفسها والثاني حمايته في مواجهة الأفراد.

وسوف نتناول بشيء من الإيجاز مظاهر هذه الحماية في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:-

المطلب الأول:- عدم جواز التصرف في المال العام .

المطلب الثاني:- عدم جواز تملك المال العام بالتقادم.

المطلب الثالث:- عدم جواز الحجز على الأموال العامة.

المطلب الأول

عدم جواز التصرف في الأموال العامة

تعد هذه القاعدة أولى القواعد الخاصة بحماية المال العام مدنياً طالما أنه مخصص للمنفعة العامة ،وهذه القاعدة تسري على جميع الأموال العامة سواءً أكانت منقولة أم غير منقولة.

والمقصود بهذه القاعدة هو منع التصرفات التي تؤدي إلى إنهاء تخصيص المال العام للمنفعة العامة كالبيع أو الهبة، أو الوصية، أو الرهن، أو الإيجار وغيرها من التصرفات، ولا يمكن لهذه التصرفات أن تسري على الأموال العامة. إلا بعد تجريدها من صفه العموم، وذلك بإنهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وتحويلها إلى مال خاص. وقد اعتبر الفقه هذه القاعدة أحد نتائج تخصيص الأموال العامة

[٢٠٦٢] ـ د/ حسن عثمان محمد عثمان – أصول القانون الإداري – دار المطبوعات الجامعية – ٢٠٠٤م – ص٣٨٥ .

واهم ضمانات استمراره، فحتى يستمر المال العام لتحقيق أهداف النفع العام لابد أن يبقى في حيازة الشخص الإداري وتحت تصرفه[٢٠٦٣].

ويمتد منع التصرف ليشمل كافه التصرفات الناقلة للملكية سواءً كانت تصرفات بمقابل (كالبيع) أو مجانية (كالهبة) كما يميز المنع ليشمل الحقوق العينية الأصلية والتبعية[٢٠٦٤].على أنه يجوز تقرير حق ارتفاق[٢٠٦٥] على المال العام[٢٠٦٦] بشرط عدم تعارضه مع الاستعمال الذي خصص له هذا المال[٢٠٦٧].

وللسلطة الإدارية إجراء التصرفات الإدارية دون المدنية المناسبة على المال العام، فمثلاً يجوز انتقال المال العام من الدولة إلى المحافظة أو المدينة أو العكس، كما أن للدولة أن تمنح التزاماً بمرفق عام يكون وعاؤه المال العام[٢٠٦٨]، على أن قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام هي قاعد مفروضة لصالح الإدارة من أجل الغرض الذي خصص المال لتحقيقه.

فلا يجوز أن يكون المال العام محلاً لتصرفات يجريها الأفراد بين بعضهم البعض شواء بإقامة دعاوي الحيازة أو الملكية إذ تنأى صفة المال العام عن التعامل فيه كما أسلفنا[٢٠٦٩].

ومن ثم أستقر قضاء محكمة النقض المصرية بأنه متى كان العقد قد تناول التصرف في أرض اكتسبت صفة المال العام فإنه يكون باطلاً مطلقاً متعلقاً بالنظام العام[٢٠٧٠]. وقضت أيضاً بأن الآثار تعتبر من الأموال العامة ومن ثم فإن التبايع في التمثال الأثري وبيعه وشراؤه باطلاً وللحكومة أن تقاضي كل

[٢٠٦٣] - د/ محمد فاروق عبد الحميد – مرجع سابق – صـ١٥٥.

[٢٠٦٤] - د/ محمد فاروق عبد الحميد – التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري – دراسة مقارنة – ديوان المطبوعات الجزائرية – الجزائر – بدون سنه نشر – ص٣٤٥ .

[٢٠٦٥]- حقّ الارتفاق : هو حقّ مالك العقار في المرور إلى عقاره والخروج منه عبر أراضي الغير.

[٢٠٦٦]- نصت المادة ١٠١٥من القانون المدني المصري على أن " الارتفاق حق يحد من منفعة عقار لفائدة عقار غيره يملكه شخص آخر ويجوز أن يترتب الارتفاق على مال عام أن كان لا يتعارض مع الاستعمال الذى خصص له هذا المال."

كما نصت المادة(١٣٤١) من القانون المدني اليمني على أن:- يكتسب الارتفاق بإذن المالك او بالتصرف الشرعي او بالميراث او بالعرف ويجوز ان يترتب على مال عام ان كان لا يتعارض مع الاستعمال المخصص لهذا المال .

[٢٠٦٧] - د/ محمد فاروق عبد الحميد – المركز القانوني للمال العام – المرجع السابق – ص ١٩٣.

[٢٠٦٨] - د/ ماجد راغب الحلو – مرجع سابق – ص١٣٩ .

[٢٠٦٩]- المستشار/ أسامة عثمان- مرجع سابق- ص ١٢١٢.

[٢٠٧٠]- نقض رقم ٢١٥ لسنة ٣٣ ق جلسة ١٩٦٧/٤/٢٧ ع السنة ١٨ ع٤ قاعدة ١٣٥.

من يوجد هذا التمثال في حيازته مهما كانت جنسيته لتسترده منه بغير تعويض تدفعه له أو ثمن ترده إليه[٢٠٧١].

وقاعدة الحيازة في المنقول سند الملكية لا ترد مطلقاً على الأموال العامة[٢٠٧٢].

وبخصوص تطبيق هذه القاعدة على المنقولات من الأموال العامة، ذهب رأي في الفقه إلى جواز التصرف في المنقولات غير اللازمة لتحقيق أهداف النفع العام، فلا تطبق تلك القاعدة على المنقولات إلا إذا كان لا يمكن استبدال غيرها بها كالتحف الأثرية[٢٠٧٣]، وهذا يعني أن المنقولات الضرورية أو اللازمة لتحقيق أهداف النفع العام والتي لا يمكن الاستغناء عنها فتطبق عليها القاعدة[٢٠٧٤].

وقد أخذت العديد من الدول بهذه القاعدة ونصت عليها في قوانينها فتجد أن المشرع الفرنسي والذي يعد أول من اخذ بهذه القاعدة واوجد لها سنداً تشريعياً، وذلك بصدور قانون (دومين الدولة) حيث نص على أن (أموال الدومين العام تكون غير قابلة للتصرف أو لاكتسابها بالتقادم[٢٠٧٥])، كما صدر قانون حماية الأموال لسنة ١٩٥٧م ونصت المادة (٨١) منه على أن (الأموال العامة غير قابلة للتصرف أو التملك بالتقادم).

وباستقرار هذه القاعدة في التشريع الفرنسي، فإنها ما لبثت أن انتقلت إلى التشريعات القانونية في العديد من الدول التي استمدت بعض نصوصها القانونية من القانون المدني الفرنسي مثل القانون المصري والقانون اليمني ،حيث اقر المشرع المصري هذه القاعدة في التقنين المدني الأهلي القديم، والتقنيين المدني الحالي الذي نصت الفقرة الثانية من المادة (٨٧) منه على أن (...هذه الأموال - الأموال العامة- لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم).

ومن جانبه اتخذ المشرع اليمني هذه القاعدة في التقنين المدني الحالي حيث نصت المادة(١١٨) منه على أن ((....هذا المال- المال العام – لا يجوز التصرف فيه والحجز علية ولا تملك الأشخاص له بأي وسيلة مهما بقى عاماً....)).

وأخذ بهذه القاعدة أيضاً المشرع الجزائري حيث نصت المادة (٦٨٩)من القانون المدني على انه ((لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم...)).

وكذلك أخذ بهذه القاعدة المشرع الكويتي حيث نصت المادة (٢٣)من القانون المدني على أن ((كل شيء تملكه الدولة أو أي شخص اعتباري عام ويكون مخصصاً للنفع العام بالفعل أو بمقتضى

[٢٠٧١] - نقض صادر بجلسة ١٩٣٧/١٢/١٦ مجموعة السنة الأولى ص ٨.

[٢٠٧٢] - نقض صادر بجلسة ١٩٣٧/١٢/١٦ مجموعة السنة الأولى ص ٨.

[٢٠٧٣] - د/ طعيمة الجرف – المرجع السابق – ص٣١٠.

[٢٠٧٤] - د/ محمد فاروق عبد الحميد – المركز القانوني للمال العام – مرجع سابق – ص١٩٣.

[٧] – Art ٥٢code du domaine de I, Etat.

قانوني، لا يجوز التعامل فيه بما يتعارض مع هذا التخصيص، كما لا يجوز الحجز أو وضع يد الغير عليه)).

وعلى ذات المبدأ استقرت المادة (٦٠) من القانون المدني الأردني، والتي نصت على أنه ((لا يجوز في جميع الأحوال التصرف في الأموال العامة أو الحجز عليها أو تملكها بمرور الزمن)).

أما المشرع الانجليزي فقد أخذ اتجاهاً مغايراً حيث أجاز القانون الانجليزي التصرف في الأموال العامة، بحيث يكون للأفراد القدرة على تملك الأموال العامة بشرط أن تبقى متاحة للاستعمال من قبل العامة، وأن يحترموا تخصيصها للمنفعة العامة، وهذا الأمر قد يثير العديد من المنازعات بسبب تعارض المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة للمالك[٢٠٧٦].

المطلب الثاني

عدم جواز تملك المال العام بالتقادم

إن هذه القاعدة تعد من أهم القيود التي وضعت لحماية المال العام، ويقصد بقاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم هو عدم قابليته للتملك من جانب الغير بطريق التقادم مهما طالت مدته. ولهذه القاعدة أهميه تفوق قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام السابق دراستها فالقاعدة السابقة تستهدف منع الدولة نفسها من التصرف بإرادتها في مال من الأموال العامة، أما القاعدة محل البحث فتهدف إلى منع الأفراد المعتدين على أجزاء من الأموال العامة من وضع أيديهم على المال العام عن طريق تملكه بالتقادم المكسب بوضع اليد، على إن تطبيق تلك القاعدة نسبي أيضاً فتطبيقها مرهون بتخصيص المال للنفع العام، فإذا زالت عنه هذه الصفة سقطت معها الحصانة اللازمة[٢٠٧٧]، فقد صرح القانون المدني اليمني والمصري بأن الأموال العامة تفقد صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار لمصلحة عامة أو بانتهاء الغرض الذي خُصصت لأجله من المنافع العامة[٢٠٧٨]. وابتداءً من الوقت الذي تزول عن المال صفته العامة يجوز أن يبدأ التقادم المكسب[٢٠٧٩].

[٢٠٧٦] - د/ محمد فاروق عبد الحميد – المركز القانوني– مرجع سابق – ص١٥٦ د/ عبد الله محمد إسماعيل علام – الحيازة في العقار- رسالة دكتورة – كليه الحقوق – جامعة أسيوط – ٢٠٠١ – ص٤٣٢.

[٢٠٧٧] - د/ فتحي محمد الأحول – مرجع سابق – ص٥٠ .

[٢٠٧٨]- المادة (١٩) من القانون المدني اليمني رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٢م. والمادة (٨٨) من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨م والمعدلة بالقانون رقم ٣٣١ لسنة ١٩٥٤م.

[٢٠٧٩] - د/ توفيق شحاتة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الأول – دار النشر للجامعات المصرية – ط١ – ١٩٥٥ – ص٥٩٢ وما بعدها.

وتأتي أهميه هذه القاعدة من كثره وقوعها من الناحية العملية، فإذا كان من النادر أن تقوم الإدارة بالتصرف في الأموال العامة، إلا انه كثيراً ما يتعدى الأفراد على الأموال العامة أو جزء منها[٢٠٨٠] سواءً كانت منقولة أو عقارية، ويضعون أيديهم عليها مده طويلة، ومع مرور الزمن قد يدعي البعض تملك تلك الأموال بحجه وضع اليد المستمر عليها دون مطالبه الدولة أو أحد الأشخاص العامة بتلك الأموال[٢٠٨١].

كما ترجع أهمية هذا المبدأ إلى ضرورة تزويد الشخص الإداري بوسيلة تمكنه من رد أي اعتداء على الأموال العامة وتمكنه من احباط أي محاولة لاكتساب أي حقوق على هذه الأموال تتعارض مع الغرض الذي خصصت من اجله[٢٠٨٢].

هذا وقد نشأت قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم كأداة بيد الإدارة لمواجهة تعديات الأفراد التي ترتكب على الأموال العامة عن طريق وضع اليد عليها بغيه اكتساب ملكيتها بالتقادم، فكان لابد من تزويد الإدارة بما يعينها على رد هذه التعديات، وتقييد تصرفها في هذه الأموال[٢٠٨٣].

كما يترتب على سريان قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم عدم سريان قاعدة الحيازة في المنقول سند الملكية، والعلة في ذلك أن هذه القاعدة تفترض جواز تداول الأموال وانتقالها من ذمة لأخرى، وهو ما لا يتفق والأحكام المتعلقة بالأموال العامة[٢٠٨٤].

وقد درجت كافه التشريعات في وقتنا الحالي على الأخذ بهذه القاعدة حمايةً للأموال المملوكة للدولة، وقد مرت هذه القاعدة بمراحل عده من التطور حتى استقرت في وضعها الحالي، مما اوجد لها أساساً تشريعياً في كافه الدول.

ففي فرنسا نشأت قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم شأنها شأن قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة في كنف الفقه والقضاء الفرنسيين حيث كان لاجتهادات الفقهاء وكتاباتهم الأثر الكبير في إرساء أركان هذه القاعدة، و التي اخذ بها القضاء في احكامة، وبذلك فقد كان الفقه والقضاء في فرنسا اسبق من المشرع القانوني في الأخذ بهذه القاعدة، وتلا ذلك قيام المشرع الفرنسي بإقرارها بالنسبة لبعض الأموال مثل الأشياء العسكرية والأموال المخصصة لمرفق النقل كالسكك الحديدية، والآثار التاريخية، وبيوت العبادة[٢٠٨٥].ولم يقرها كقاعدة عامة تسري على جميع الأموال العامة دون الأموال الخاصة، إلا بموجب المادة (٥٢) من قانون دومين الدولة الصادر عام ١٩٥٧م والتي نصت على إن ((الأموال العامة غير قابله للتصرف

[٢٠٨٠] - د/ سليمان محمد الطماوي – مبادئ القانون الإداري – المرجع السابق – ص ٥٣٠ .

[٢٠٨١] - د/ فايز عايد الظفيري – الحماية الجنائية للأموال العامة من خلال القانون الكويتي رقم (١) لسنة ١٩٩٣م– دراسة تحليلية نقدية – مجلس النشر العلمي – جامعه الكويت – ط١ – ٢٠٠٦م – ص٤٣.

[٢٠٨٢] - د/ محمد علي عرفة- شرح القانون المدني الجديد- غير محدد الناشر أو التاريخ- ص ١٤١.

[٢٠٨٣] - سيف بن محمد المعولي– الحماية القانونية للمال العام في سلطنة عمان – رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة القاهرة – ٢٠٠٥م -٢٠٠٦م – ص٢٠.

[٢٠٨٤] - نقض ١٦ ديسمبر ١٩٣٧م- مجلة المحاماة السنة ١٨ رقم ٢٩٩حتى ٦٠٣.نقلاً عن د/باسم نعيم عوض – مرجع سابق- ص ٨٧.

[٢٠٨٥] - مقبل عبد الرحمن الطويري – الوضع القانوني للمال العام في التشريع اليمني – دراسة مقارنة – رسالة ماجستير – كلية الحقوق- جامعة عدن – ٢٠٠٧م – ص١٣٧.

فيها أو تملكها بالتقادم))،كما تناول هذا المبدأ قانون ٥يناير ١٩٨٨م الخاص بالقانون العام للوحدات المحلية، وبهذا فقد أعطى للقاعدة أساساً تشريعياً صريحاً افتقدته لمده طويلة[٢٠٨٦].

وفي مصر نشأت هذه القاعدة من خلال نص المادة التاسعة من القانون المدني الأهلي، وتم التأكيد عليها في القانون المدني الحالي، وذلك من خلال المادة (٨٧)والتي نصت على أن((...هذه الأموال لا يجوز التصرف أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم)).ومن هنا فإن الأساس التشريعي لهذه القاعدة وجد من خلال هذا النص[٢٠٨٧].

وقد توسع المشرع المصري في تطبيق هذه القاعدة حيث امتد نطاق تطبيقها ليشمل الأموال الخاصة المملوكة للدولة حتى ولو كان مالكها لا يعد من أشخاص القانون العام، مثل شركات القطاع العام، حيث صدر القانون رقم (١٤٧) لسنه ١٩٥٧م بشأن تعديل نص المادة (٩٧٠) من القانون المدني الحالي، وبموجب هذا التعديل تغير الوضع بخصوص أموال الدولة الخاصة، وأصبحت الحماية تمتد إلى أموال الدولة الخاصة بالإضافة إلى الأموال العامة، وهذا اتجاه محمود في السياسة، وذلك حتى تتمكن الدولة من القيام بواجباتها وتحقيق النفع العام، والاستفادة من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة وهذه الأموال تمثل شريحة مهمة وكبيره في أموال الدولة، وهي جديرة بأن تسبغ عليها ذات الحماية التي تتمتع بها الأموال العامة، هذا من جانب، ومن جانب آخر حتى تكون بعيده عن تعدي الأفراد عليها، والتي يسعون إلى وضع أيديهم عليها بغيه اكتساب ملكيتها بالتقادم[٢٠٨٨].

ونظراً لأهمية الأموال الخاصة أجرى المشرع المصري تعديلين على المادة (٩٧٠) من القانون حيث جرى التعديل الأول بموجب القانون رقم (٣٠٩) لسنه ١٩٥٩م حيث تم إضافة فقرة جديدة تقضي بعدم جواز التعدي على الأموال الخاصة، وفي حاله ما إذا حصل تعدي عليها يكون للجهة صاحبة الشأن حق إزالته إدارياً بحسب ما تقتضيه المصلحة العامة، وأجرى المشرع المصري التعديل الثاني للمادة (٩٧٠) من القانون المدني بمقتضى القانون رقم (٥٥) لسنه ١٩٧٠م، حيث أصبح نص المادة (٩٧٠) كما يلي ((...ولا يجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو للهيئات العامة وشركات القطاع العام غير التابعة لأيهما والأوقاف الخيرية أو كسب إي حق عيني على هذه الأموال العامة بالتقادم. ولا يجوز التعدي على الأموال المشار إليها بالفقرة السابقة، وفي حاله حصول التعدي يكون للوزير المختص حق إزالته إدارياً)).

ويتضح من النصوص السابقة أن الأموال العامة إذا ما فقدت صفتها العامة مع بقائها في ملكيه الدولة الخاصة فإن ذلك لا يعني أنها خرجت من نطاق تطبيق قاعدة عدم جواز تملكها بالتقادم بمجرد فقدها لصفتها العامة، بل تظل الأموال العامة مكتسبه لحماية هذه القاعدة مادامت الدولة محتفظة بها في ذمتها المالية كمال

[٢٠٨٦] - د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا – مرجع سابق – ص٥٨٤ ، د/ رفيق محمد سلام – الحماية الجنائية للمال العام – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – ١٩٩٤م – ص٧٣.

[٢٠٨٧] - د/ محمد فاروق عبد الحميد – المركز القانوني للمال العام – مرجع سابق – ص٧٢٦ ، د/ محمد علي أحمد قطب – المرجع السابق- ص٦٧.

[٢٠٨٨] - د/ محمد علي أحمد قطب – مرجع سابق – ص٧١.

خاص، وهي بهذا تختلف عن قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة والتي تفقد عموميتها بمجرد خروج المال من نطاق الأموال العامة، وعندها يكون للدولة حق التصرف في أمواله الخاصة[٢٠٨٩].

وقضت محكمة النقض المصرية[٢٠٩٠] بالآتي:-

بأن النص في المادة ٨٧ من التقنين المدني على أنه " تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص، وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم "، فقد دل على أن المعيار في التعرف على صفه المال العام هو التخصيص للمنفعة، وأن هذا التخصيص كما يكون بموجب قانون أو قرار يجوز أن يكون تخصيصاً فعلياً، وأن وضع اليد على الأموال العامة – مهما طالت مدته – لا يكسب الملكية إلا إذا وقع بعد انتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وأنه وإن كان يجوز على ما تقضي به المادة (٨٨) من ذات التقنين أن يفقد المال العام صفته هذه بإنتهاء تخصيصه للمنفعة العامة بصدور قانون أو مرسوم أو قرار به أو بالفعل، أو بإنتهاء الغرض الذي من أجلة خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة، إلا أنه يتعين أن يكون التجريد الفعلي أو الانقطاع عن الإستعمال لهذا الغرض وزوال معالم تخصيصها للمنفعة العامة – وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة – من جانب الحكومة واضحاً كل الوضوح حتى لا يتعطل المال العام عن أداء الخدمة التي رصد لها، فلا ترفع الحصانة التي أسبغها القانون على الأموال العامة إلا بالنسبة لما يصبح منها فاقداً بالفعل لهذه الصفة فقداناً تاماً بطريقة مستمرة لا لبس فيها ولا انقطاع ، فما يحمل على محمل التسامح أو الإهمال من جانب جهة الإدارة لا يصلح سنداً للقول بإنهاء تخصيص المال العام للمنفعة العامة التي رصد لها وزوال صفة العمومية على هذا الأساس..... ولما تقدم وكان الثابت في الأوراق أن المستأنف عليه أقام دعواه ببراءة ذمته من مقابل الإنتفاع بالأرض محل النزاع وتثبيت ملكيتها لوضع يده عليها المدة الطويلة المكسبة للملكية على الرغم من أنها من الأملاك العامة للدولة التي لا يجوز تملكها بالتقادم ، واذ خالف الحكم المستأنف هذا النظر مما يتعين معه القضاء بإلغائه ورفض دعوى المستأنف عليه، واجابة المستأنفين بصفاتهم إلى طلبهم العارض.

وفي اليمن تجد هذه القاعدة أساسها التشريعي من نص المادة (١١٨) من القانون المدني الحالي، والتي نصت على أن ((...هذا المال لا يجوز التصرف فيه والحجز عليه ولا تملك الأشخاص عليه بأية وسيله مهما بقى عاماً...)).

والمشرع اليمني بهذا النص لم ينص صراحة على عدم جواز اكتساب الأموال العامة بالتقادم، كما فعل المشرع الفرنسي والمصري، بل وسع من قاعدة عدم جواز اكتساب الأموال العامة بأي وسيلة من وسائل اكتساب الملكية، ومن ذلك اكتسابه بالتقادم، بحيث لا يجوز قبول أي سبب من الأسباب القانونية الأخرى والتي تؤدي إلى نتيجة مماثلة، ومن ذلك ((قاعدة الحيازة في المنقول سند الملكية))،حيث أن هذه القاعدة تفترض جواز تداول المنقول وانتقاله من ذمه إلى أخرى، وهذا مالا يتفق مع الأحكام المتعلقة بالمال العام، وكذلك قاعدة أو مبدأ ((الالتصاق)) والذي الأصل فيه أن الأموال الأقل أهميه تندمج في الأموال الأهم التي تلصق بها وتأخذ حكمها وهو ما لا ينطبق على الأموال العامة[٢٠٩١].

[٢٠٨٩] - د/ محمد فاروق عبد الحميد – المركز القانوني للمال العام – مرجع سابق – ص٧٢٧.

[٢٠٩٠]- الطعن رقم (٣٥٦) لسنة ٧٤ ق- جلسة ٢١ يناير ٢٠١٤م.

[٢٠٩١] - د/ محمد زهير جرانة – المرجع السابق – ص١٤٦.

ويترتب على ذلك أن للشخص الإداري مالك المال المنقول أن يسترده من الشخص الواقع تحت يده دون إعتبار للطريقة التي انتقل بها إلية، سواء كانت بسبب سرقه أو إهمال أو ضياع أو غيرها، ولا يلزم في هذه الحالة بأن يدفع للمشترى حسن النية ثمن المال المنقول الذي يطالب باسترداده[٢٠٩٢].

وفي نفس السياق نصت المادة(٧)من القانون رقم(٢١)لسنه ١٩٩٥م بشأن أراضي وعقارات الدولة على انه ((لا تسري على أراضي وعقارات الدولة أحكام التقادم حتى ولو لم تكن مقيده في سجلات المصلحة أو السجل العقاري)).

ونظراً لاتساع رقعه الأراضي المملوكة للدولة وتناثرها في كل مكان وصعوبة حصرها بشكل دقيق، فقد سهل ذلك على الأفراد وضع أيديهم عليها بغيه تملكها، والمشرع بهذا النص يكون قد وفق في قطع الطرق أمام كل من يحتاج بان هذا الأرض ليست من ضمن أملاك الدولة لكونها غير مسجله في سجلات المصلحة أو السجل العقاري[٢٠٩٣] .

وفي الأردن تجد هذه القاعدة سندها التشريعي في نص المادة (٦٠) من القانون المدني الأردني، والتي أشارت إلى عدم جواز تملك الأموال العامة بوضع اليد عليها، ووردت هذه القاعدة بصيغه عامه[٢٠٩٤] كما يلي ((ولا يجوز في جميع الأحوال ...تملكها بمرور الزمن)).

وفي السعودية وجدت هذه القاعدة سندها التشريعي في نص المادة الأولى من نظام التعدين والتي نصت على أن ((...ملكيه الدولة للمعادن، وخامات المحاجر فيما عدا ما نص عليها هذا النظام لا يمكن نقلها ، أو إبطالها أو سقوطها بالتقادم[٢٠٩٥] ، وكذلك ما نص علية نظام تملك الثروات بوضع اليد أو التقادم المكسب، كما لا تسري أحكام التقادم المسقط على ملكيه الدولة[٢٠٩٦])).

وفي الكويت نصت المادة (٢٣) من القانون المدني على أن ((كل شيء تملكه الدولة أو إي شخص اعتباري عام ويكون مخصصاً للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون لا يجوز التعامل فيه بما لا يتعارض مع هذا التخصيص، كما لا يجوز الحجز أو وضع يد الغير عليها)) كما نصت المادة (١٩) من القانون رقم (١٠٥) لسنة ١٩٨٠م بشأن أملاك الدولة على أنه " لا يجوز أن ينشأ أي حق لشخص طبيعي، ومعنوي على أملاك الدولة بالمخالفة لأحكام هذا القانون، ولا يترتب أي اثر قانوني على وضع اليد على تلك الأملاك، سواء بقصد تملكها أو غير ذلك ".

[٢٠٩٢] د/ محمد زهير جرانه – مرجع سابق – ص١٤٦.

[٢٠٩٣] - د/ محمد محمد الدروبي – مرجع سابق – ص٤٧٣.

[٢٠٩٤] - د/ خالد سماره الزغبي – القانون الإداري – مرجع سابق – ص٢٧٨.

[٢٠٩٥] - نظام التعدين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٢١ بتاريخ ١٣٩٢/٥/٢٠ه – مطابع الحكومة الأمنية – الرياض – سنه ١٤٠٣ه – نقلا عن د/ نذير بن محمد الطيب أوهاب – حماية المال العام في الفقه الإسلامي – أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية – مركز الدراسات والبحوث – الرياض – ٢٠٠١م – ص١٢٧.

[٢٠٩٦] - نظام تملك ثروات البحر الأحمر – قرار مجلس الوزراء الصادر برقم (١٠٠٦) بتاريخ ١٣٨٨/٧/٧هـ – المصادق عليه بالمرسوم الملكي رقم (م/٢٧) بتاريخ ١٣٨٨/٧/٩هـ – مطبعة الحكومة – مكة المكرمة – سنة ١٣٩٤هـ نقلاً عن د/ نذير محمد أوهاب الطيب – المرجع السابق – ص١٢٨.

وفي الجزائر تجد هذه القاعدة سندها التشريعي في نص المادة (٦٨٩) من القانون المدني، والمادة (٨) من قانون الأملاك الوطنية، اللتان نصتا على عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم، كما وردت بذات المعنى في نص المادة (٢٢) من قانون الثورة الزراعية[٢٠٩٧].

وفي سوريا وجدت هذه القاعدة سندها التشريعي في نص المادة (٩٠) من القانون المدني والتي تناولت عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم، كما نصت المادة (٩٢٦) من القانون المدني ايضاً على انه ((لا يكتسب بالتقادم أي حق على العقارات المتروكة المحمية))

وفي عمان نصت على هذه القاعدة المادة (١٧) من القانون المالي والذي جاء فيه أن ((الأموال المملوكة للدولة - ملكيه عامه أو خاصة - لا يجوز تملكها أو كسب إي حق عيني عليها بالتقادم، ولا يجوز التعرض لها أو التعدي عليها، وفي حاله حصول التعرض أو التعدي يكون للوزير المختص اتخاذ الإجراءات الفورية اللازمة لإزاله هذا التعرض أو التعدي إدارياً، وكذلك الإجراءات القانونية اللازمة للمطالبة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن هذا التعرض أو التعدي...))[٢٠٩٨].

المطلب الثالث

عدم جواز الحجز على الأموال العامة

لاشك بان قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام تعتبر من القواعد الأساسية واللازمة لحماية الأموال العامة ضماناً لبقاء واستمرار تخصيصها للمنفعة العامة دون انقطاع وهو ما أخذت به معظم التشريعات والقوانين.

فالحجز على الأموال هو إجراء مقصود به تمكين الدائن من استيفاء دينه جبراً عن المدين وذلك بنقل ملكيه الشيء المحجوز علية أو بيعه واستيفاء دينه من ثمن المبيع[٢٠٩٩]، وترجع الحكمة من قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام ،هو عدم جواز خضوع المال العام لإجراءات التنفيذ الجبري وفاءاً لدين الدولة أو لأي سبب، فإذا كانت حماية المال العام للانتفاع به تقتضي منع انتقاله اختيارياً إلى ذمه الأفراد بالأساليب الرضائية، وذلك لكون هذه الأموال مخصصه للمنفعة العامة ،فإن ذات الصلة متحققة في قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة، فالحجز وما يتبعه من تنفيذ جبري يؤدي ذات النتيجة، وهي إنتقال المال إلى ملكيه الغير جبراً، وهذا يؤدي إلى انقطاع تحقق المنفعة العامة[٢١٠٠].

[٢٠٩٧] - د/ محمد فاروق عبد الحميد – التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة – المرجع السابق – ص٣٦٢.

[٢٠٩٨] - القانون المالي الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩٨\٤٧ بتاريخ ٢٦ يوليو ١٩٩٨م.

[٢٠٩٩] - د/ عزيزة الشريف – القانون الإداري (الوظيفة العامة ، الأموال العامة ، العقود الاداريه) دار النهضة العربية – القاهرة – بدون سنه نشر. – ص٢٥٢، د/ توفيق شحاتة – مبادئ القانون الإداري – الجز الأول – دار النشر للجامعات المصرية – ط١ – ١٩٥٥– ص٥٩٤.

[٢١٠٠] - د/ سليمان محمد الطماوي – مبادئ القانون الإداري – المرجع السابق – ص٥٣٣ ، د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا –مرجع سابق – ص٦٠٤ ، د/ بكر قباني – المرجع السابق – ص٣١٢، د/ عبد الرزاق السنهوري الوسيط في شرح القانون المدني الجديد- حق الملكية – ج٨ – دار النهضة العربية – القاهرة – ط٢

ولا يقصد بعدم جواز الحجز المعنى الضيق للحجز، بل يتسع ليشمل كافة صور التنفيذ الجبري على هذه الأموال[٢١٠١].

ولقد قضت محكمة النقض المصرية[٢١٠٢] بأن الأصل في المرافق العامة أن تتولاها الدولة إلا أنه ليس ثمة ما يمنع من أن تعهد بإدارتها إلى فرد أو شركة، سواء كان استغلال الدولة للمرفق العام بنفسها أو عهدت به إلى غيرها، فإن مبدأ وجوب إضطراد المرفق وانتظامه يستلزم أن تكون الأدوات والمنشآت والآلات والمهمات المخصصة لإدارة المرفق بمنجاة من الحجز عليها شأنها في ذلك شأن الأموال العامة وهذه القاعدة هي التي تعد من أصول القانون الإداري قد كشف عنها المشرع في القانون رقم ٥٢٨ لسنة ١٩٥٥م الذي أضاف المادة ٨مكرر لقانون المرافق رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧م لتقضي بأنه لا يجوز الحجز ولا اتخاذ إجراءات تنفيذية أخرى على المنشآت والأدوات والمهمات المخصصة لإدارة المرافق العامة.

ونظراً لأن الحكمة من تقرير هذه القاعدة هي المحافظة على الأموال العامة بما يضمن بقاء واستمرار تحقيق المنفعة العامة، وإذا ما تجردت الأموال من صفاتها العامة وتحولت إلى مال خاص توقف العمل بهذه القاعدة، وعندها يصبح المال قابلاً للتنفيذ عليه بالطرق الجبرية كما أن طبيعة المال العام ونوعه لا يؤثر في تقرير هذه القاعدة[٢١٠٣].

ـ ١٩٩١م ـ ص١٥١ ، د/ عدنان عمرو ـ مبادئ القانون الإداري (نشاط الإدارة ووسائلها)ـ منشأه المعارف ـ الإسكندرية ١٩٩٧م ص٣٠٤، د/ محمد أنس قاسم جعفر ـ الوسيط في القانون العام ، أسس وأصول القانون الإداري ـ مطبعة إخوان مرافتلي ـ ١٩٨٤م ـص٤٧٢، د/ محمود حلمي ، د/ فؤاد محمد النادي ـ الوجيز في مبادئ القانون الإداري المصري واليمني ـ دار نشر الثقافة ـ القاهرة ـ الطبعة الأولى ـ ١٩٨٠م ـ ص٢٨٧.

[٢١٠١] ـ د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا ـ مرجع سابق ـ ص٦٠٤.

[٢١٠٢] ـ الطعن رقم ١٧٦ لسنة ٢٧ ق جلسة ١٩٦٣/١١/١ مج السنة ١٣ ع٣ ص ٩٧٣.

[٢١٠٣] ـ د/ محمد فاروق عبد الحميد ـ المركز القانوني للمال العام ـ مرجع سابق ـ ص٧٣٣.

الخاتمة

وهكذا نصل إلى ختام هذا البحث الذي تطرقنا فيه للحماية الجنائية للمال العام، نظراً لما تمثل هذه الأموال من أهمية كبرى.

ففي هذا البحث تناولنا معنى ماهية المال العام كمحل للحماية في القانون اليمني في المبحث الأول، والذي تطرقنا فيه إلى المقصود بالمال العام سواءً في الفقه أو التشريع المقارن، ثم تطرقنا إلى ماهية هذا المال في التشريع اليمني سواءً من حيث تباين ماهية الملكية في الدستور اليمني، وكذلك مفهوم المال العام من خلال بعض القوانين ،منها القانون المدني ،ثم قانون تحصيل الأموال العامة وقانون الإقرار بالذمة المالية وكذلك في قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، أما المبحث الثاني فعرجنا فيه على معايير تمييز الأموال العامة ، وهذا من خلال التطرق إلى المعايير التي تبنتها المدلرس والاتجاهات الفقهية المختلفة. أما المبحث الثالث فقد تم تخصيصه لدراسة النتائج المترتبة على الصفة العمومية للمال.

وفي الأخير وصلنا إلى أهم الاستنتاجات والتوصيات وذلك على النحو الآتـــــــــــي:

أولاً:- النتـائـج:

تتلخص أهم النتائج التي توصل إليها الباحث في التالي:-

١- لـ
لمال العام أهمية يمكن الإشارة إليها من خلال اهتمام الفقة والتشريع ببيان معنى له وكيفية التعامل به من جانب الدولة والأفراد وعلى أساس ما هو متفق عليه يمكن تعريف المال العام بأنه (المال المملوك للدولة أو أحد أشخاصها المعنوية العامة ويخصص للنفع العام فعلاً أو بمقتضى القانون وسواءً كان مال منقول أو غير منقول)، ونخص من ذلك المال ما كان مملوك للدولة ويخصص للنفع العام دون المال المملوك لها ملكية خاصة وإن كانت بحكم ملكيتها عائدة للدولة وهذا ما يميز بين النوعين في عدة جوانب من حيث النظام القانوني والقضائي الذي يخضع لهما كل من المال العام والخاص.

٢- ا
نتهى البحث إلى تحديد المعيار المميز للأموال العامة عن أموال الدولة الأخرى مفاده " بأنها الأموال المخصصة بطبيعتها أو بمقتضى القانون للمنفعة العامة ضرورية كانت أو حاجية ".

٣- إ
ن طبيعة المال العام خاصة فهو ما كان مملوك للدولة ويخصص للمنفعة العامة تحديداً دون أموالها الخاصة وأموال الأفراد والتي تخضع الأخيرة عادة إلى القانون الخاص ووسائلة في التعامل بها وتخضع النزاعات الناشئة بشأنها إلى القضاء العادي، أما الأموال العامة بهذا المعنى والوصف فتكون خاضعة للقانون العام والقضاء الإداري في الدول التي تأخذ بالنظام القضائي المزدوج، ويتولد من هذه الطبيعة الخاصة بالمال العام جملة من الخصائص بما ينفرد به المال العام لتميزه عن غيره من الأموال، سواءً كانت هذه المميزات لها علاقة بانفراد المال العام عن الخاص بخصائص منها ما يتعلق بملكيته ومالكه أو باتخاذ صفه المال العام أو ما كان منها ذات علاقة بحق الدولة على مالها المملوك لها ملكية عامة من تصرف وبحدود معينة بحكم تخصيص المال للنفع العام أو استغلال أو انتفاع وكذلك حق الأفراد باستعمال المال العام وبحكم ما تضمنته التشريعات من استعمال وانتفاع واستثناءات ترد على هذا الجانب.

٤- ناك عدة وسائل يمكن الاستناد إليها بهدف تحويل وتغيير صفة المال من عام إلى خاص وما ينجم عن ذلك من آثار قانونية، وأهم هذه الوسائل هو زوال تخصيص المال للنفع العام فيتحول إلى مال خاص مملوك للدولة يقبل تصرفها به بشتى أنواع التصرف لاستفادتها منه وما يدخل ضمن نطاق القانون الخاص والقضاء العادي نتيجة هذا التغيير من آثار لتحول صفة المال وكذلك نجد أن المال قد تتغير صفته من خاص إلى عام وما ينجم عن ذلك أيضاً من آثار قانونية بخضوع المال لأحكام الحماية المدنية والجنائية المقررة في التشريعات النافذة ومن وسائل ذلك شراء المال والاستيلاء بحكم القانون وما يتقرر للمصلحة العامة في هذا المجال لاكتساب ملكية المال من جانب الدولة.

٥- لاستعمال العام والخاص للمال عدة خصائص لكل منهما مما يرتب بعض الاستثناءات الواردة لكل استعمال وخاصة الاستعمال العام فمنها ما يتعلق بالمساواة والحرية في الانتفاع بالمال العام وتنظيمه وضرورة الحصول على الرخصة أو الإجازة والإذن كتصريح لاستعمال المال استعمالاً خاصاً.

٦- لمال العام عدة قواعد واحكام يتفق عليها الفقة والتشريع ويقررها عادة القضاء، يتم من خلال اعتمادها حماية المال العام من الاعتداء عليه وهي تدخل عادةً في نطاق القانون العام كعدم جواز التصرف بالمال العام وبحدود واستثناءات وعدم جواز تملكه بالتقادم وعدم جواز ترتيب أي حق عليه من الدولة بما يبرر الحجز عليه وهدره بحكم تخصيصه للمنفعة العامة، إضافة إلى وجود نظام قضائي خاص لنظر النزاعات الناشئة عن المال العام دون المال الخاص للدولة أو الأفراد وهو القضاء الإداري الذي يختص بالنوع الأول، أما النوع الثاني من المال فهو من اختصاص القضاء العادي للنظر في النزاعات الناشئة عنه.

ثانياً: التوصيات:

وتتضمن جملة من التوصيات التي أسفرت عليها الدراسة نأمل أن تأخذ طريقها للتطبيق ويمكن إيجازها في ما يلي:

١- وحيد الأحكام والنصوص المشتركة والتي لها علاقة وثيقة بالمال العام ومعاملته مدنياً ضمن القانون المدني في نصوص موحدة خاصة بمعاملة المال العام وبشكل أكثر وضوح ودقة.

٢- عادة صياغة نص المادة (١١٨) من القانون المدني اليمني بما ينسجم مع التفسيرات الفقهية الإدارية والمدنية ومعالجة جوانب النقص والإغفال من جانب المشرع المدني لما لهذه الجوانب من أهمية علمية وعملية لاكتمال الصياغة القانونية الشكلية والموضوعية لنص المادة بما في ذلك من حسن توضيح لأنواع المال وملكيته بما يميزه كمال عام ومال خاص وما هي أنواع التصرف مع التمثيل لها بهدف تحقق الوضوح والدقة في هذا الصدد وما هو ممنوع فعلاً منها

واستثناءاته وتوضيح للتقادم والحجز الذي يمنع فيه تملك المال العام وكيفية تغيير صفة المال بشكل أوسع مما هو عليه في نطاق نص المادة (١١٨) من القانون المدني اليمني.

٣- ذ
رى ضرورة أن يفرد المشرع قانونا خاصا يحدد بموجبه الحماية القانونية للمال العام، سواءً كانت هذه الحماية مدنية، أو جنائية، تحدد بموجبه نصوص عامة تنطوي على حماية المال العام وكذلك تحديد مفهوم المال العام في قانون واحد.

٤- ذ
رى ضرورة توحيد النصوص التي تقرر الحماية الجزائية للمال العام، وكذلك النصوص المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، لأن الفساد مرتبط دائما بوجود المال.

٥- و
أخيراً يمكن القول أن الحماية الأفضل للأموال العامة لا تكون بالنصوص القانونية وحدها مهما تشدد المشرع فيها، بل تكمن في وعي الجمهور المستعمل لهذه الأموال.

إلى هنا أكون قد انتهيت من موضوع هذه الدراسة التي كان عنوانها "حماية الأموال العامة في التشريع اليمني"، ولا أدعي أنني قد وفيته حقه كاملا أو استكملته من جميع جوانبه، ولكنني بذلت أقصى جهدي وطاقتي.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية

القواميس والمعاجم:

- **أحمد الزاوي الطاهر** – ترتيب القاموس المحيط على طريقة المصباح المنير وأساس البلاغة – ج٤ - دار الكتب العلمية – بيروت ١٩٧٩م – ص٢٩٨ – بطرس البستاني – قطر المحيط – ج٢– ص٢١٠٥.

محيي الدين الفيروز أبادي – القاموس المحيط – باب اللام – فصل الميم – المكتبة التجارية – القاهرة – ١٩٩٣م .

المؤلفات العامة:

١- **أعمر يحياوي**- نظرية المال العام الطبعة الثانية- دار هومة- الجزائر- ٢٠٠٥م.
٢- **د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا** – الأموال العامة – منشأة المعارف – الإسكندرية- ٢٠٠٦م.
٣- **المستشار/ أسامة عثمان** – أحكام التصرف في أملاك الدولة العامة والخاصة في ضوء القضاء والفقه – منشأة المعارف – الإسكندرية – ٢٠٠٤م.
٤- **د/ إسماعيل غانم**- الحقوق العينية الأصلية- الجزء الأول- بدون مكان وسنة نشر.
٥- **د/ باسم نعيم عوض**- الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات- دار النهضة العربية- القاهرة- ٢٠١٠م.
٦- **د/ بكر القباني** – القانون الإداري الكويتي – مطبوعات جامعة الكويت – بدون سنه نشر.
٧- **د/ توفيق شحاتة** – مبادئ القانون الإداري – الجز الأول – دار النشر للجامعات المصرية – ط١ – ١٩٥٥م.
٨- **د/ ثروت بدوي** – القانون الإداري – دار النهضة العربية- ٢٠٠٢م.
٩- **د/ حسن عثمان محمد عثمان** – أصول القانون الإداري – دار المطبوعات الجامعية – ٢٠٠٤م
١٠- **د/ حسن كيرة**- الموجز في احكام القانون المدني- منشأة المعارف- الإسكندرية- ١٩٧٥م-
١١- **د/ حسين عثمان محمد عثمان** - اصول القانون الاداري- منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - ٢٠٠٦.
١٢- **د/ حسين عثمان محمد عثمان** – مبادئ القانون الإداري- دار المطبوعات الجامعية- الإسكندرية- ٢٠٠١م
١٣- **حسين محمد المهدي** – الجرائم الماسة بالوظيفة العامة – وزارة العدل – صنعاء .
١٤- **د/ حسين محمد عواضة** – المبادئ الأساسية للقانون الإداري – دراسة مقارنة – المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع- دون ذكر سنة النشر.
١٥- **د/ خالد خليل الظاهر** – القانون الإداري ((دراسة مقارنة)) – الكتاب الثاني – ط١ – دار المسيرة للنشر والتوزيع – عمان – ١٩٩٧م .
١٦- **د/ خالد سماره الزغبي** – القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية – الطبعة الثالثة مكتبه دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان ١٩٩٨م.
١٧- **د/ خالد عمر عبد الله باجنيد** – القانون الإداري اليمني – ط٣ – دار جامعة عدن للطباعة – ٢٠٠٠م.
١٨- **د/ رأفت إبراهيم فودة**- العقود الإدارية والأموال العامة- مكتبة النصر- القاهرة- ١٩٩٥م.
١٩- **د/ رمضان محمد بطيخ** – الوسيط في القانون الإداري – دار النهضة العربية القاهرة – ١٩٩٨م.
٢٠- **د/ سامي جمال الدين** – أصول القانون الإداري - ج٢ – دار المطبوعات الجامعية – ط ١٩٩٦ .

٢١- **د/ سامي جمال الدين**- أصول القانون الإداري - كلية الحقوق- جامعة الإسكندرية - ١٩٩٣
٢٢- **د/ سامي جمال الدين**- أصول القانون الإداري- منشأة المعارف- الإسكندرية- ٢٠٠٤م
٢٣- **د/ سليمان الطماوي** – مبادئ القانون الإداري – الكتاب الثالث (أموال الإدارية العامة وامتيازاتها) – دار الفكر العربي – القاهرة – ١٩٧٩م
٢٤- **د/ سليمان محمد الطماوي** - الوجيز في القانون الاداري (دراسة مقارنة)- دار الفكر العربي- القاهرة- ١٩٩٦ .
٢٥- **د/ سليمان محمد الطماوي** – مبادئ القانون الإداري- دراسة مقارنة- الكتاب الثالث- أموال الإدارة وامتيازاتها- – دار الفكر العربي – القاهرة – ١٩٧٩م.
٢٦- **د/ سليمان محمد الطماوي** – مبادئ القانون الإداري- دراسة مقارنة- الكتاب الثالث- أموال الإدارة وامتيازاتها- ١٩٧٣م
٢٧- **د/ سليمان محمد الطماوي**- مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة – الكتاب الثاني - نظرية المرفق العام وأعمال الإدارة العامة – ١٩٧٣.
٢٨- **د/ صالح إبراهيم المتيوني ، د/ مروان محمد محمد محروس المدرس** – القانون الإداري – الكتاب الثاني دراسة في ضوء أحكام القانون البحريني – ٢٠٠٧م.
٢٩- **د/ طعيمة الجرف** – القانون الإداري – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٧٨م
٣٠- **د/ عبد الرزاق السنهوري** الوسيط في شرح القانون المدني الجديد- حق الملكية – ج٨ – دار النهضة العربية – القاهرة – ط٢ – ١٩٩١م
٣١- **د/ عبد الرزاق شيحا**- الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة- الجزء الأول- الأموال العامة- دار المطبوعات الجامعية- الإسكندرية- بدون سنة الطبع.
٣٢- **د/ عبد الغني بسيوني** – القانون الإداري – دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر – منشأة المعارف – الإسكندرية – ١٩٩١م.
٣٣- **د/ عبد الغني بسيوني عبد الله** - القانون الإداري - الدار الجامعية – بيروت – ١٩٩٢.
٣٤- **د/ عبد الغني بسيوني عبد الله** - النظرية العامة في القانون الاداري- منشأة المعارف بالإسكندرية – ٢٠٠٣.
٣٥- **د/ عبد القادر الشيخلي** - القانون الاداري - دار مكتبة بغدادي للنشر والتوزيع - عمان - ١٩٩٤.
٣٦- **د/ عدنان عمرو** – مبادئ القانون الإداري (نشاط الإدارة ووسائلها)– منشأه المعارف – الإسكندرية ١٩٩٧م
٣٧- **د/ عزيزة الشريف** – القانون الإداري (الوظيفة العامة ، الأموال العامة ، العقود الاداريه) دار النهضة العربية – القاهرة – بدون سنه نشر.
٣٨- **د/ عزيزة الشريف**- القانون الإداري- دار المطبوعات بالإسكندرية ١٩٩٢م.
٣٩- **د/ علي محمد بدير، د/ عصام البرزنجي ،د/ مهدي ياسين السلامي** – مبادئ وأحكام القانون الإداري – مديرية دار الكتب للطباعة والنشر – بغداد – ١٩٩٣م
٤٠- **د/ ماجد الحلو** – القانون الإداري – دار المطبوعات الجامعية – الإسكندرية ١٩٩٤م .
٤١- **د/ ماجد راغب الحلو** – القانون الإداري – دار الجامعة الجديدة – ٢٠٠٦م .
٤٢- **د/ ماجد راغب الحلو**- القانون الإداري الكويتي- دار المطبوعات الجامعية- ١٩٨٧م
٤٣- **د/ محمد عبد الحميد أبو زيد** – حماية المال العام- دار النهضة العربية القاهرة- ٢٠٠١م.
٤٤- **د/ محمد أنس قاسم جعفر** – الوسيط في القانون العام ، أسس وأصول القانون الإداري – مطبعة إخوان مرافتلي – ١٩٨٤م
٤٥- **د/ محمد رفعت عبد الوهاب** - مبادئ واحكام القانون الاداري- منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت- ٢٠٠٥ .
٤٦- **د/ محمد عبد الحميد أبو زيد** – الانتفاع بالمال العام – دراسة مقارنه – دار النهضة العربية ١٩٩٠م
٤٧- **د/ محمد علي عرفة**- شرح القانون المدني الجديد- غير محدد الناشر أو التاريخ-

٤٨- **د/ محمد علي قطب**- الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام وفقاً لأحكام القانون المدني والإداري والجنائي والتشريع الإسلامي وأراء الفقه وأحكام القضاء وأثر الخصخصة في ذلك- إتراك للطباعة والنشر – القاهرة – ط١ – ٢٠٠٦.
٤٩- **د/ محمد فاروق عبد الحميد** – التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري – دراسة مقارنة – ديوان المطبوعات الجزائرية – الجزائر – بدون سنه نشر
٥٠- **د/ محمد فاروق عبد الحميد** – المركز القانوني للمال العام– دراسة مقارنه– مطبعه خطاب – القاهرة– ط١– ١٩٨٣م
٥١- **د/ محمد فاروق عبد الحميد**- المركز القانوني للمال العام- ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر-١٩٨٤ .
٥٢- **د/ محمد فؤاد مهنا**- مبادئ وأحكام القانون الإداري- مؤسسة شباب الجامعة- ١٩٧٣م
٥٣- **د/ محمود حلمي ، د/ فؤاد محمد النادي** – الوجيز في مبادئ القانون الإداري المصري واليمني – دار نشر الثقافة – القاهرة – الطبعة الأولى – ١٩٨٠م
٥٤- **د/ مصطفى ابو زيد فهمي** - الوسيط في القانون الاداري- دار الجامعة الجديدة- الاسكندرية- ٢٠٠١ .
٥٥- **د/ نذير بن محمد الطيب أوهاب** – حماية المال العام في الفقه الإسلامي – أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية – مركز الدراسات والبحوث – الرياض – ٢٠٠١م
٥٦- **د/ نواف كنعان – القانون الإداري**- الكتاب الثاني - الطبعة الأولى - الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع – ٢٠٠٣م-
٥٧- **د/ نوفل عبد الله صفو الدليمي**- الحماية الجزائية للمال العام- دراسة مقارنة- دار هومة للطباعة والنشر- ٢٠٠٥م

الرسائل العلمية:

أولاً:- الدكتوراه:

١- **د/ أحمد كامل حسن حسين**- النظام القانوني لأموال الدولة العامة" الدومين العام"- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق- جامعة القاهرة- بدون تاريخ.
٢- **د/ جيهان حسن سيد أحمد خليل** – دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – ٢٠٠١م.
٣- **د/ حامد حمود الخالدي** – الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي – رسالة دكتورة – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – ٢٠٠٩م-
٤- **د/ رفيق محمد سلام** – الحماية الجنائية للمال العام – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – ١٩٩٤م
٥- **د/ عبد السلام زايدي**- النظام القانوني للمال العام في القانون الجزائري- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق - جامعة الجزائر- ٢٠١١- ص٣٠.
٦- **د/ عبد الله محمد إسماعيل علام** – الحيازة في العقار- رسالة دكتورة – كليه الحقوق – جامعة أسيوط – ٢٠٠١.
٧- **د/ فتحي محمد محمد الأحول** – الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات والتأديبية – دراسة تطبيقية – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة عين شمس – ٢٠١١م.
٨- **د/ محمد فاروق عبدالحميد**- المركز القانوني للمال العام في مصر في ظل التطبيق الاشتراكي- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق- جامعة عين شمس
٩- **د/ محمد محمد الدروبي** – الحماية القانونية للأموال العامة في الجمهورية اليمنية – رسالة دكتورة – كلية الحقوق – جامعة عين شمس – سنة ٢٠١١م.

ثانياً:- الماجستير:

١- **أمجد نبيه عبد الفتاح لباده** – حماية المال العام ودين الضريبة – رسالة ماجستير – كلية الدراسات العليا – جامعة النجاح الوطنية- نابلس فلسطين – ٢٠٠٦م.
٢- **حمد خالد حمد المكراد**- النظام القانوني للمال العام في القانون الكويتي- رسالة ماجستير- كلية الحقوق- جامعة القاهرة- ٢٠٠٨م.
٣- **سيف بن محمد المعولي**– الحماية القانونية للمال العام في سلطنة عمان – رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة القاهرة – ٢٠٠٥م -٢٠٠٦م
٤- **عبد الحفيظ فارة**- تسيير وإدارة الأملاك المحلية- رسالة ماجستير- كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير- جامعة منتوري قسنطينة- الجزائر- ٢٠٠٨م
٥- **علاء يوسف اليعقوبي** – حماية الأموال العامة في القانون الإداري – رسالة ماجستير مقدمة إلى كليه القانون والسياسية – جامعة بغداد – ١٩٧٧م.
٦- **محمد أحمد عبد المحسن الفريحات** – الحماية القانونية للمال العام – رسالة ماجستير- الجامعة الأردنية – ١٩٩٦.
٧- **مقبل عبد الرحمن الطويري** – الوضع القانوني للمال العام في التشريع اليمني – دراسة مقارنة – رسالة ماجستير – كلية الحقوق- جامعة عدن – ٢٠٠٧م.

الدوريات:

١- **أنسام علي عبد الله** – النظام القانوني للأموال العامة – مجلة الرافدين للحقوق – مجلد ٢ السنة العاشرة – العدد ٢٥ – سنه ٢٠٠٥م .
٢- **د/ حمد زيدان العنزي** – الركن المادي لجريمة اختلاس الأموال العامة – دراسة مقارنة – مجلة المحامي – السنة الثالثة والعشرين – أكتوبر ، نوفمبر ، ديسمبر – ١٩٩٩م – تصدر عن جمعية المحامين الكويتيين.
٣- **د/ فايز عايد الظفيري** – الحماية الجنائية للأموال العامة من خلال القانون الكويتي رقم (١) لسنة ١٩٩٣م– دراسة تحليلية نقدية – مجلس النشر العلمي – جامعه الكويت – ط١ –٢٠٠٦م.
٤- **د/ محمد عبد المحسن المقاطع** – النظام القانوني للأموال العامة في الكويت – مجلة الحقوق – مجلس النشر العلمي – الكويت – السنة الثالثة عشر – العدد الثالث – سبتمبر ١٩٩٤م.
٥- **د/ مصطفى محمود عفيفي** – الأموال العامة في القانون الإداري – مجلة الرقابة الشاملة – الجهاز المركزي للمحاسبات – العدد١٢٧ – سبتمبر/١٩٩٧م .
٦- **د/ نوفل علي الصفو** – التعريف بأموال الدولة العامة – مجلة الرافدين للحقوق – مجلة١ – السنة التاسعة- عدد ٢٠ – سنة ٢٠٠٤.
٧- **د/ وليد بدر نجم الراشدي** ، عادل سالم فتحي الجبالي – الحماية القانونية للمال العام من آثار الفساد- بحيث مقدم ضمن أعمال المؤتمر السنوي لهيئة النزاهة العراقية – بغداد – ٢٠٠٨م.
٨- **د/علي الباز** – مفهوم الأموال العامة (الماهية – الاستعمال – الحماية) في التشريعات المصرية والكويتية – مجله المحامي – السنة الحادية والعشرون (إبريل مايو يونيو ١٩٩٧م)-
٩- **مجلة الأحكام العدلية** – ط١ – الإصدار الأول – دار الثقافة للنشر – عمان – ١٩٩٩م –

الدساتير والقوانين:-

- دستور الجمهورية اليمنية لسنة ١٩٩١م.
- قانون الأراضي العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٥ لسنه ١٩٨٠م
- القانون المالي العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩٨\٤٧ بتاريخ ٢٦ يوليو ١٩٩٨م.
- القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنه ١٩٧٦.
- القانون المدني العراقي.
- القانون المدني الكويتي رقم ٦٧ لسنه ١٩٨٠م.
- القانون المدني الليبي المعدل بالقانون رقم (٣٨) لسنه ١٩٧٠م
- القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنه ١٩٤٨م .
- القانون المدني اليمني رقم (١٤) – لسنه ٢٠٠٢م.

- القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٦م بشأن الإقرار بالذمة المالية اليمني .
- القانون رقم (٣٩) – لسنة ١٩٩٢م بشأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة اليمني .
- نظام التعدين السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٢١ بتاريخ ١٣٩٢/٥/٢٠ه – مطابع الحكومة الأمنية – الرياض – سنه ١٤٠٣ه –
- نظام تملك ثروات البحر الأحمر – قرار مجلس الوزراء السعودي الصادر برقم (١٠٠٦) بتاريخ ١٣٨٨/٧/٧هـ – المصادق عليه بالمرسوم الملكي رقم (م/٢٧) بتاريخ ١٣٨٨/٧/٩هـ – مطبعة الحكومة – مكة المكرمة – سنة ١٣٩٤هـ

الآحكام:

١- حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٥٥ لسنة ٢٠ ق في جلسة ٢٠٠٠/٣/٤م.
٢- نقض صادر بجلسة ١٩٣٧/١٢/١٦ مجموعة السنة الأولى ص ٨.
٣- نقض صادر بجلسة ١٩٣٧/١٢/١٦ مجموعة السنة الأولى ص ٨.
٤- نقض ١٦ ديسمبر ١٩٣٧م- مجلة المحاماة السنة ١٨ رقم ٢٩٩حتى ٦٠٣
٥- الطعن رقم ١٧٦ لسنة ٢٧ ق جلسة ١٩٦٣/١١/١ مج السنة ١٣ ع٣ ص ٩٧٣.
٦- نقض رقم ٢١٥ لسنة ٣٣ ق جلسة ١٩٦٧/٤/٢٧ ع السنة ١٨ ع٤ قاعدة ١٣٥.
٧- حكم محكمة النقض المصرية في الطعن رقم ٥٥٥لسنة ٦١ ق جلسة ١٩٩٥/١١/١٩م.
٨- الطعن رقم (٣٥٦) لسنة ٧٤ ق- جلسة ٢١ يناير ٢٠١٤م.

ثانياً:- المراجع الأجنبية:

١- **Jean Rivero** et Jean Walineg droi Eadminis tratif – ١٨ e ed, ٢٠٠٠ – Dalloz – Paris