الفصل الأول

ظهور وتطور فكرة الأموال العامة

كانت بداية ظهور فكرة الأموال العامة في ظل الدولة الرومانية، حيث ميز القانون الروماني بين الأموال الخاصة وكانت تُعتبر ملكاً للإمبراطور في عهد الإمبراطورية، والأموال العامة والتي كانت تُعتبر ملكاً للدولة، وكان يتم تقسيمها إلى قسمين، الأول أموال عامة ذات طابع قومي وكانت مخصصة للمنفعة العامة لسائر المواطنين، والثاني أموال عامة ذات طابع إقليمي وكانت مخصصة للمنفعة العامة لأبناء إقليم معين، وفي الحالتين كان لا يجوز التصرف في تلك الأموال أو تملكها بالتقادم.

أما في العصر الحديث، فلم تظهر فكرة الأموال العامة إلا بعد قيام الثورة الفرنسية، فقبل ذلك، وفي العصر الملكي والذي كان يمتاز بالنظام الإقطاعي، كانت تلك الأموال تدخل في ذمة الملك الخاصة، باعتباره تجسيداً للدولة، وكانت تسمى أموال التاج، أو دومين التاج Domaine de la Couronne، وكانت تخضع لقواعد قانونية تهدف لحمايتها من أعمال الغير، ومن تصرفات الملك نفسه، ومن أهم تلك القواعد عدم جواز التصرف فيها أو تملكها بالتقادم، إلا أن الأمر كان يسير عكس ذلك، حيث دأب الملوك في التصرف في تلك الأموال والحصول على ثمنها نقداً[1].

وقد انتقد الفقهاء تلك التصرفات، وطالبوا بالتمييز بين الأموال العامة المخصصة للمنفعة العامة وبين أموال التاج المملوكة للملك، بحيث لا يكون له على

---

(١) د. محمد أنس جعفر و د. جمال عثمان جبريل:- مبادئ القانون الإداري، النشاط الإداري – الضبط الإداري – المرافق العامة – القرارات الإدارية – العقود الإدارية – الوظيفة العامة – الأموال العامة، سنة ٢٠٠٦ ، ص ٣٣٢.

الأموال العامة سوى حق الحراسة والإشراف فقط، وبدأت فكرة ملكية الملك لدومين التاج تتزعزع في أواخر القرن السابع عشر بتأثير كتابات بعض الكتاب أمثال لوازو Layseau ودوما Domat، إلى أن قامت الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩، حيث كان لتلك الآراء صداها لدى رجال الثورة، بالإضافة إلى الاعتبارات السياسية التي استجدت وقتئذ والمتمثلة في إحلال مبدأ سيادة الأمة محل سلطان الملكية المطلقة، فقاموا بتحويل كل أموال التاج إلى أموال عامة قومية، وصدر دكريتو ينظم ذلك في ٢٢ نوفمبر سنة ١٧٩٠، حددت مادته الثانية مكونات أو مشتملات المال العام بأنها الطرق العامة والشوارع والميادين والأنهار وكل مجاري المياه الصالحة للملاحة وشواطئ البحر والأراضي التي تتكون من طمي البحر والمواني، وفي النهاية ذكرت وبوجه عام كل ما لا يقبل أن يكون محلاً لملكية خاصة يُعتبر مالاً عاماً، وقد نقلت صياغة مواد هذا الدكريتو نقلاً يكاد يكون حرفياً إلى القانون المدني الفرنسي الصادر في ٢٥ يناير سنة ١٨٠٤ في المواد من ٥٣٨ إلى ٥٤١.

ولم تكن فكرة تقسيم أموال الدولة إلى أموال مملوكة ملكية عامة وأخرى مملوكة ملكية خاصة معروفة لدى الفقه أو القضاء في فرنسا، كما لم تنص عليها تشريعات الثورة الفرنسية الأولى، إلى أن ظهرت بعض الآراء الفقهية التي تميز بين المال العام والمال الخاص المملوك للدولة، وتزعم هذه الآراء الفقيه برودون Proudhon في مؤلفه الشهير المطول في المال العام Traite du domaine، والذي صدرت طبعته الأولى سنة ١٨٣٣ في خمسة أجزاء وطبعته الثانية سنة ١٨٤٣، حيث أعلن أنه توجد طائفة من أموال الدولة تُخصص للمنفعة العامة – أطلق عليها تعبير الدومين العام – لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم، وتشمل كل الأموال الغير منتجة والمخصصة للمنفعة العامة لكل الأفراد كالشوارع والميادين والأنهار والبحيرات وغيرها من الأموال التي لا تدر دخلاً.

وانتهى برودون إلى أن هذه التفرقة بين أموال الدولة العامة وأموالها الخاصة تقتضي ضرورة إخضاع الأولى لقواعد قانونية تختلف عن تلك المطبقة على الثانية بما يكفل استمرار تخصيصها للمنفعة العامة، حيث لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم، عكس أموال الدولة الخاصة، إذ لها أن تتصرف فيها أسوة بتصرفات الأفراد في أموالهم الخاصة، ويجوز تقبل تملكها بالتقادم، وقد أطلق برودون على أموال الدولة الخاصة عبارة "دومين الدولة"، إلا أن الفقهاء لم يرق لهم هذه العبارة، وأطلقوا عليها عبارة "الدومين الخاص" وقد استقرت هذه العبارة وتداولت بجانب عبارة "الدومين العام" الدالة على أموال الدولة العامة.

وواضح أن برودون قد أقام التفرقة بين أموال الدولة العامة وأموالها الخاصة على أساس التخصيص للمنفعة العامة، بمعنى أن المال العام تثبت له هذه الصفة، ويتميز بالتالي عن المال الخاص للإدارة، بمجرد تخصيصه للمنفعة العامة، وبذلك يكون قد تلاقى في هذا الصدد مع أحدث النظريات القانونية التي قيل بها في خصوص هذه التفرقة، بل ويرجع إليه الفضل في تأسيس كثير من المبادئ القانونية التي تخضع لها الأموال العامة في كثير من القوانين الوضعية المختلفة حتى وقتنا الحالي[1].

وقد طبق القضاء الفرنسي هذه التفرقة في القضايا المطروحة أمامه، وتلى ذلك

---

(١) يراجع في ذلك كل من:

- د. عبدالرزاق السنهوري:- الوسيط في شرح القانون المدني الجديد – الجزء الثاني حق الملكية ، سنة ١٩٦٧ من ص ٩١ إلى ص ١٥٤.
- د. محمد زهير جرانة:- حق الدولة والأفراد على الأموال العامة سنة ١٩٤٣، ص ١٩ وما بعدها.
- د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا:- المال العام في القانون المصري والمقارن، رسالة دكتوراه، جامعة الاسكندرية، سنة ١٩٧٥، ص ٣٧.
- Berthelemy:- Traite de Droit Administratif, 13 e éd, 1933, P. 474.
- Montel (M.):- Formation et evolution de domanialite publique, These Paris, 1902, P. 252.

ظهور بعض التشريعات التي تميز بين المال العام والمال الخاص، وكان من أوائل تلك التشريعات التشريع الصادر في يونيو سنة ١٨٥١ الخاص بالممتلكات العقارية في الجزائر، كما نُص عليه مؤخراً في قانون الأموال العامة الصادر سنة ١٩٥٧، حيث نصت مادته الثانية على اعتبار الأموال التي لا تقبل التملك الفردي بسبب طبيعتها أو التخصيص الذي أُخضعت له من عناصر الأموال العامة، بينما يكون غيرها من الأموال أموالاً خاصة.

ثم حدث بعد ذلك تطور لحق بنطاق الملكية العامة، وعّدل في المفهوم السابق، وأثر إلى حد كبير في معايير تمييزها عن الأموال الخاصة، حيث لم يُعد نطاق الأموال العامة مقصوراً على الأموال العامة بطبيعتها، وإنما امتد ليشمل عناصر الأموال التي تخضعها الإدارة لخدمة المرافق العامة بغرض تحقيق أهداف هذه المرافق، وهذا أدى إلى التوسع في مفهوم ونطاق الأموال التي يمكن إضفاء صفة العمومية عليها، وترتب على هذا التطور أن مهمة الإدارة حيال الأموال العامة لم تعد مقصورة على المحافظة عليها وصيانتها، ولكنها امتدت لتشمل سلطة التشغيل والإستغلال بما يحقق أهداف المرافق العامة، وبالتالي لم تعد الأموال العامة تتميز بخصائصها الخدمية البحتة، بل أصبحت تشمل أموال المرافق التجارية والصناعية، وهي بطبيعتها من الأموال التي تغل ربحاً، وتحقق أقصى فائدة مالية في حدود أهدافها العامة[١].

وواضح مما تقدم أن النظرية التقليدية التي تعتبر الأموال العامة غير منتجة تم هجرها، حيث غدت لا تتفق مع مقتضيات العصر، خاصة بعد انتشار المذهب الاشتراكي الذي يفرض على الدولة التدخل في الحياة الاقتصادية وتنظيمها والإشراف

---

(١) د. محمد فاروق عبدالحميد:- المركز القانوني للمال العام في مصر في ظل التطبيق الاشتراكي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، من ص ١٠ إلى ص ١٣.

عليها، وتحقيق الرفاهية للأفراد، عكس المذهب الفردي الذي كان سائداً فيما قبل، حيث كان يُمتنع ويُحظر على الدولة التدخل في النشاط الاقتصادي، وقد أدى ذلك إلى تغير وظيفة الدولة، وتحولها من دولة حارسة إلى دولة رفاهية، مما أدى إلى سيطرتها على كثير من الأموال وتحويلها إلى أموال عامة بتخصيصها للمنفعة العامة، واستتبع ذلك تقرير حماية خاصة وقواعد متميزة عن القواعد التي تحكم الأموال الخاصة المنصوص عليها في القوانين المدنية، على النحو الذي سنفصله فيما بعد.

أما عن الوضع في مصر، فإن فكرة المال العام ظهرت مع صدور القانون المدني المختلط عام ١٨٧٥، حيث نص عليها في المادتين ٢٥ – ٢٦، فجاء بالمادة ٢٥ أن "أموال الدولة كالتحصينات والموانئ وغير ذلك غير قابلة للتملك الخاص"، وجاء بالمادة ٢٦ على أنه "كذلك الحال بالنسبة للأموال المعدة لمنفعة عمومية كالطرق والقناطر وشوارع المدن وغير ذلك".

وتجدر الإشارة إلى أن مفردات المال العام الواردة في هذين النصين تتشابه في الإيجاز مع نظريتهما في القانون المدني الفرنسي، وهما المادتان ٥٣٨ – ٥٤٠، بل إنهما أكثر إيجازاً في القانون المختلط منها في القانون الفرنسي، كما أن المشرع المختلط اقتبس ذات العبارات التي نص عليها القانون الفرنسي(١).

كما تبنى القانون المدني الأهلي فكرة الأموال العامة في المادتين التاسعة والعاشرة، حيث حصنت المادة التاسعة تلك الأموال بقولها "الأملاك الأميرية المخصصة للمنفعة العامة لا يجوز تملكها بوضع يد الغير المدة المستطيلة، ولا يجوز حجزها ولا بيعها..."، ثم ذكرت المادة بعد ذلك تعداد لتلك الأموال، ولكن لم يكن تعداداً حصرياً، ولكن مجرد أمثلة، حيث نصت المادة في نهايتها على أنه يُعتبر مالاً عاماً كافة الأموال الأميرية المنقولة أو الثابتة المخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو

(١) د. محمد عبدالحميد أبو زيد:– المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية، سنة ٢٠٠٧، ص ٦٧٧.

بمقتضى قانون أو أمر[١].

ونصت المادة العاشرة على اعتبار كافة ما تقتضيه حقوق الارتفاق التي تستلزمها ملكية الأملاك الأميرية أو توجبها القوانين والأوامر الصادرة لمنفعة عمومية من الأملاك العمومية[٢].

أما القانون المدني الحالي الصادر سنة ١٩٤٨ فقد نص على الأموال العامة في المادتين ٨٧- ٨٨، إلا أنه تجنب التعداد الذي كان مذكوراً في القانون المدني

---

(١) وتشمل الأملاك الأميرية طبقاً لنص المادة المذكورة:
أولاً: الطرق والشوارع والقناطر والحواري التي ليست ملكاً لبعض أفراد الناس.
ثانياً: السكك الحديدية وخطوط التلغراف الأميرية.
ثالثاً: الحصون والقلاع والخنادق والأسوار والأراضي الداخلة في مناطق الاستحقاقات، ولو رخصت الحكومة في الانتفاع بها لمنفعة عمومية أو خصوصية.
رابعاً: الشواطئ والأراضي التي تتكون من طمي البحر والأراضي التي تتكشف عنها المياه والمين والمراسي والموارد والأرصفة والأحواش والبرك والمستنقعات المتصلة بالبحر مباشرة والبحيرات المملوكة للميري.
خامساً: الأنهار والنهيرات التي يمكن الملاحة فيها والترع التي على الحكومة إجراء ما يلزم لحفظها وبقائها بمصاريف من طرفها.
سادساً: المين والمرافئ والأرصفة والأراضي والمباني اللازمة للإنتفاع بالأنهار والنهيرات والترع المذكورة ولمرورها.
سابعاً: الجوامع وكافة محلات الأوقاف الخيرية المخصصة للتعليم العام أو للبر والإحسان سواء كانت الحكومة قائمة بإدارتها أو بصرف ما يلزم لحفظها وبقائها.
ثامناً: العقارات الأميرية مثل السرايات والمنازل وملحقاتها المخصصة لإقامة ولي الأمر أو المحافظات أو النظارات أو المديريات وعلى وجه العموم كافة العقارات المعدة لمصلحة عمومية.
تاسعاً: الترسانات والقشلاقات والأسلحة والمهمات الحربية والمراكب الحربية ومراكب النقل أو البوسطة.
عاشراً: الدفترخانات العمومية والانتكاخانات والكتبخانات الأميرية والآثار العمومية وكافة ما يكون مملوكاً للحكومة من مصنوعات الفنون والأشياء التاريخية.

(٢) حيث تنص المادة المذكورة على أنه "يُعد أيضاً من الأملاك الأميرية المخصصة للمنافع العمومية حقوق التطرق المتعلقة بالشوارع ومجاري المياه والأشغال العمومية والأعمال الحربية، وعلى وجه العموم كافة ما تقتضيه حقوق الإرتفاق التي تستلزمها ملكية الأملاك الأميرية المذكورة أو توجبها القوانين والأوامر الصادرة لمنفعة عمومية".
وواضح أن نصوص القانون المدني الأهلي جاءت أكثر إيضاحاً من نصوص القانون المدني المختلط.

الأهلي، إذ اكتفت المادة ٨٧ بوضع معيار عام للأموال العامة يتمثل في "التخصيص للمنفعة العامة"، حيث تنص المادة المذكورة على أنه:

"١- تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار جمهوري أو قرار من الوزير المختص، ٢- وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز أو تملكها بالتقادم"، كما تنص المادة ٨٨ على أنه "تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو قرار جمهوري أو قرار من الوزير المختص أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خُصصت تلك الأموال للمنفعة العامة".

***

نخلص من كل ما تقدم أن للدولة وغيرها من الأشخاص الإدارية نوعان من الأموال، أموال خاصة وأموال عامة، وأن الأموال العامة يمكن تقسيمها إلى قسمين رئيسيين، القسم الأول أموال مخصصة للاستعمال المباشر للجمهور دون حاجة إلى وساطة مرفق عام بينهما، وسواء أكانت تلك الأموال مخصصة لكل الناس في أي وقت، ودون تفرقة بينهم في ذلك، أو استئثار أحدهم بالاستعمال دون غيره، بحيث يكون لكل فرد أن يستخدمها في أي وقت، ولغيره أيضاً الحق في ذلك. كالطرق العامة والميادين والشواطئ العامة والحدائق والمتنزهات العامة والأسواق العامة...الخ، أو كانت مخصصة للاستعمال المباشر الفردي، أي يستأثر باستعمالها شخص ما دون غيره بناءً على ترخيص أو إذن من الإدارة، كتخصيص مكان لشخص في الطريق لإنشاء كشك، أو مكان لتاجر في أحد الأسواق العامة لبيع بضاعته، أو جزء من شاطئ البحر لأحد الأشخاص لعمل كافيتريا على البحر أو عمل كبائن لتغيير الملابس.

أما القسم الثاني للأموال العامة فهي تلك المخصصة لخدمة مرفق عام لتمكينه من أداء وظيفته وتقديم الخدمة المنوطة به للجمهور، أي أن الجمهور لا يستخدمها مباشرة ولكن بطريق غير مباشر عن طريق المرفق الذي يقدم خدماته إليهم، مع الأخذ في الاعتبار أن هناك بعض المرافق لا يُسمح للجمهور باستعمالها، أي أنها لا تخدم الجمهور ولو بأسلوب غير مباشر، ولكنها تخدم الدولة بصفة عامة كالحصون والقلاع والقواعد والترسانات العسكرية[1].

***

(١) د. جورجي شفيق ساري:- المبادئ العامة للقانون الإداري، ك ٢، النشاط الإداري، حقوق المنصورة، ، ص ٣٧٨، د. حمدي أبو النور السيد، ود. أمل لطفي حسن:- أصول القانون الإداري ص ٥٦١ وما بعدها.