النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري

الدكتور محمد سعيد فرهود
قسم القانون العام ـ كلية الحقوق ـ جامعة الكويت

مقدمة:

إذا كان العـاملون في الإدارة يمثلون الجـانب البشري للإدارة، وإذا كانت القرارات والعقود الإدارية تمثل الجانب القانوني لها، فإن الأموال العامة تمثل الجانب المادي الذي يسمح للادارة بممارسة نشاطها.

ويعتـبر موضـوع «الأمـوال العـامة» من الأبحاث النظرية والعملية الهامة في الـدراسـات القـانونية، كما يعتبر من الأبحاث المشتركة بين القانون المدني والقانون الاداري والقانون المالي.

ولعـل من المفيد في هذه المقـدمـة بيان بعض المفـاهيم الأساسية في الأموال والأشياء، ثم النصوص القانونية التي تضمنت النظام القانوني للأموال العامة في سورية ثم اظهار خطة البحث التي سنتبعها في دراستنا.

أولاً: بعض المفاهيم الأساسية في الأموال والأشياء:

فالحق الشخصي هو علاقة بين دائن ومدين، وإذا كان محلها شيئاً فان الاتصال بين الدائن والشيء لا يكون مباشراً بل يتم بوساطة المدين. أما الحق العيني فهو يعطى صاحب الحق سلطة قانونية مباشرة على الشيء محل الحق، ومن ثم فإن الاتصال بين صاحب الحق والشيء اتصال مباشر دون وسيط. ولذلك يقال: إن الشيء يرتبط بالحق العيني أكثر مما يرتبط بالحق الشخصي [1].

وقد انقسم فقهاء القانون، عند تعريفهم للمال، إلى ثلاثة أقسام[2]:

---

١ ـ د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، «الوسيط في شرح القانون المدني ـ ج ٨ ـ حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال»، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ص ٦.

٢ ـ Petit larousse, Paris, 1978, P. 118

ـ د. محمد علي عرفة، «شرح القانون المدني الجديد في حق الملكية»، ج ١، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٥٤، ص ٤٩.

ـ زهدي يكن، «شرح قانون الملكية العقارية العملي»، الناشر مطبعة صادر، بيروت، ١٩٤١، ص ٥.

١ ـ فريق منهم اعتمد على عنصر المنفعة، فعرفوا المال بأنه: كل شيء يحقق للإنسان منفعة ما، ويكون قابلاً للتملك الخاص.

٢ ـ وفريق ثان اعتمد على عنصر الملكية، فعرفوا المال بأنه: كل شيء يصلح في ذاته لأن يكون محلاً لحق مالي يدخل في تقدير ذمة شخص طبيعي أو اعتباري.

٣ ـ وفريق ثالث اعتمد على فكرة الذمة المالية، فعرفوا المال بأنه: سائر العناصر الايجابية للذمة المالية.

وعلى الرغم من اختلاف هذه التعاريف في صيغتها، فهي تشترك في عدم حصرها للأموال بالأشياء فحسب، وإنما تتناول الحقوق أيضاً.

ولم يضع القانون المدني السوري تعريفاً للأموال، حيث ترك هذه المهمة للفقه. وقد ورد في المادة ٨٣ منه ما يلي: «١ ـ كل شيء غير خارج عن التعامل بطبيعته أو بحكم القانون يصح أن يكون محلاً للحقوق المالية. ٢ ـ والأشياء التي تخرج عن التعامل بطبيعتها هي التي لا يستطيع أحد ان يستأثر بحيازتها، وأما الخارجة بحكم القانون فهي التي لا يجيز القانون أن تكون محلاً للحقوق المالية». وعلى ذلك تقسم الأشياء إلى قسمين:

أولاً ـ أشياء لا يصح أن تكون محلاً للحقوق المالية: وهذه تعتبر أشياء، ولكنها لا تعتبر حقوقاً. وتشمل ما يلي:

١ ـ الأشياء التي تخرج عن التعامل بطبيعتها: وهي الأشياء التي «لا يستطيع أحد أن يستأثر بحيازتها» كما ذكرت ذلك المادة ٨٣ (ق.م.س). وهي تضم ما يلي:

أ ـ الأشياء المشتركة: وهي الأشياء التي يمكن أن ينتفع بها كل الناس دون أن يحول انتفاع بعضهم بها انتفاع الآخرين بها. فهذه الأشياء لا تعتبر مصدراً للأموال على الرغم من عظم منفعتها للإنسان، بسبب عدم إمكانية تقويم المنافع الناتجة عنها نظراً لعدم امكانية الاستئثار بها من جانب شخص معين في صورتها الطبيعية كالهواء وماء البحار والماء الجاري وأشعة الشمس والجبال ومياه الأمطار. على أن هذه الأشياء إذا أدخلت عليها تحويلات تجعل منفعتها قابلة للتقويم فإنها تصبح من الأموال. ومثال ذلك تعبئة اكسجين الهواء في أوعية خاصة لاستعماله في معالجة

المرضى أو بعد العمليات الجراحية، وتحلية مياه البحر واستخراج الملح من البحر، واستخدام مساقط المياه لتوليد الكهرباء[٣].

ب ـ الأشياء المباحة: وهذه الأشياء لا تدخل في ملكية إنسان، ولكنها بطبيعتها تقبل التملك. ومثال ذلك الصيد في البراري والطير في الجو والسمك في البحار والأنهار. ويجوز أن تكون هذه الأشياء ملكاً لأول واضع يد عليها، وبذلك تدخل في عداد الأموال[٤].

٢ ـ الأشياء التي تخرج عن التعامل بحكم القانون: وهي الأشياء التي لا يجيز القانون أن تكون محلاً للحقوق المالية، أي ينص القانون على عدم جواز التعامل بها كالحشيش والأفيون. وتبقى هذه الأشياء غير معتبرة من الأموال، ولو سمح بالتعامل بها في نطاق معين، كبيع الحشيش والأفيون لأغراض طبية[٥].

ثانياً: أشياء يصح أن تكون محلاً للحقوق المالية: وقد حددت المادة ٨٣ (ق.م.س) هذه الأشياء بأنها: «كل شيء غير خارج عن التعامل بطبيعته أو بحكم القانون يصح أن يكون محلاً للحقوق المالية»[٦].

وفي مجال تعريف المال، نبدي الملاحظات التالية:

١ ـ لابد من وجود حاجة انسانية محسوسة في الحاضر أو متوقعة، لكي يعتبر الشيء مالاً. ومن ثم فإذا لم توجد هذه الحاجة فإن الشيء لا يعتبر مالاً. مثال ذلك

---

٣ ـ د. محمد علي عرفة، «شرح القانون المدني الجديد في حق الملكية»، مذكور سابقاً، ص ٥١ ـ ٥٢؛ عبد الجواد السرميني و د. عبدالسلام الترمانيني، «القانون المدني ـ الحقوق العينية ـ ج ١ ـ الحقوق العينية الأصلية»، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، جامعة حلب، ١٩٨٦، ص ٣٨ ـ ٤١.

٤ ـ لا يرى الدكتور محمد علي عرفة ضرورة للتفرقة بين الأشياء المشتركة والأشياء المباحة على الوجه المتقدم. فكل هذه الأشياء تخرج من عداد الأموال طالما لم يتصل بها حق الإنسان. وهو يرى أن الأشياء المباحة هي الأشياء التي هجرها أصحابها بنية الاستغناء عنها، لأن أصحابها بتخليهم عن ملكيتها قد أباحوا للغير الاستيلاء عليها وحلولها محلهم في الاستئثار بمنفعتها. انظر كتابه السابق، ص ٥٢ ـ ٥٣.

٥ ـ محمد كامل مرسي «شرح القانون المدني الجديد ـ الحقوق العينية الأصلية»، ج ١، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٤٩، ص ١٥.

٦ ـ نصت المادة ٢٢ من القانون المدني الكويتي الصادر بالمرسوم بالقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٨٠ على أن: «الأشياء المتقومة تصلح محلاً للحقوق المالية». وعرفت المذكرة الايضاحية لمشروع تنقيح القانون المدني المال بأنه: «الحق ذو القيمة المالية». وانظر تعريفات أخرى للمال في المراجع التالية: د. محمد علي عرفة، المصدر السابق، ص ٥٠ ـ ٥١؛ د. رفعت المحجوب، «الاقتصاد السياسي»، ج ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٧٥، زهدي يكن، «شرح مفصل لقانون الملكية العقارية والحقوق العينية غير المنقولة»، ج ١، بيروت، ١٩٥٩، ص ٩.

اختفاء مرض بسبب تقدم الطب والمعالجة. فالدواء الذي كان يستعمل في علاج هذا المرض يفقد صفته باعتباره مالاً [٧].

٢ ـ وجود شيء يشبع الحاجة حسب تقدير الإنسان، وهذا يفترض أن الشيء تتوافر فيه خاصية إشباع الحاجة، وأن الإنسان يعرف هذه الخاصية. فالطعام الفاسد يفقد صفته باعتباره مالاً[٨].

٣ ـ وجود الشيء تحت التصرف، ومن ثم تسقط صفة المال عن الأشياء التي تخرج مادياً عن تصرف الإنسان كالمعادن الموجودة في الزهرة والمريخ لا تعد مالاً لأنها ليست تحت تصرف الإنسان في الظروف الحالية[٩].

٤ ـ قابلية الشيء للتعامل فيه، فالمال لا يعدو أن يكون محلاً للحقوق المالية، فلا يكون خارجاً عن التعامل بطبيعته أو بحكم القانون[١٠].

٥ ـ الأموال نوعان: مادية ومعنوية. ذلك أن المنافع تتلازم مع المال، والأموال تتقوم بحسب منفعتها. لذلك فإن مفهوم المال، بتأثير الظروف والتطورات الاقتصادية الحديثة، قد امتد واتسع من معناه المادي القديم إلى معنى آخر بحيث يشمل القيم المعنوية كحقوق المؤلفين وبراءات الاختراع والعلامات التجارية[١١].

٦ ـ هناك بعض الحقوق لا تعتبر أموالاً كالحقوق المتصلة بعناصر الشخصية لدى الإنسان كاسمه وشهرته ونسبه وكل ما يتصل بالشرف والسلطة الأبوية والسلطة الزوجية. فهذه الحقوق، على الرغم من عظم قيمتها المعنوية، لا يصح أن تكون حقوقاً مالية لأنها لا يمكن تقويمها بالنقود[١٢].

٧ ـ الأشياء نوعان: أشياء مادية أي يكون لها حيّز مادي محسوس كالأرض والمباني والبضائع وأشياء غير مادية ظهرت بسبب تقدم الفكر البشري، وهي أشياء ليس لها حيّز محسوس.

ومن ناحية اخرى، فالشيء غير المال. المال هو الحق ذو القيمة المالية، والشيء هو محل هذا الحق. والحقوق المالية كثيرة التنوع، ومنها[١٣]:

٧ ـ ٨ ـ ٩ ـ د. رفعت المحجوب، «الاقتصاد السياسي»، مذكور سابقاً، ص ٧٥ ـ ٧٦.

١٠ ـ د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، «الوسيط في شرح القانون المدني ـ ج ٨ ـ حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال»، مذكور سابقاً، ص ٧.

١١ ـ عبد الجواد السرميني و د. عبد السلام الترمانيني، «القانون المدني ـ الحقوق العينية ـ ج ١ ـ الحقوق العينية الأصلية»، مذكور سابقاً، ص ٣٩.

١٢ ـ محمد علي عرفة، المصدر السابق، ص ٥٠؛ زهدي يكن، المصدر السابق، ص ٧.

١٣ ـ د. السنهوري، المصدر السابق، ص ٨ ـ ٩.

ـ الحقوق العينية الأصلية: كحق الملكية، وحق الانتفاع، وحق الارتفاق.
ـ والحقوق العينية التبعية: كحق الرهن، وحق الامتياز.
ـ والحقوق الشخصية: كحق المشتري في استلام المبيع وانتقال ملكيته اليه.
ـ والحقوق التي تنع على شيء غير مادي: كحق المؤلف.

وننهي هذه الفقرة بذكر تقسيم المال من حيث الشخص المالك له إلى مال خاص ومال عام. فالمال الخاص هو المال الذي تملكه الأشخاص الطبيعية، والأشخاص الاعتبارية الخاصة، والأشخاص الاعتبارية العامة عندما تعاملها الدولة معاملة الأفراد. والمال العام هو المال الذي يعود للاشخاص الاعتبارية العامة باعتبارها من أشخاص القانون العام. وينتج عن ذلك أن الأشخاص الخاصة لا يكون لها إلا أموال خاصة. أما الدولة وبقية أشخاص القانون العام فلها أموال خاصة وأموال عامة[١٤].

ثانياً: النصوص القانونية التي تتضمن النظام القانوني للأموال العامة في سورية:

هناك العديد من النصوص القانونية في سورية تبين نظام الأموال العامة. ويأتي في مقدمتها الأحكام التي وردت في القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٨٤ تاريخ ١٨/٥/١٩٤٩، وأهمها المادتان ٩٠ و ٩١. فالمادة ٩٠ تنص على أن: «١ ـ تعد أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة، بالفعل، أو بمقتضى قانون أو مرسوم. ٢ ـ وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم». كما نصت المادة ٩١ على أن: «الأموال العامة تفقد صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي من اجله خصصت تلك الأموال لمنفعة عامة».

وإلى جانب هذين النصين توجد نصوص أخرى في الدستور وفي قوانين وقرارات متفرقة، ومنها:

١ ـ الدستور السوري الصادر عام ١٩٧٣ (المادتان ١٤ و ١٥).

---

١٤ ـ د. محمد هشام القاسم، «الحقوق العينية الأصلية ـ حق الملكية»، كلية الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، ص ٢١ ـ ٢٢؛ د. بكر القباني، «القانون الإداري»، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٤٠٧ ـ ٤٠٨.

٢ ـ القرار رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٢٥/٦/١٠ المتضمن «نظام الأملاك العامة» والمعدل بالقرار رقم ١١ تاريخ ١٩٤٠/١/١٢، وبالقرار بالقانون رقم ٨٨ تاريخ ١٩٥٨/٦/٢٥ (المواد ١ و ٣ و ١٧ و ٢٤).

٣ ـ «نظام المحافظة على مياه الأملاك العامة واستعمالها» الصادر بالقرار رقم ٣٢٠ تاريخ ١٩٢٦/٥/٢٦ (المواد ٥٨ و ٥٩ و ٦٠).

٤ ـ «تنظيم نصب أجهزة الضخ على المياه العامة» والصادر بالقرار بالقانون رقم ١٦٥ تاريخ ١٩٥٨/٩/٢٧.

٥ ـ قانون العقوبات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٤٨ تاريخ ١٩٤٥/٦/٢٢ (المواد ٧٣١ ـ ٧٣٥).

٦ ـ قانون المناجم رقم ٧ لعام ١٩٥٣ (المادة ١).

٧ ـ قانون الآثار رقم ٢٢٢ تاريخ ١٩٦٣/١٠/٢٦ (المادة ٤).

٨ ـ القانون رقم ١٢٥ تاريخ ١٩٥٩/٥/١١ (المادة ١ و ٢).

٩ ـ القرار بالقانون رقم ١٠٦ لعام ١٩٥٨ (المادة ٣).

١٠ ـ قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٢ تاريخ ١٩٧٢/١/٢٣ (المادة ٣٠٥).

١١ ـ قانون البلديات رقم ١٧٣ تاريخ ١٩٥٦/١/٢٣ (المادة ٨٠).

١٢ ـ قانون الاستملاك رقم ٢٠ لعام ١٩٧٤ (المواد ٧ و ٣١ و ٣٥).

١٣ ـ «نظام الطيران الشراعي» الصادر بالقرار بالقانون رقم ١٧٦ تاريخ ١٩٥٨/١٠/٦ (المادة ٦).

١٤ ـ «نظام السجل العقاري» الصادر بالقرار رقم ١٨٨ تاريخ ١٩٢٦/٣/١٥ (المادة ٦).

١٥ ـ قانون أملاك الدولة الصادر بالقرار بالقانون رقم ٢٥٢ تاريخ ١٩٥٩/١٠/١٩ (المادة ١٦)، ولائحته التنفيذية الصادرة بالقرار رقم ٢١ تاريخ ١٩٦٠/٤/١٢.

١٦ ـ قانون صيانة أملاك الدولة رقم ٨٤ تاريخ ١٩٥٥/٦/٢٢.

١٧ ـ قانون الإصلاح الزراعي الصادر بالقرار بقانون رقم ١٦١ تاريخ ١٩٥٨/٩/٢٧، والمعدل بالمرسوم التشريعي رقم ٨٨ تاريخ ١٩٦٣/٦/٢٣، والمرسوم التشريعي رقم ١٤٥ تاريخ ١٩٦٦/١٢/١٣.

ثالثاً: خطة البحث:

نقسّم دراستنا للأموال العامة إلى ثلاثة فصول هي:

الفصل الأول: مفهوم المال العام وخصائصه ومعايير تمييزه وأنواعه.

الفصل الثاني: طبيعة حق الدولة والأفراد عليه.

الفصل الثالث: حماية المال العام.

الفصل الأول
مفهوم المال العام وخصائصه ومعاييره وانواعه

لابد ـ ونحن نبحث في المال العام ـ أن نبدأ بتعريفه واظهار مفهومه حتى يتبين لنا الموضوع الذي نبحث فيه. كما يجب أن نفرقه عن الأموال الأخرى غير العامة استنادا للمعايير التي اقترحت في هذا المجال، لنصل بعد ذلك إلى أنواع المال العام. ومن ثم فإننا نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث: الأول يتضمن مفهوم المال العام وخصائصه؛ والثاني يتضمن معايير تمييزه؛ والثالث يتضمن أنواع المال العام.

المبحث الأول
مفهوم المال العام وخصائصه

مفهوم المال العام:

أطلق تعبير «الأموال العامة» ليس بالنظر إلى الأشياء التي هي محل حقوق الدولة، بل بالنظر إلى حقوق الدولة على هذه الأشياء. ولذلك يصح أن تكون هذه الحقوق «أموالاً» لا «أشياء». ومن ثم فان سيان ان نقسم الأشياء أو الأموال إلى عامة وخاصة. ذلك ان كل شيء عام يكون من حيث حق الدولة عليه «مالاً عاماً»، وكل شيء خاص يكون من حيث حق الدولة عليه «مالاً خاصاً»[١٥].

وعموماً تعرف الأموال الموجودة في حوزه الدولة باسم «أموال الدولة» وهي الأموال التي لا يملكها الأشخاص الطبيعيون والأشخاص الاعتبارية الخاصة.

وتقسم أموال الدولة ـ كما رأينا ـ إلى قسمين[١٦]:

١ ـ **أموال الدولة الخاصة**: وهي الأموال التي توجد في حوزة الدولة وتخضع لأحكام

---

١٥ ـ د. السنهوري، المصدر السابق، ص ٩٣؛ Rene CHAPUS, "Droit administratif general", 2 e'd., Montchrestien, Paris,1987, PP.303 - 305; Andre De LAUBADÉRE, "Droit administratif", 5e ed., L.g.D., Paris, 1970, PP.110 - 120.

١٦ ـ ويظهر أن هذا التقسيم كان معروفاً في القانون الروماني، فقد كانوا يطلقون تعبير «الأموال العامة» على الأموال المملوكة لكل الناس. أما «الأموال الخاصة» فتسمى «الأموال المملوكة للخزانة» انظر: د. محمد علي عرفة، ص ١٢٩؛ محمد كامل مرسي، ص ٩٦ ـ ١٠٢، Ambroise COLIN et H. CAPITANT, "Droit Civil França-is", T. I,Dalloz, Paris, 1934, PP. 724 - 727; Jacques MAGNET, "Elements de Comptabilite Publique" Systemes, Paris, 1991, PP.118 - 119; A. DE LAUBADERE, "Droit administratif", = op. cit, PP.119 - 120 et 199 - 207.

القانون الخاص، مثلها في ذلك مثل الأفراد. ومن ثم فهذه الأموال تملكها الدولة ملكية خاصة. ولذلك يجوز مبدئياً بيعها والحجز عليها وتملكها بالتقادم. وتشمل المزارع والغابات، والمصانع، والأسهم والسندات، التي تملكها الدولة على غرار ملكية الأفراد.

٢ - **أموال الدولة العامة**: وهي الأموال التي توجد في حوزة الدولة وتخضع لأحكام القانون العام، أي لا تخضع لأحكام القانون الخاص. ومن ثم فان «أموال الدولة العامة» أو اختصاراً «الأموال العامة» لا يجوز التصرف فيها ولا حجزها ولا اكتسابها بالتقادم، كما أن استغلالها يخضع لقواعد خاصة. أما من حيث ملكية الدولة لها فهي محل خلاف شديد.

وهذه التفرقة بين أموال الدولة الخاصة وأموال الدولة العامة حديثة نسبياً، فهي وليدة التطور البطيء الذي أصاب الفقه الإداري الفرنسي، ومنه انتقلت إلى التشريعات الأخرى، ومنها التشريع السوري[١٧].

= وانظر فكرة المال العام في القانون الروماني والقانون الفرنسي: د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، «المال العام في القانون المصري والمقارن»، رسالة دكتوراه، جزءان، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، ١٩٧٥، ص ٣ - ٤٢؛ ونشير إلى أن النصوص القانونية على الأموال العامة في فرنسا هي:

أ - المواد ٥٣٨ - ٥٤١ من القانون المدني الفرنسي.

ب - قانون الأموال العامة الصادر عام ١٩٥٧.

ج - بعض القوانين الأخرى وأهمها:

- قانون تنظيم السكك الحديدية الصادر في ١٥ يوليو ١٨٤٥ وتعديلاته.
- قانون حماية الآثار التاريخية الصادر في ٢ مايو ١٩٣٠ وتعديلاته.
- والقانون رقم ٥١٦ لسنة ١٩٥١ بشأن الغابات.
- والقانون رقم ٧٠٨ لسنة ١٩٦٠ بشأن الحدائق العامة.
- والمرسوم بقانون رقم ١٣١٦ لسنة ١٩٥٨، والمرسوم بقانون رقم ١٢٩٨ لسنة ١٩٦٤، المتعلقان بالطرق العامة.
- والمرسوم بقانون رقم ٢٧٣ لسنة ١٩٦٢ بشأن الخطوط التلفونية والتلغرافية.
- والقانون رقم ١٢٤٥ لسنة ١٩٦٤ بشأن المال العام النهري.
- والقانون رقم ٣٣٤ لسنة ١٩٦٧ بشأن منشآت الطيران.

انظر: د. محمد فاروق عبدالحميد، «المركز القانوني للمال العام»، الطبعة الأولى، مطبعة خطاب، القاهرة، ١٩٨٣، ص ١٢ - ١٦.

١٧ - د. سليمان محمد الطماوي، «الوجيز في القانون الإداري»، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١، ص ٥٦١؛ وانظر فيما يتعلق بماهية المال العام في القانون الفرنسي والقانون المصري والشريعة الاسلامية: د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، مذكور سابقاً، ص ٤٤ فما بعد.

خصائص المال العام:

يرى بعض الفقهاء أن المال العام له ثلاث خصائص هي :

١ ـ عدم جواز التصرف فيها.

٢ ـ عدم جواز الحجز عليها.

٣ ـ عدم جواز اكتسابها بالتقادم.

بينما ترى غالبية الفقهاء أن هذه «الخصائص الثلاث» ليست خصائص بالمعنى الدقيق للكلمة، بل هي قواعد مدنية لحماية المال العام، أي أنها بمثابة الآثار أو النتائج التي تترتب على تقرير صفة المال العام للشيء، في حين أن خصائص الشيء هي أمور ذاتية يتميز بها هذا «الشيء» عن غيره من الأشياء الأخرى وترتبط بطبيعته. ويصلون من ذلك إلى نفي الخصائص عن الأموال العامة.

ونحن من جانبنا نعتقد أن القواعد الثلاث أصبحت لصيقة بالمال العام بحيث لا نجد بحثاً أو دراسة تتعلق بالمال العام إلا وتتعرض لها، بل أصبحت لازمة من لوازم المال العام ومرتبطة به حتى ولو لم يشر إليها حين دراسته أو البحث فيه. ومن ثم يمكن اعتبارها من خصائصه. ومع ذلك فإننا ـ التزاماً منا برأي غالبية الفقهاء ـ سنفصّل القول فيها في الفصل الثالث حين بحثنا في أوجه الحماية المدنية للأموال العامة.

المبحث الثاني
معايير تمييز الأموال العامة

نتعرض في هذا المبحث لموقف الفقه من معايير تمييز المال العام، ثم موقف القانون السوري منها، ثم للتمييز بين الغصب وبين نزع الملكية للمنفعة العامة، وأخيراً تجريد المال العام من صفته العامة. ونخصص لكل من هذه المواضيع مطلباً خاصاً.

المطلب الأول
موقف الفقه من معايير تمييز المال العام

اختلف الفقهاء حول المعيار المميز للمال العام. ويمكن تصنيف آرائهم في أربعة هي: معيار عدم القابلية للتملك الخاص، ومعيار التخصيص لاستعمال

الجمهور، ومعيار التخصيص لمرفق عام، ومعيار التخصيص للمنفعة العامة. ونفصّل ذلك فيما يلي[١٨] :

أولاً ـ معيار عدم القابلية للتملك الخاص: أخذ بهذا المعيار الفقيه الفرنسي «ديكروك DUCROCQ »، وهو أول من بحث في إيجاد معيار علمي دقيق مميز للمال العام. وقد تبعه في ذلك الفقيه «بارتيلمي BARTHELEMY». ويؤكد أصحاب هذا الرأي على أن الأموال العامة تنفر بطبيعتها من الملكية الخاصة، مثل الأنهار والطرق والموانيء.

وقد انتقد هذا المعيار بأنه يحصر الأموال العامة في مجال ضيق جداً. فطبقاً لهذا المعيار لا تعتبر السكك الحديدية والتحصينات العسكرية ودور الإدارات

---

١٨ ـ د. السنهوري، ص ١٠٠ ـ ١٠٩؛ ود. محمد علي عرفة، ص ١٣٢ ـ ١٣٨؛ ود. محمد وحيد الدين سوار، «شرح القانون المدني ـ الحقوق العينية الأصلية»، مطبعة الداودي، دمشق، ١٩٨٥، ص ٩١ ـ ٩٤؛ ود. زين العابدين بركات، «مبادىء القانون الإداري»، مطبعة الداودي، دمشق، ١٩٨٢، ص ٧٠٨ ـ ٧٠٩، وحامد مصطفى «الملكية العقارية في العراق، مع مقارنة بالقانون المدني العربي المصري والسوري»، ج ١، معهد الدراسات العربية العالية، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٣٩ ـ ٤٠؛ وكلهم نقلوا عن :

- BERTHELEMY (H.), "Traite elementairc de droit administratif", 13e ed.,1933, P.473;
- DUCROQ, "Cours de droit administratif", T.4,1900, P.95;
- DUGUIT (leon), "Traite de droit constitutionnel", T.III, 3e ed., Paris, 1923, P.348;
- HAURIOU (Maurice), "précis elementaire de droit administratif", 11e ed., 1943, P.646;
- ROLLAND, "precis de droit administratif", 1928;
- WALINE (M.), "Traite elementaire de droit administratif", 6e ed., 1950, P.508.

ويرجع أيضاً إلى المؤلفات الحديثة التالية :

- DUFAU (Jean) "Le domaine public", T.2, editions d Moniteur, Paris,1990, P.39;
- CHAPUS (rene),"Droit administratif general", 2e éd., Montchrestien,Paris,1987,PP.305 - 311;
- DE LAUBADERE,"droit administratif", 5e éd., L.G.D.J., Paris,1970,PP.120 - 131;

ـ د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، «المال العام في القانون المصري والمقارن»، رسالة دكتوراه، جزءان، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، ١٩٧٥، ص ٤٨ ـ ٧٦.

ويقترح الأستاذ الدكتور فؤاد مهنا إنهاء التفرقة بين الأموال العامة والخاصة، وإحلال تفرقة أخرى محلها. فهو يقترح أن يكون هناك أموال لازمة لسير المرافق العامة أو المشروعات العامة أو لتحقيق مصالح الجمهور من ناحية أولى وهذه تسبغ عليها الحماية القانونية اللازمة لها ولا يجوز التصرف فيها. والأموال الأخرى الباقية من ناحية ثانية كالمنتجات المعدة للبيع، وهذه لاتتمتع بمثل هذه الحماية ويجوز التصرف فيها. انظر كتابه «مبادىء وأحكام القانون الإداري»، ص ٥٤٤ ـ ٥٥٥. مذكور في:

د. ماجد راغب الحلو، «القانون الإداري»، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٧، ص ١٨٧.

الحكومية . . . الخ ، من الأموال العامة لأنها قابلة للتملك ، على الرغم من احتياج هذه الأموال إلى الحماية التي يتضمنها النظام القانوني للمال العام . كما أن هذا المعيار يخالف طبيعة الأشياء ، فليس صحيحاً أن هناك أموالاً تنفر بطبيعتها من التملك الخاص ، إلا الأشياء التي يعم نفعها الكافة . بل إن الأشياء التي عددها أصحاب هذا المعيار واعتبروها تنفر بطبيعتها من التملك الخاص ، لا ينطبق عليها هذا المعيار. فهناك بعض الطرق يملكها أفراد أو شركات خاصة ، وهناك بعض موانىء تملكها شركات خاصة كشركات البترول .

وقد نتج عن هذا كله أن هذا المعيار لم يجد رواجاً في الفقه ولا في القضاء .

ثانياً ـ معيار التخصيص لاستعمال الجمهور: وعند أصحاب هذا الرأي ، فالشيء حتى يكون عاماً يجب أن يكون مخصصاً لاستعمال الجمهور إما بطبيعته كالأنهار، أو بإرادة السلطة العامة . وقد أخذ بهذا المعيار «كولان وكابيتان ودي لاموندير» ومن ثم فقد أدخلوا ضمن الأموال العامة بعض المباني المملوكة للدولة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة والمخصصة لاستعمال الجمهور كمباني المدارس والجامعات والوزارات والمستشفيات والسجون والمتاحف والأسواق والمعابد .

ويعيب هذا المعيار أنه على الرغم من كونه أكثر اتساعاً من المعيار الأول، فهو لا يشمل بعض العقارات وكثيرا من المنقولات التي تدخل ضمن الأموال العامة كالحصون العسكرية .

ثالثاً: معيار التخصيص لمرفق عام: وقد تبنى هذا المعيار «ديجي وجيز».ذلك أنهم وجدوا أن معيار التخصيص لاستعمال الجمهور غير كاف ، فهناك بعض الأشياء تعتبر أموالاً عامة بسبب كونها مخصصة لمرفق عام كالتحصينات والمراكز العسكرية .

وقد انتقد هذا المعيار بأنه لا يشمل بعض الأشياء المخصصة للمنفعة العامة وهي غير مخصصة لمرفق عام كشواطىء البحار. يضاف إلى ذلك ان معيار التخصيص لمرفق عام يؤدي إلى اسباغ صفة الأموال العامة وحمايتها، على الرغم من أنه لا ضرورة لأن تحاط بهذه الحماية كالمباني الرسمية والكتب الموجودة في المكتبات العامة .

وقد أدت هذه الانتقادات إلى ظهور محاولات لتعديل هذا المعيار بقصد جعله اكثر قبولاً . وقد تجلت هذه المحاولات في ثلاث هي[19] :

١٩ ـ د. بكر القباني، «القانون الإداري» مذكور سابقاً، ص ٤١٠ ـ ٤١٢ ؛ د. محمد عبدالحميد أبوزيد، «حماية المال العام»، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٣٣ ـ ٤٤ ؛ د. محمد فاروق عبدالحميد، «المركز =

١ ـ ذهب رأي أول إلى أن المال العام هو المال الذي يخصص لخدمة مرفق عام بشرط أن يكون له دور أساسي في سير هذا المرفق.

وبناءً على ذلك فإن الحصون العسكرية لا تعتبر من الأموال العامة لأنه ليس لها دور أساسي في مرفق الدفاع، فهذا يعود إلى رجال الجيش وليس إلى الحصون العسكرية.

٢ ـ وذهب رأي آخر إلى أن المال العام هو المال الذي يخصص لخدمة مرفق عام بشرط ألاّ يكون من الأموال التي يمكن استبدالها بسهولة دون ان يعيق ذلك سير هذا المرفق.

وبناءً على ذلك فالمباني الحكومية ـ وهي يمكن الاستعاضة عنها بمبان أخرى بسهولة ـ لا تعتبر من الأموال العامة، بينما تعتبر الحصون العسكرية من الأموال العامة لأنه يصعب الاستعاضة عنها.

٣ ـ وذهب رأي ثالث إلى أن المال العام هو المال الذي يخصص لخدمة مرفق عام بشرط أن يكون قد أعد اعداداً خاصاً لخدمة هذا المرفق.

وبناءً على ذلك فإن مباني الإذاعة والتلفزيون ـ وقد أعدت اعداداً خاصاً للبث الإذاعي والتلفزيوني ـ تعتبر من الأموال العامة، بينما لا تعتبر المباني الحكومية العادية من الأموال العامة لأنها ليست معدة إعداداً خاصاً للمرافق العامة التي توجد فيها.

ويعيب هذه المحاولات الثلاث أن الشرط الذي أدخله كل منها بقصد تقليل الانتقادات على المعيار الأصلي، وهو معيار التخصيص لمرفق عام، جاءت هذه الشروط هي نفسها مشوبة بالغموض والإبهام، ذلك أنها لم توضح المقصود بالدور الأساسي لتسيير المرفق العام أو الأموال التي لا يمكن استبدالها بسهولة دون أن يعيق ذلك سير المرفق العام أو فكرة الإعداد الخاص لخدمة المرفق العام.

رابعاً ـ معيار التخصيص للمنفعة العامة: وقد تبنى هذا الرأي «هوريو ورولان» من فقهاء القانون الاداري. وهو آخر ما استقر عليه تطور الفقه الإداري حيث التخصيص للمنفعة العامة هو فيصل التفرقة بين الأموال العامة والأموال الخاصة. وطبقاً لهذا المعيار

= القانوني للمال العام»، مطبعة خطاب، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٢٧ ـ ٢٨؛ DE LAUBADÈRE, OP.Cit., PP.127 - 130.

DUFAU, OP.Cit., T.1, PP.39 - 40.

فإن الأموال التابعة للدولة أو لغيرها من أشخاص القانون العام تعتبر من الأموال العامة مادامت مخصصة للمنفعة العامة، وسواءً أكانت هذه الأموال قد رصدت لخدمة الجمهور مباشرةً كشواطىء البحار والطرق والحدائق العامة، أم كانت معدةً لخدمة المرافق العامة بحيث لا يستفيد منها الجمهور مباشرة بل من خلال المرافق العامة المخصصة لها هذه الأموال كأبنية الإدارات الحكومية وأثاثها ومكاتبها وتجهيزات السكك الحديدية، وسواءً أكانت الحكومة هي التي تتولى بنفسها إدارة المرافق العامة، أم تعهد بإدارتها إلى فرد أو شركة خاصة عن طريق عقد الالتزام أو الامتياز، وسواءً أكانت عقارية أم منقولة، وسواءً أكانت داخل الحدود السياسية للدولة أم خارجها كالسفارات والقنصليات.

وقد انتقد هذا المعيار بأنه يؤدي إلى توسيع نطاق الأموال العامة أكثر مما يجب وما يترتب على ذلك من إسباغ الحماية على هذه الأموال دون أن تستحق ذلك، كأثاث المرافق العامة والأدوات المكتبية حتى ولو كانت قليلة القيمة أو ضعيفة الأهمية. ومن ثم فقد عمد بعض الفقهاء تلافياً لهذا الانتقاد إلى خلع عدد من التحفظات والضوابط على هذا المعيار بقصد عدم التوسع في إطار الأموال العامة أكثر من اللازم. ولذلك ذهبوا إلى أنه يعتبر من الأموال العامة تلك الأموال التي تؤدي دوراً أساسياً في خدمة المرافق العامة والمعدة إعداداً خاصاً بحيث لا يمكن استبدالها بسهولة. وقد تكفل فريق آخر من الفقهاء بالرد على هذا الأمر وأنه لا ضرورة لهذه التحفظات والضوابط، لأن القواعد القانونية التي تحمي المال العام تتصف بالتنوع والتدرج حسب حاجات هذا المال ومواصفاته.

ومع ذلك فان معيار التخصيص للمنفعة العامة يعتبر أكثر المعايير وضوحاً وانضباطاً وتجاوباً مع مقتضيات المصلحة العامة. ولذلك اتجهت القوانين الحديثة للأخذ به[٢٠].

المطلب الثاني

موقف القانون السوري من المعايير المميزة للمال العام[٢١]

كان قد صدر عن المفوض السامي أيام الاحتلال الفرنسي لسورية القرار رقم ١٤٤ تاريخ ١٠/٦/١٩٢٥ متضمناً «نظام الأملاك العامة» وقد جاء في مادته الأولى:

٢٠ ـ د. ماجد راغب الحلو، «القانون الإداري»، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٧، ص ١٨١ ـ ١٨٧.

٢١ ـ السرميني والترمانيني، ص ١٠٠؛ سوار، ص ٩٣ ـ ٩٤.

«تشمل الأشياء العامة جميع الأشياء المعدة بسبب طبيعتها لاستعمال الجميع أو لاستعمال المصلحة العامة».

ويتبين من ذلك أن المشرع السوري في هذا القرار تبنى معيار «عدم القابلية للتملك الخاص» بالنسبة للأموال العامة حينما نظر إلى الأشياء من حيث طبيعتها، وإن لم يفصح عن ذلك صراحة. وأضاف إلى ذلك «التخصيص لاستعمال الجمهور» ومعيار «التخصيص للمنفعة العامة».

وعندما صدر القانون المدني السوري الحالي نص في المادة ٩٠ منه على أنه: «تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم». كما نصت المادة ٩١ منه على أنه: «تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة. وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال لمنفعة عامة»[٢٢].

ويظهر من هاتين المادتين ان المشرع السوري استقر على معيار «التخصيص للمنفعة العامة»، باعتباره معياراً للتمييز بين المال العام والمال الخاص، حيث جعل فكرة «التخصيص للمنفعة العامة» متلازمة مع صفة المال العام، وجوداً وعدماً. فالشيء الذي يخصص للمنفعة العامة يكون مالاً عاماً، والشيء الذي لا يخصص للمنفعة العامة أو الشيء الذي ينتهي تخصيصه للمنفعة العامة يصبح مالاً خاصاً. وهو في ذلك يساير آخر التطورات في الفقه الاداري.

ومن ثم فحتى يعتبر المال عاماً في القانون السوري يجب أن يتوافر شرطان معاً[٢٣]:

---

٢٢ - قارن أيضاً مع المواد: ٨٧ من القانون المدني الفرنسي، والمادة ٨٧ من القانون المدني المصري، والمادة ٨٧ من القانون المدني الليبي. كما نورد نص المادة ٢٣ من القانون المدني الكويتي.

١ - كل شيء تملكه الدولة أو أي شخص اعتباري عام ويكون مخصصاً للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون، لا يجوز التعامل فيه بما يتعارض مع هذا التخصيص، كما لا يجوز الحجز أو وضع يد الغير عليه.

٢ - وينتهي التخصيص للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون.

٢٣ - د. ماجد راغب الحلو، «القانون الإداري» مذكور سابقاً، ص ١٨٤؛ د. محمد فاروق عبدالحميد، «المركز القانوني للمال العام»، مذكور سابقاً، ص ١٢٩ - ١٤٧؛ د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، «المال العام في القانون المصري والمقارن»، مذكور سابقاً، ص ٢٤٦ - ٢٤٩؛ DUFAU (J.) "Le domaine Public" T.1, OP.C-it,PP. 55 - 88;

١ ـ أن يكون المال للدولة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة المحلية أو المرفقية. ومن ثم فإذا كان المال مملوكاً للأشخاص الخاصة، الطبيعية أو الاعتبارية، وخصص للنفع العام فإنه يبقى محافظاً على طبيعته، ولا ينقلب إلى مال عام.

٢ ـ أن يخصص هذا المال للنفع العام بمقتضى قانون أو مرسوم أو بالفعل.

التخصيص القانوني للمنفعة العامة:

يتم التخصيص للمنفعة العامة في هذه الصورة بعمل قانوني. ولئن كان ظاهر نص المادة ٩٠ من القانون المدني يوحي بحصر هذا العمل القانوني في تلك التي تصدر في شكل قانون أو مرسوم، إلاّ أنه من المسلم به أنه يجوز التخصيص للمنفعة العامة بما هو دون ذلك من الأعمال القانونية كقرارات مجلس الوزراء أو القرارات الوزارية. ويؤيد هذا القول أن التخصيص الفعلي للمنفعة العامة جائز، وهذا التخصيص يدل عليه الواقع وليس الأمر الصريح. ومن ثم فان التصريح بالتخصيص للمنفعة العامة يكفى فيه صدوره ممن يملك الحق فيه، ولو لم يأخذ شكل القانون أو المرسوم.

وقد يثار تساؤل في هذا المجال مفاده أن المشرع ما دام قد اعتمد التخصيص الفعلي للمنفعة العامة، أفلا يعتبر التخصيص القانوني القائم على قانون أو مرسوم تزيداً في نص المادة ٩٠؟ وللإجابة على هذا السؤال نذكر أن التخصيص القانوني يشترط لقيامه صدوره ممن يملك الحق فيه، بينما يتطلب التخصيص الفعلي وجود شواهد مادية على حدوثه، أي تهيئة المال تهيئة مادية يقتضيها تخصيصه للنفع العام[٢٤].

والتخصيص القانوني للمنفعة العامة هو الطريق الغالب لدخول الأشياء ضمن الأملاك العامة. وهذا التخصيص يتم في سورية بالصور التالية[٢٥]:

١ ـ بموجب قانون أو بتفويض من القانون لإحدى الجهات الإدارية: ومثال ذلك مايلي:

أ ـ نصت المادة ٢ من نظام الأملاك العامة الصادر عن المفوض السامي الفرنسي بالقرار رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٢٥/٦/١٠ على أن: «تعتبر من الأموال العامة

٢٤ ـ Paul ESMEIN, "Droit Civil Français", T.2, librairies techiques, Paris, 1961, P. 69.

د. محمد زهير جرانة، «حق الدولة والأفراد على الأموال العامة». مكتبة عبدالله وهبه، القاهرة، ١٩٤٣، ص ١٥٧ ـ ١٦١.

٢٥ ـ السرميني والترمانيني، ص ١٠٠ ـ ١٠١؛ سوار، ص ١٠٩.

شواطىء البحار والبحيرات والمياه الجارية تحت الأرض وأقنية الملاحة والطرقات والشوارع ووسائل المواصلات . . . » .

ب ـ نصت المادة ١ من قانون المناجم رقم ٧ تاريخ ١٩٥٣/١٢/٢١ على أن : «تعدّ من أملاك الدولة العامة جميع المواد المنجمية التي توجد ضمن الأراضي السورية . . » . وسبب ذلك أن المواد المنجمية تعتبر من دعائم الثروة القومية في الدولة .

٢ ـ بموجب مرسوم تشريعي أو قرار بقانون : ومثال ذلك :

أ ـ نصت المادة ١ من القرار بقانون رقم ١٧٦ تاريخ ١٩٥٨/١٠/٦ على اعتبار أندية الطيران الشراعي والمنشآت المقامة عليها من المشيدات العامة .

ب ـ نصت المادة ٤ من المرسوم التشريعي رقم ٢٢٢ تاريخ ١٩٦٣/١٠/٢٦ على اعتبار جميع الآثار القديمة المنقولة وغير المنقولة الموجودة في الأراضي السورية ، من أملاك الدولة العامة . وسبب هذا الحكم أن الآثار القديمة أيضاً تعتبر من دعائم الثروة القومية في الدولة .

٣ ـ بموجب مراسيم : فقد نصت المادة ٧ من قانون الاستملاك رقم ٢٠ لعام ١٩٤٧ ، بأن استملاك العقارات المبنية وغير المبنية لإنجاز المشاريع ذات النفع العام تتم بموجب مراسيم استملاك . ويلاحظ أن هذه المراسيم تستند هنا لتفويض وارد في قانون الاستملاك .

٤ ـ بموجب قرارات وزارية : فقد نصت المادة ١ من المرسوم التشريعي رقم ٢٢٢ تاريخ ١٩٦٣/١٠/٢٦ بأنه لوزير الثقافة أن يصدر قرارات بأن تعد من الآثار الممتلكات الثابتة أو المنقولة التي يرجع تاريخها إلى أقل من مائتي سنة إذا كانت لها خصائص تاريخية أو فنية أو قومية . ويلاحظ هنا أيضا أن هذه القرارات الوزارية تستند لتفويض وارد في المرسوم التشريعي .

٥ ـ بموجب قرارات من المجالس المختصة أو قرارات إدارية إذا كان المال من أملاك الدولة الخاصة ، كما لو قرر المجلس البلدي هدم إحدى العقارات الخاصة للبلدية ليكون طريقاً عاماً أو ساحةً عامةً .

التخصيص الفعلي للمنفعة العامة :

وهنا لا تلجأ الدولة أو الشخص الاعتباري العام إلى الطريق القانوني لنقل

الشيء من المال الخاص إلى المال العام، بل تلجأ إلى الطريق الفعلي بحيث يتحقق الانتفاع فعلاً بمال الدولة ويشهد الواقع بتخصيص المال للمنفعة العامة.

ويتم التخصيص الفعلي إما بفعل الطبيعة، كأن يغير النهر مجراه ويتخذ له مجرى جديداً، وإما بفعل الدولة أو الشخص الاعتباري العام حيث تهيء الشيء الذي كان مملوكا لها ملكية خاصة ليكون صالحاً للمنفعة العامة، وترصده فعلاً لهذه المنفعة، فيصبح بذلك المال مالاً عاماً. ومثال ذلك أن تعمد الدولة إلى جزء من أملاكها الخاصة فتبنى عليه مقراً لمجلس الوزراء أو لإحدى الوزارات، أو أن يعمد المجلس البلدي في المدينة إلى أن يبني على أملاكه الخاصة بناءً له، أو أن تترك الدولة للناس استخدام جزءٍ من أملاكها الخاصة مقبرة لدفن موتاهم.

ويعتبر التخصيص الفعلي للمنفعة العامة واقعة مادية يجوز إثباتها أمام القضاء بجميع طرق الاثبات، بما فيها القرائن. فمثلاً من القرائن التي تدل على تبعية الأرض للمنفعة العامة أن يشار إليها في خرائط المساحة باعتبارها مقبرة لدفن الموتى. ولكن لمحكمة النقض ولاية رقابة الوصف الذي يستخلصه قاضي الموضوع من الوقائع الثابتة لديه والتي تدل على أن الشيء قد دخل في المال العام بسبب تخصيصه بالفعل للمنفعة العامة.

ونشير هنا إلى ملاحظتين[٢٦]:

١ ـ أن التخصيص الفعلي من الدولة لشيء ما للمنفعة العامة ينطبق على أموال الدولة الخاصة فقط، وذلك مهما كانت الأسباب القانونية التي آلت بمقتضاها هذه الأموال إلى الدولة، أي سواءً اتملكتها الدولة بموجب عقد أم بتقادم مكسب أم غير ذلك.

٢ ـ ان التخصيص الفعلي للمنفعة العامة وانتقال أموال الدولة الخاصة إلى أموال عامة، ليس من شأنه أن ينقل المال من ذمة مالية إلى ذمة مالية أخرى. ذلك أن المال يبقى في الحالتين في ذمة الدولة، ولكن تتغير الأحكام التي يخضع لها بسبب صيرورته من المال العام.

تخصيص الأشياء المملوكة للأفراد للمنفعة العامة:

إذا كان المال مملوكاً لأحد الأفراد وقصدت الدولة أن تخصص هذا المال للمنفعة

٢٦ ـ د. محمد زهير جرانة، «حق الدولة والأفراد على الأموال العامة»، مذكور سابقاً، ص ١٦٤ ـ ١٦٥.

العامة، فهنا يجب أن تمر العملية بمرحلتين[٢٧]: الأولى: أن تنقل ملكية المال إلى الدولة أو إلى أحد الأشخاص الاعتبارية العامة بحيث يصبح من أموالها الخاصة، والثانية: أن تخصص الدولة هذا المال للمنفعة العامة إما بطريق رسمي أو بطريق فعلي، فيدخل بذلك هذا المال في نطاق المال العام.

وتتم هذه العملية بإحدى الصورتين التاليتين[٢٨]:

١ ـ بطريقة من الطرق المعروفة في القانون المدني لكسب الملكية، وهي العقد والالتصاق والتقادم[٢٩]. وهذه تسري عليها القواعد المدنية المعروفة في الشكل والموضوع وتخضع لاختصاص القضاء العادي:

أ ـ فيجوز للدولة أن تعمد إلى عقد اتفاقيات مع الأفراد من أجل شراء الشيء المملوك من صاحبه. ومن ثم فإن عقد الشراء ينقل ملكية المال من الفرد إلى الدولة، ثم تعمد بعد ذلك إلى تخصيصه للمنفعة العامة فيدخل في نطاق المال العام.

ب ـ ويجوز للدولة أيضا أن تمتلك الشيء عن طريق الالتصاق حيث تقوم بدفع التعويض القانوني للمالك الأصلي فينتقل الشيء إلى الملكية الخاصة للدولة، ثم تخصصه للمنفعة العامة.

ج ـ ويجوز لدولة أخيراً أن تتملك الشيء عن طريق التقادم، وهذا هو الغالب. فبانتهاء مدة التقادم تصبح الدولة مالكة للشيء ويدخل في نطاق ملكيتها الخاصة، ثم تخصصه للمنفعة العامة فيدخل في نطاق ملكيتها العامة.

٢ ـ كذلك يجوز للدولة فقط دون الأفراد، اللجوء إلى الطريق الجبري وهو نزع الملكية من الأفراد أو الاستملاك بسبب المنفعة العامة في الأحوال المبينة وبالكيفية المنصوص عليها في القوانين، ولقاء تعويضهم عنها تعويضا عادلاً. وبنزع الملكية الجبري، يتم نقل ملكية الشيء المملوك لأحد الأفراد إلى الملكية الخاصة للدولة أولا، ثم تخصصه الدولة للمنفعة العامة فيدخل في نطاق المال العام.

---

٢٧ ـ د. محمد لبيب شنب، «الحقوق العينية الأصلية»، مذكور سابقاً، ص ١٠؛ د. محمد فاروق عبدالحميد، «المركز القانوني للمال العام»، مذكور سابقاً، ص ٨٢ ـ ٨٦.

DUFAU (J.), "Le domaine Public", OP.Cit, PP.57 - 88 et 136 - 185; MAGNET (J.), "elements de Comptabilité Publique", Op.Cit., PP.119 - 121,DE LAUBADERE (A.), "Droit administr-atif", OP. Cit., PP. 145 - 151.

٢٨ ـ السنهوري، ص ١٠٦ ـ ١٠٧؛ جرانة، ص ١٦٦.

٢٩ ـ كذلك توجد طريقة الهبات والوصايا والتركات التي لا وارث لها، والشفعة ولكن هذه الطريقة أهميتها النسبية منخفضة ولا تعوّل عليها الدولة عادة. ولذلك لم نشر إليها في المتن.

وهكذا يلاحظ أن نزع الملكية للمنفعة العامة لا يستتبع اعتبار العقار من الأموال العامة مباشرة وبالضرورة. ذلك أنه توجد مرحلتان: الأولى: هي نزع الملكية، والثانية: هي تخصيص الشيء للمنفعة العامة. وان كان يغلب في العمل أن اللجوء إلى نزع الملكية يستتبعه تخصيص الشيء للمنفعة العامة. ولكن إذا اكتفت الدولة ـ لسبب أو لآخر ـ بنزع الملكية، فإن ذلك يؤدي إلى انتقال ملكية الشيء من ملكية الأفراد إلى الملكية الخاصة للدولة. أما إذا أريد صيرورة الشيء من الأموال العامة فيجب أن ينص قانون أو مرسوم نزع الملكية على تخصيص هذا الشيء للمنفعة العامة أو أن يتم تخصيص الشيء فعلاً للمنفعة العامة[٣٠].

على أنه تجب الإشارة إلى أن الافتراض السابق، من حيث الفصل بين مرحلة نزع الملكية ومرحلة تخصيص الشيء للمنفعة العامة، هو افتراض نظري وفيه مخالفة دستورية. ذلك أن المادة (١٥) من الدستور السوري تنص على أنه «لا تنزع الملكية الفردية إلا للمنفعة العامة». كذلك فإن أولى الإجراءات المقررة لنزع الملكية هي أن يصدر قرار بتقرير المنفعة العامةيستند إليه بعد ذلك قرار نزع الملكية. ومن ثم فإنه ليس من المتصور ولا من المشروع أن يتم نزع الملكية الخاصة للأفراد لصالح الملكية الخاصة للدولة.

كما يلاحظ أن قيام الادارة في بعض الأحيان ببعض اجراءاتها القانونية التي تمارسها في حدود اختصاصها قد يؤدي إلى حرمان الأفراد فعلياً من الانتفاع بأموالهم،

---

٣٠ ـ جرانة، ص ١٧٤ ـ ١٧٧. وهو يناقش ويدعم هذا الرأي تفصيلاً. ونود الإشارة إلى أن نزع الملكية له أهمية كبيرة على الملكية الفردية. ويظهر هذا من ناحيتين:

١ ـ تنص الدساتير عادة على الضمانات الكفيلة بحماية الملكية الفردية تجاه نزعها للمنفعة العامة.

٢ ـ يحدد المشرع العادي الشروط والمراحل والإجراءات التي يجب أن تتبع عند نزع الملكية. وعموماً هي:

أ ـ أن يقرر مشروع نزع الملكية أن هذا الأمر هو لتحقيق المنفعة العامة.

ب ـ تقدير التعويضات عنه.

ج ـ فتح باب الاعتراض على مشروع نزع الملكية لذوي الشأن خلال مدة محددة. انظر: د. بكر القباني، ص ٤٠٥.

ويذكر الدكتور عبد الفتاح حسن أنه يشترط لنزع الملكية توافر الشروط الأربعة التالية:

١ ـ أن يتعلق بعقار.

٢ ـ أن يستهدف تحقيق منفعة عامة.

٣ ـ أن يكون لصالح جهة عامة.

٤ ـ أن يكون مقابل تعويض عادل. انظر التفصيلات في كتابه «مبادىء القانون الإداري الكويتي»، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص ٤٩٨ ـ ٥٠١.

مما يعتبر قيداً تفرضه الدولة على حق الانتفاع ببعض الأملاك الخاصة كأن تصدر الدولة قانوناً يحرم البناء والسكن والزراعة في مكان فيه أرض لأحد الأفراد، ممايعني تعطيل كل وجوه الانتفاع بالعين، ويرتب لأصحابها الحق في الطلب من الدولة التعويض المناسب على هذا الأساس. ومثال ذلك الامتناع عن زراعة الأراضي المجاورة للمطارات والأماكن العسكرية[٣١].

وهناك طرق إدارية أخرى لنقل ملكية الأشياء من الأفراد للدولة أقل أهمية من نزع الملكية، منها[٣٢]:

١ ـ **العقود الإدارية المختلفة**: ومثال ذلك عقد توريد سلع أو أغذية للمستشفيات.

٢ ـ **المصادرة**: يقصد بالمصادرة حرمان المالك من ملكه ونقله إلى الدولة، عقاباً له على خطأ صدر منه، وهذا الحرمان يتم دون تعويض، وذلك إما بمقتضى حكم من المحكمة المختصة وإما بمقتضى قرار من الإدارة المختصة، وهذا كله في الأحوال وبالطرق والإجراءات التي ينص القانون عليها. ونظراً لخطورة هذا الأمر فإن غالبية الدساتير تحوط المصادرة بمبادىء وضمانات تمنع اللجوء إليه بصورة عامة وتجيزه بصورة خاصة فقط. ونشير ابتداءً إلى أن المصادرة الخاصة في سورية يجب أن تتم بحكم من المحكمة، وليس بقرار من الإدارة. ذلك أن المادة ١٥/٣ من الدستور السوري تنص على أنه: «لا تفرض المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي».

٣ ـ **التأميم**: هو استيلاء الدولة على مشروعات خاصة ونقل ملكيتها إلى الأمة، نظير تعويض لأصحاب المشروعات غالباً. وقد زادت رياح التأميم في المجتمعات المعاصرة، خصوصاً بعد الحرب العالمية الثانية، وباعتباره مظهراً من مظاهر تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. وقد سكنت هذه الرياح بعد انهيار المعسكر الاشتراكي.

---

٣١ ـ جرانة، ص ١٧٩ ـ ١٨٠.

٣٢ ـ د. بكر قباني، «القانون الإداري»، مذكور سابقاً، ص ٤٠٦ ـ ٤٠٧؛ د. محمد لبيب شنب، «الحقوق العينية الأصلية»، مذكور سابقاً، ص ٥١٠؛ د. عبدالفتاح حسن، «مبادىء القانون الإداري»، مذكور سابقاً، ص ٥١٤ ـ ٥١٩. ويلاحظ أن بعض الفقهاء يشير هنا إلى الاستيلاء المؤقت. وهو قيام السلطة الإدارية بالانتفاع لمدة محددة بمال مملوك للغير من أجل تحقيق الصالح العام، نظير تعويض مناسب. ويسمح للدولة باللجوء للاستيلاء المؤقت في حالة الاستعجال، أو حالة الضرورة الملحة، أو حالة اعلان الأحكام العرفية. انظر: MAGNET (J.), OP. Cit, P. 120

المطلب الثالث
التمييز بين الغصب وبين نزع الملكية للمنفعة العامة

يعرّف الغصب بأنه أخذ مال دون اذن من صاحب الحق فيه على وجه يزيل يده في عين المال. وصورته فيما نحن بصدده أن تضم الإدارة مال الأفراد إلى الأموال العامة دون اتباع الطرق المنصوص عليها في القانون المدني لكسب ملكيتها، مستخدمة في ذلك القوة المادية.

وقد أطلق بعضهم على هذه الصورة «تخصيص أملاك الأفراد للمنفعة العامة بالفعل». وهذا التعبير لا يصور الحقيقة كاملة، لأن الواقعة ليست «تخصيصاً» وفقا للطرق القانونية، بل «غصباً واعتداءً» على حقوق الأفراد.

وقد اختلف الفقه والقضاء في إلحاق المال المغصوب بالمال العام. وكانت لهم ثلاثة آراء[٣٣]:

١ ـ يرى بعضهم أن اغتصاب الدولة عيناً مملوكة للأفراد وتخصيصها بالنفع العام، يؤدي إلى إلحاق العين بالمال العام. ويكتفى في هذه الحال بمسؤولية الدولة عن التعويض الذي يستحقه مالك العين وفوائده التعويضية[٣٤].

وقد انتقد هذا الرأي بشدة من كثير من الشراح لأنه لا يقيم وزناً لواقعة الغصب بحيث يسوّي بين مالكين: أحدهما نزعت ملكيته وفقاً للإجراءات القانونية، وثانيهما غصب ملكه دون اتباع الإجراءات القانونية. وكلاهما يقتصر

---

٣٣ ـ جرانة، ص ١٨١ ـ ١٨٤؛ السنهوري، ص ١٠٨ ـ ١٠٩، ويلاحظ أن الفقه الفرنسي يستخدم ثلاثة مصطلحات هي:

ـ L'acquisition : ويعني العمل القانوني الذي يؤدي لتملك الإدارة لمال من الأموال.

ـ L'incorporation : ويعني العمل القانوني الذي يؤدي إلى الحاق المال الخاص بالمال العام.

ـ L'affectation : ويعني تخصيص المال للنفع العام، ويؤدي إلى اكتسابه صفة العمومية.

٣٤ ـ من هذا الرأي أيضا محكمة النقض المصرية. انظر: الطماوي، ص ٥٢٢ ـ ٥٢٣.

ـ ومن هذا الرأي أيضا محكمة الاستئناف العليا بالكويت حيث قضت بخصوص أرض مملوكة لأحد الأشخاص واغتصبتها الحكومة وأقامت عليها مدرسة، بأن الدعوى غير مقبولة نظراً لما هو ثابت بيقين من تخصيص العقار المتنازع عليه لمصلحة عامة وتبعاً لذلك لا يجوز الخوض في بحث الملكية اثباتاً أو نفياً. فمجال هذا البحث يكون في دعوى التعويض التي يرفعها المستأنف إذا شاء متبعاً ما يقرره القانون من جزاء. راجع حكم الدائرة الأولى بمحكمة الاستئناف العليا الصادر بجلسة ١٩/ مارس/١٩٦٧م استئناف رقم ٢٧/٦٧ تجاري. انظر: د. عبدالفتاح حسن، «مبادىء القانون الإداري الكويتي»، ١٩٦٩،ص ٥٢٦ ـ ٥٢٧؛ و د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ١٨٥.

حقه على التعويض. وكان الأفضل أن يميز بين الحالتين بحيث يعتبر انتقال الشيء من المالك الأصلي في الحالة الأولى إلى الدولة صحيحاً وهو لذلك يستحق التعويض، أما انتقال الشيء إلى الدولة في الحالة الثانية فيجب أن يعتبر عملاً غير مشروع لا يترتب عليه سلب المالك ملكه. وعلى هذا، فإن الشيء يبقى على ملك صاحبه ولا ينتقل إلى نطاق المال العام. ومن ثم فعلى المحكمة أن ترد الشيء عيناً إلى صاحبه، مع التعويض إذا كان صاحب الشيء يستحق هذا التعويض.

٢ ـ ويذهب رأي آخر إلى أن الحكم يتوقف على حالة المال المغصوب وقت رده إلى مالكه. فإذا بقي المال على حاله فتكون المحاكم مختصة في النظر بأمر ملكيته، ولها الحكم برد العين إلى مالكها الأصلي، أما إذا كان تخصيص المال المغصوب، للمنفعة العامة، نتج عنه تغيير في معالمه، فيصير من الأموال العامة ويقتصر حق صاحبه على المطالبة بالتعويض المكافىء.

ويظهر أن هذا الرأي انطلق من اعتبارات عملية وجيهة. ولكنه انتقد من حيث أنه ـ في رأي هؤلاء الناقدين ـ لا يمتّ إلى القانون بصلة، ومن ثم فإنه يجب إلـزام الإدارة برد العـين جزاء ارتكـابها الغصب، ولأن عملها مخالف للدستور الصادر في سورية عام ١٩٧٣ والذي يذكر في المادة ١٥/١ أنه: «لا تنزع الملكية الفردية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل، وفقا للقانون». ثم إن الإدارة يجب أن تكون قدوة للأفراد في احترام الملكية الفردية، لا أن تتعدى على هذه الملكية وبعدها تجد نفسها محمية لا تستطيع المحاكم أن تنال منها[٣٥].

٣ ـ ويذهب رأي ثالث إلى أن الغصب يعتـبر عمـلاً غير مشروع ولا يصلح سبباً لاكتساب الشيء صفة المال العام. فقد رأينا أن اعتبار الشيء مالاً عاماً يفترض تملك الدولة لهذا المال. ومن ثم فإن انتقال الشيء من ذمة صاحبه إلى ذمة الدولة يجب ألاّ يكون إلاّ وفقاً للأحكام القانونية التي يقرها المشرع. وإذا كان المشرع قد اعتبر حماية ملكية الأفراد وعدم التعدي عليها من المبادىء الدستورية الأساسية حيث ورد النص على ذلك في الدستور نفسه، فإن القول بجواز نزع ملكية الأفراد غصباً فيه إهـدار لأحـد الضـمانات الدستورية للأفراد. ولذلك فإن المحاكم المختصة تعتبر ذات ولاية في الحكم بازالة هذا الغصب.

٣٥ ـ جرانة، ص ١٨٢ ـ ١٤٨؛ السنهوري، هامش ص ١٠٩؛ سوار، ص ١١١؛ الطماوي، ص ٥٩٦.

ونحن نميل إلى هذا الرأي الثالث على أن يتم التوفيق بين أحكام القانون ومقتضيات الواقع. وذلك بوقف السير في الدعوى حتى تستطيع الدولة تصحيح موقفها إما باتباع قواعد القانون المدني لنقل ملكية الشيء إلى الدولة، أو إصدار مرسوم بنزع ملكية الشيء ونقل ملكيته من الملكية الخاصة للأفراد إلى الملكية الخاصة للدولة، ثم تعمد الدولة إلى تخصيصه للمنفعة العامة، وبذلك يصبح الشيء من الأموال العامة. وهذا الرأي يستجيب للحقوق القانونية الممنوحة للأفراد والضرورات العملية التي يفرضها الصالح العام على الدولة[٣٦].

ونشير إلى عدم اختصاص المحاكم في الفصل في ملكية الأموال العامة، ذلك أنه ليس للمحاكم أن تفصل في ملكية الأموال العامة، فمتى ثبت لدى المحكمة أن الأموال هي أموال عامة، لا تحكم في الدعوى التي ترفع إليها. فقد ذكرت المادة ٣٠٥ من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري على أن: «العمل بالأحكام المتقدمة (المتعلقة بالأموال التي لا يجوز التنفيذ عليها) لا يخل بالقواعد المقررة أو التي تقرر في القوانين الخاصة بشأن عدم جواز الحجز أو التنفيذ أو التنازل»[٣٧].

على أنه إذا كانت صفة الأموال العامة متنازعاً فيها، وجب قبول الدعوى وتكليف الحكومة إثبات الصفة العامة للمال المتنازع فيه. ومتى ثبت أنها عامة، فلا تسمع دعوى الأفراد بخصوص الملكية فيها.

والمحاكم ممنوعة من سماع دعوى الأفراد بملكية أعيان ثبت دخولها في أملاك الحكومة العامة، ولو تبين لها أن ملكية الأفراد ثابتة ولم تزل عنهم بسبب من الأسباب القانونية، حتى ولو تبين أن الحكومة بإدخالها هذه الأعيان ضمن أموالها العامة لم تتبع الطريق الذي رسمه القانون ولم تحصل على رضاء ملاكها. كذلك لا تقبل دعاوى الحيازة من الأفراد بالنسبة للأموال العامة، لأنه لا ترد عليها التصرفات ولا يمكن امتلاكها بالتقادم. ولكن للمحاكم أن تقضي للأفراد بالتعويضات على الحكومة إذا كانت الحكومة قد خالفت القوانين والأنظمة[٣٨]. ونحن نميل هنا أيضا إلى التوفيق بين

---

٣٦ ـ قارن مع: د. سليمان محمد الطماوي، ص ٥٩٦ ـ ٥٩٧؛ ود. محمد لبيب شنب، ص ١٠؛ شيحا، ص ٢٥٩ ـ ٢٦٧.

٣٧ ـ انظر قرار محكمة النقض السورية رقم ٧٠٨ لعام ١٩٧٢، وقرارها رقم ٣١ لعام ١٩٧٧، حيث أشارا إلى أن الأحكام الناشئة عن العلاقات العمالية مع شركات القطاع العام غير صالحة للتنفيذ الجبري على أموال هذه الشركات.

٣٨ ـ محمد كامل مرسي، المصدر السابق، ص ٩٨ ـ ١٠٢.

أحكام القانون ومقتضيات الواقع على التفصيل الذي أوردناه في تعليقنا على الرأي الثالث من آراء الفقه والقضاء في إلحاق المال المغصوب بالمال العام.

المطلب الرابع
تجريد المال العام من صفته العامة

نصت المادة ٩١ من القانون المدني السوري على أنه: «تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة. وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال لمنفعة عامة»[٣٩].

وينتج من نص هذه المادة أن زوال صفة المال العام عن الشيء يرتبط بزوال تخصيص هذا الشيء للمنفعة العامة. وهو ما يؤدي إلى انتقال الشيء من نطاق المال العام إلى الملكية الخاصة للدولة. وهذا من أهم المصادر التي تكسب بها الدولة أموالها الخاصة. وبعدها يجوز للدولة التصرف فيها.

وقد رأينا أن التخصيص للمنفعة العامة يمكن أن يتم إما بطريق قانوني أو بطريق فعلي. كذلك فإن انتهاء التخصيص للمنفعة العامة يمكن أن يتم بإحدى هاتين الطريقتين. على أنه قبل شرح كل منهما، نبدي الملاحظتين التاليتين[٤٠]:

١ ـ أنه لا توجد سوى طريقتين لانتهاء التخصيص، الطريقة القانونية والطريقة الفعلية، أي لا توجد طريق ثالثة لانهاء التخصيص. ومن ثم فإن عبارة «أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال لمنفعة عامة»، تعتبر زائدة بحيث تصبح العبارة: «. . . أو بالفعل[٤١].

٢ ـ لا ضرورة لأن يتم التخصيص وانتهاء التخصيص للمنفعة العامة بنفس الطريقة. فليس هناك ما يمنع من أن يخصص الشيء للمنفعة العامة بطريق

٣٩ ـ قارن مع المواد ٨٨ من القانون المدني المصري، و٢٣ من القانون المدني الكويتي، والمواد ٥٣٨ ـ ٥٤١ من القانون المدني الفرنسي.

٤٠ ـ السنهوري، ص ١٦٢؛ شيحا، ص ٢٦٧ ـ ٢٨٥، CHAPUS, PP. 334 - 346.

٤١ ـ ولذلك يعتبر نص الفقرة ٢ من المادة ٢٣ من القانون المدني الكويتي أكثر دقة حيث ورد فيها: «وينتهي التخصيص للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون».

قانوني وأن ينتهي تخصيصه للمنفعة العامة بطريق فعلي، أو بالعكس.
ونشرح فيما يلي طريقي تجريد المال العام من صفته العامة:

أولاً ـ تجريد المال العام من صفته العامة بطريق قانوني:

ذكرنا أن تخصيص المال العام للمنفعة العامة يمكن أن يتم بطريق قانوني بقانون أو مرسوم أو بوسيلة أخرى ينص عليها القانون أو المرسوم، كذلك فإن تجريد المال العام من صفته العامة يمكن أن يتم بإحدى الوسائل السالفة الذكر. ولا يشترط التماثل في طريق التخصيص وطريق انتهاء التخصيص. فقد يتم تخصيص شيء للمنفعة العامة بقانون وينتهي تخصيصه بقرار من مجلس الوزراء، أو بالعكس. والمهم أن يصدر الأمر القانوني عن جهة مختصة بتجريد المال من عموميته. فمثلاً نصت المادة ١٧ من قانون الآثار العامة في سورية رقم ٢٢٢ لعام ١٩٦٣ على أنه: «يجوز بقرار من وزير الثقافة والإرشاد القومي بناء على اقتراح مجلس الآثار شطب تسجيل منطقة أثر أو بناء تاريخي...».

وسلطة تجريد المال العام من صفته العامة أمر تقديري موكول للحكومة، فلا تملك المحاكم أن تتدخل لتقدير ملاءمة هذا الاجراء وتحري مناسباته، إلا إذا انطوى هذا التقدير على تعسف في استعمال السلطة[٤٢].

ثانياً ـ تجريد المال العام من صفته العامة بطريق فعلي:

إن صفة المال العام اكتسبت ـ كما رأينا ـ عن تخصيص هذه الأموال للمنفعة العامة، ومن ثم فلا محل لاستمرار هذه الصفة عند انتهاء تخصيص المال العام لهذه المنفعة، ولذلك تنفك عن هذا المال عموميته، وينتقل من نطاق الأموال العامة ليدخل في نطاق أموال الدولة الخاصة، ومن ثم يخضع لنظامها القانوني.

ويتم انتهاء التخصيص هنا إما بفعل الطبيعة، كأن تجف مياه النهر، وإما بعمل الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة، كأن تترك إحدى الإدارات الحكومية مقرها إلى مقر آخر، وإما بانتهاء الغرض الذي خصص المال من أجله

٤٢ ـ محمد عبدالحميد أبوزيد، ص ٥٧ ـ ٦٤؛ محمد فاروق عبدالحميد، ص ٨٦، ٩١؛ جرانة، ص ١٩٢؛ DUFAU, T.1,PP.55 - 88 et 186 - 205.

للمنفعة العامة، كقاطرات سكة الحديد القديمة، والأدوات والأسلحة الحربية غير القابلة للاستعمال[٤٣].

ويلاحظ أنه يجب التشدد في استخلاص تجريد المال العام من صفته العامة بطريق فعلي، فالأعمال التي يمارسها الغير على الأموال العامة بدون رضاء الإدارة، بل وعلى الرغم من معارضتها، لا تصلح سنداً للاستنتاج بزوال صفة العمومية عن المال[٤٤]. ولذلك فإن المقبرة تبقى لها صفة العمومية ولو أبطل الدفن فيها ما دامت محافظة على معالمها، ولا تخرج من الأموال العامة إلا بقانون أو مرسوم، ومن ثم فلا يصح لأي انسان أن يضع يده عليها، مهما طالت المدة على إبطال الدفن فيها[٤٥].

المبحث الثاني
أنواع الأموال العامة

جاء في المادة الثانية من القرار رقم ١٤٤ الصادر في سورية بتاريخ ١٠/٦/١٩٢٥ تعداد لبعض الأموال العامة، ومنها شاطىء البحر، ومجاري المياه، والمياه الجارية تحت الأرض، والينابيع البحرية، وخطوط البرق والهاتف، والطرقات والشوارع والممرات، ووسائل المواصلات، والسكك الحديدية، والمرافىء والخلجان... الخ. وهذا التعداد ورد على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، حيث نصت هذه المادة الثانية: «تشمل الأملاك العمومية خاصة على الأملاك المذكورة أدناه...».

وعندما صدر القانون المدني السوري عام ١٩٤٩ أغفل هذا التعداد، واكتفى بتعريف الأموال العامة استناداً للمعيار الذي تبناه، وهو التخصيص للمنفعة العامة[٤٦].

٤٣ ـ قضت المحكمة الادارية العليا في مصر في حكمها الصادر في ١٥ يونية عام ١٩٦٣ بأن الجبانة القديمة التي لم تعد تستخدم عملا لدفن الموتى منذ مدة طويلة، يعتبر ذلك انتهاء بالفعل لتخصيصها للمنفعة العامة وبذلك تنقلب من الأموال العامة إلى أموال الدولة الخاصة. انظر: «مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا لدى عشر سنوات»، ج٢، ص ١٦٧. مذكور في: د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ١٨٥.

٤٤ ـ جرانة، ص ١٩٧.

٤٥ ـ محمد كامل مرسي، ص ١٩٣.

٤٦ ـ السرميني والترمانيني، ص ١١٢ ـ ١١٣؛ وكامل عويدان، «التشريع العقاري السوري»، جامعة حلب، ص ١٠ ـ ١٢.

وبمقارنة القانون المدني السوري مع القرار رقم ١٤٤ في هذا المجال، فإننا نتوصل إلى مايلي[٤٧]:

١ ـ ان اغفال القانون المدني لتعداد الأموال العامة الذي ورد في القرار ١٤٤، لا يعني أن القانون المدني قد الغى هذا التعداد. بل مايزال هذا التعداد قائماً لأنه لا يتعارض مع الأسس التي أوردتها المادة ٩٠ من القانون المدني.

٢ ـ على الرغم من اختلاف المعيار الذي وضعه القانون المدني في المادة ٩٠، وهو التخصيص للمنفعة العامة، عن المعيارين اللذين تبناهما القرار ١٤٤ في المادة ١، وهما عدم القابلية للتملك الخاص والتخصيص للمنفعة العامة، فإن الحالات التي أوردها القرار ١٤٤ في مادته ٢ لا تتنافى مع المعيار الذي تبناه القانون المدني لاعتبار الأشياء من الأموال العامة، ومن ثم فإن مارود في هذه المادة ٢ مايزال نافذاً.

٣ ـ نظراً لأن التعداد الذي ورد في المادة ٢ من القرار ١٤٤، جاء على سبيل المثال، فإن الأموال العامة تشمل ماورد منها في المادة٢، وتشمل مالم يرد منها في المادة ٢، مما ينطبق عليه المعيار الذي تبناه القانون المدني في المادة ٩٠، وهو التخصيص للمنفعة العامة.

ولذلك فان الأموال العامة لا تقع تحت حصر. والقاضي وحده هو الذي يحدد وفقاً لكل حالة ما يعتبر من مفردات المال العام. ومن ثم فقد ذهب الفقهاء مذاهب شتى في تصنيف هذه الأموال والبحث في احكامها واستعراض تفصيلاتها.

ومن جانبنا فإننا نتعرض لأنواع الأموال العامة ضمن ثلاثة مطالب:

الأول: تقسيم الأموال العامة تبعاً لموقعها. والثاني: تقسيم الأموال العامة تبعاً لطبيعتها. والثالث: تقسيم الأموال العامة تبعاً للشخص الذي تعود إليه هذه الأموال.

المطلب الأول
تقسيم الأموال العامة تبعاً لموقعها

يقسم الفقهاء الأموال العامة تبعاً لموقعها إلى ثلاثة أنواع هي[٤٨]:

٤٧ ـ وسار على نفس النهج، وهو عدم تعداد الأموال العامة، كل من القانون المدني المصري والقانون المدني الكويتي.

٤٨ ـ Marcel PLANIOL et Georges RIPERT, "Droit Civil Français", Librairie generale de droit et Jurisprudence, Paris, 1952, PP.133 - 140. ؛د. محمد لبيب شنب، «الحقوق العينية الأصلية» دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٨.

١ ـ أموال عامة برية .
٢ ـ أموال عامة نهرية .
٣ ـ أموال عامة بحرية .

ونفصل الأمر في كل منها فيما يلي .

أولاً ـ الأموال العامة البرية : وتشمل على الأخص ما يلي :

١ ـ الإنشاءات المقامة للمنفعة العامة ولاستخدام القوى المائية، ولنقل القوى الكهربائية .

٢ ـ انشاءات التحصين والمراكز الحربية . فقد نصت الفقرة الثانية من المادة ٢ من القرار ١٤٤، على أن تعتبر من الأموال العامة : «انشاءات التحصين والمراكز الحربية أو المراكز العسكرية» . ولذلك فان الثكنات العسكرية والمصانع العسكرية والقلاع والحصون وأماكن التدريب العسكري وكل ما هو ضروري لسير مرفق الدفاع يعتبر من الأموال العامة[٤٩] .

٣ ـ الطرق والشوارع والممرات . وحتى تعتبر عامة يجب أن تخصص للمنفعة العامة إما بطريق رسمي أو بطريق فعلي بأن يكون الشارع مطروقاً يمر فيه الجمهور من مدة طويلة، أو أن تكون الادارة قد تولت العناية بالطريق أو الشارع فعبدته ورصفته وأنارته أو غرست فيه الأشجار. وعلى هذا فان الطرق والشوارع حتى تعتبر من الأموال العامة يشترط فيها ألا تكون داخلة في ملكية الأفراد أو الأشخاص الاعتبارية الخاصة، وأن تكون متروكة للتطرق أي لاستعمال الجمهور. ومن ثم فلا يشترط فيها أن يكون الصرف عليها على نفقة الحكومة كما اشترطته ذلك المادة ٥٣٨ من القانون المدني الفرنسي حيث نصت à la charge de l' État ، كما لا يشترط أن يكون استعمالها مجاناً، فالطرق العامة المقيّد استعمالها برسم تحدده الادارة، كما في استعمال الطرق السريعة في بعض الدول، لا يغيّر من طبيعتها كونها مخصصة لاستعمال الجمهور كافة، بل تبقى هذه الطرق عامة، لأن التكليف

---

٤٩ - Paul ESMEIN, "droit civil français",T.2,OP.Cit,PP.72. CHAPUS, PP.330-331;
- Marcel PLANIOL et Georges RIPERT, "droit civil français"- OP.Cit. P.141.
ـ محمد فاروق عبدالحميد، ص ٦٦ ـ ٨٣؛ شيحا، ص ٤١٧ ـ ٤٣٢ .

بدفع الرسم يعتبر تكليفاً ادارياً ومالياً ولا يمت إلى الالتزامات المدنية بصلة[٥٠].

ويحق للأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة فتح طرق أو شوارع في ملكهم، ولهم أن يأذنوا بالمرور فيها للناس، وتظل ملكاً خاصاً لهم، لأن تسامح المالك والأذن للجمهور بالمرور في أملاكه الخاصة، لا ينشىء حقاً للغير عليها[٥١]. وقد جرت العادة بالنسبة للطرق والشوارع الخاصة أن يقوم مالكها بسد طرفي الطريق أو الشارع بباب أو بسياج حديدي أو بسلسلة لمنع مرور الجمهور فيه.

ويجوز أن ينتقل الطريق أو الشارع من الملك الخاص إلى الملك العام عن طريق التنازل عنه صراحة أوضمناً للحكومة، ثم يخصص للمنفعة العامة. ويكون تنازل المالك ضمنياً بأن تقوم الادارة فيه ببعض الأعمال المتعلقة بالطرق والشوارع العامة كالرصف والتنوير ومد أنابيب المياه والمجاري، ويسكت المالك على ذلك.

وللحكومة الحق في تعديل الطرق والشوارع وفي إلغائها كلما أرادت، وليس للملاك الواقع ملكهم على جانبي هذه الطرق والشوارع حق الاعتراض ما دامت الحكومة تمكنهم من الوصول إلى الطريق أو الشارع بمطلق الحرية وتمتعهم بما هو ضروري لهم من النور والهواء، أي ليس لهم الحق في رفع دعوى التعويض لعدم توافر أركان المسؤولية لأن ما يعطى للمالك هنا هو ترخيص في استعمال الملكية العامة وليس حق ارتفاق[٥٢]

٤ ـ السكك الحديدية وحافلات الترام وتوابعها وخطوط الهاتف والبرق والتلكس وكل ما يؤول إلى الدولة أو إلى الادارة المحلية من وسائل النقل العام، والمطارات والطائرات وغيرها. وهي تعتبر من الأموال العامة سواءً أكانت مستثمرة بواسطة الحكومة أم بطريق الامتياز. ويدخل في المال العام المحطات وفسحاتها والممرات المتخذة للوصول إليها والمخازن والمطاعم الملحقة بها. وقد حكم بأن قطعة الأرض

٥٠ ـ - PLANIOL et RIPERT, PP. 139 - 140

ـ السرميني والترمانيني، ص ١١٣، DUFAU, PP.105 - 123.

٥١ ـ انظر: المادة ٩٠٧ من القانون المدني السوري؛ وقرار محكمة النقض السورية رقم ٣٥٧ تاريخ ١٩٦٦/٣/٥، ومجلة «المحامون» لعام ١٩٦٦، ص ١١٩.

٥٢ ـ تبنينا هذا الرأي لأنه يوفر على الخزانة العامة. بينما يذهب رأي آخر إلى أن للمالك حق ارتفاع ولذلك له الحق أيضاً في رفع دعوى التعويض عند توافر أركان المسؤولية. انظر التفصيلات: محمد كامل مرسي، «شرح القانون المدني الجديد ـ الحقوق العينية الأصلية»، ج ١، مذكور سابقاً، ص ١١٨.

الداخلة في حدود محطات السكك الحديدية تعتبر من الأملاك العامة، ولذلك لا يجوز امتلاكها بوضع اليد، كما لا يغير من صفتها القانونية أن يقوم الشخص بزراعتها، لأن هذا نتيجة تسامح الإدارة[٥٣]. كما يحق لمؤسسة السكك الحديدية، نظرا لأنه لا يجوز التصرف في الأموال العامة، ان ترفع دعوى استحقاق عقار تابع لها، دون أن يحتج في مواجهتها بالتمسك بالتقادم واثباته[٥٤]

٥ ـ الحدائق العامة والأبنية الحكومية.

٦ ـ المنقولات المخصصة للمنفعة العامة.

ثانياً ـ الأموال العامة النهرية[٥٥]: يعتبر مجرى النهر ومياهه وجسوره وسدوده من الأموال العامة.

ويقصد بمجرى النهر الخط الذي يقف عنده أعلى مياه النهر عند فيضانه العادي. وهو يؤخذ بناء على المتوسط خلال فترة طويلة من السنين، ولا يؤخذ فيها بالسنين التي يكون العلو أو الانخفاض استثنائياً. وهذا الحكم ينطبق أيضا على مجرى فرع النهر والبحيرات الداخلية[٥٦].

ويقصد بجسور النهر الانشاءات التي توجد فوق النهر لتسهيل المرور عليها. وهي تعتبر أيضاً من الأموال العامة التي لا يجوز تملكها بالتقادم، ولا يجوز اجراء أعمال فيها لانقاء الفيضان مثلاً بغير تصريح من الحكومة. كما يجوز للحكومة أن تأمر بإزالة الأشجار المزروعة في جسور النهر إذا نتج عن وجودها ضرر ما.

وتعتبر من الأموال العامة أيضا السدود النهرية، والبحيرات الناتجة عن هذه السدود وما ينجم عن هذه البحيرات من مساقط المياه الصالحة لتوليد القوى الكهربائية.

كذلك تعتبر من الأموال العامة الينابيع مهما كان نوعها، والمياه الجوفية كلها. ونظراً لأنه يجوز للجميع الانتفاع بالأموال العامة النهرية واستعمال مياهها لري أراضيهم وحيواناتهم، فقد أحيط استعمالها بقيود كثيرة بقصد ضمان توزيع مياهها توزيعاً عادلاً وتسهيل الملاحة فيها والانتفاع بجسورها ومنع تلوثها.

---

٥٣ ـ Paul ESMEIN, "Droit civil français",T.1,OP.Cit,PP.72-73.

٥٤ ـ محمد كامل مرسي، المصدر السابق، ص ١٢٧.

٥٥ ـ Marcel PLANIOL et Georges RIPERT "Droit civil français",T.3,OP.Cit,PP.136-139، محمد فاروق عبدالحميد، ص ٧٦ ـ ٧٩؛ شيحا، ص ٤١١ ـ ٤١٥.

٥٦ ـ CHAPUS, PP. 329 - 330, ESMEIN, P.72.

ومما يدل على بقاء مجاري الأنهار وفروعها وجسورها وسدودها من الأموال العامة أن تقوم الحكومة بحفظها وصيانتها وتنظيفها وتطهيرها بصورة دائمة. فترك الحكومة جزءاً من مجرى النهر أو من الانشاءات المقامة عليه مهملة دون اهتمام منها قد يؤدي إلى نقله، بالتقادم المكسب، من نطاق الأموال العامة إلى نطاق الأموال الخاصة للدولة[٥٧].

ويظهر من هذا أن الأموال العامة النهرية إما أن تكون طبيعية كمجرى النهر، وإما أن تكون صناعية مثل السدود النهرية والأرصفة المجاورة للنهر والمباني اللازمة للانتفاع بالنهر.

ثالثاً ـ الأموال العامة البحرية: وهي تشمل على الأخص[٥٨]:

١ ـ شواطىء البحر، وهي الأراضي المجاورة للبحر والتي يغطيها أعلى أمواج الشتاء، وهي ما يجب الرجوع في تحديدها إلى الطبيعة. ولذلك لا يجوز أن تكتسب ملكية تلك الشواطىء بالتقادم المكسب، كما يحرم على الأفراد أخذ الرمال أو الأحجار أو المواد الأخرى الموجودة في هذه الشواطىء[٥٩].
٢ ـ المرافىء البحرية وكل ما يتبعها من إنشاءات وإنارة وعلامات.
٣ ـ السدود البحرية.
٤ ـ الأسلاك البرقية على الشواطىء.
٥ ـ الخلجان والرؤوس والأحواض البحرية.
٦ ـ البرك والمستنقعات والبحيرات المالحة المتصلة بالبحر مباشرة.

ونخلص من ذلك أيضا أن الأموال العامة البحرية إما أن تكون طبيعية كشواطىء البحر والبرك والمستنقعات والبحيرات المالحة المتصلة بالبحر مباشرة، وإما أن تكون صناعية كالسدود البحرية والأحواض البحرية والأرصفة البحرية.

بقي أن نشير إلى الاختلاف بين القانون المدني الفرنسي والقانون المدني السوري فيما يتعلق بالأراضي التي تتكون من طمي البحر، فقد جعلتها المادة ٥٣٨ من القانون المدني الفرنسي من الأملاك العامة للدولة. والسبب في ذلك ـ كما يذكر الشرّاح

---

٥٧ ـ ESMEIN, P.73.

٥٨ ـ CHAPUS, PP.325 - 329; PLANIOL et RIPERT, PP.135 - 136; DUFAU, T.1,PP. 88 - 104. ، محمد فاروق عبدالحميد، ص ٧٢ ـ ٧٦.

٥٩ ـ ESMEIN, OP.Cit, P.72 ؛د. محمد علي عرفة، ص ١٥٨ ـ ١٥٩.

الفرنسيون ـ عدم الاحتياط في التعبير حيث ورد في نص المادة ٥٣٨ « Faire Partie de domaine Public » أي وضعها ضمن أملاك الدولة العامة، بينما كان المشرع يريد أن يقول: إنها ملك الأمة « Appartenir à la nation » وهذا ناجم من أن مدلول العبارتين كان واحداً قبل صدور القانون المدني الفرنسي، ومن هنا جاء الخطأ والخلط بين املاك الدولة القومية واملاك الدولة العامة، فالأراضي التي تتكون من طمي البحر والأراضي التي تنكشف عنها المياه تعتبر من أملاك الدولة الخاصة لا من أملاكها العامة، وهي بهذه الصفة تعتبر جزءاً من أملاك الدولة القومية[٦٠]. أما في سورية فلم يرد مثل هذا النص في القانون المدني السوري، ولذلك فإن هذا الأمر لا يطبق لأن الأراضي التي تتكون من طمي البحر والأراضي التي تنكشف عنها المياه هي من أملاك الدولة الخاصة. وليست من أملاك الدولة العامة، ويجوز التصرف فيها[٦١].

المطلب الثاني
تقسيم الأموال العامة تبعا لطبيعتها

يقسم الفقهاء الأموال العامة تبعا لطبيعتها إلى نوعين:

١ ـ أموال عامة غير منقولة (عقارية).

٢ ـ أموال عامة منقولة.

ونفصل الأمر في كل منها:

أولاً ـ الأموال العامة غير المنقولة (العقارية): اختلف الشرّاح الفرنسيون حول ما يعتبر من المباني الحكومية داخلاً ضمن أملاك الدولة العامة، وما يجب اعتباره ملكاً خاصاً للدولة. وهذا ناتج من اختلافهم في معيار التفرقة بين الأموال العامة والأموال الخاصة. فمن تبنى منهم معيار عدم القابلية للتملك، اعتبر المباني الحكومية من أملاك الدولة الخاصة، إلا إذا ألحقت بأموال عامة لا تقبل التملك بطبيعتها فعندها تعتبر من الأموال العامة.

---

٦٠ ـ المصدران السابقان.

٦١ ـ عبد الجواد السرميني و د. عبد السلام الترمانيني، «القانون المدني ـ الحقوق العينية ـ ج ١ ـ الحقوق العينية الأصلية» مذكور سابقاً، ص ١١٦ ـ ١١٧.

أما من تبنى منهم معيار التخصيص لمرفق عام فلا يعتبر عنده من الأموال العامة سوى المباني الحكومية اللازمة لسير مرفق عام.

ومن قال بمعيار التخصيص لاستعمال الجمهور اختلفوا في تطبيق هذا المعيار على المباني الحكومية[٦٢].

وقد قام جدل في سورية أيضاً بين الفقهاء حول المباني الحكومية. فذهب بعضهم إلى اعتبارها من أملاك الدولة الخاصة نظراً لأنها تخضع لمعاملات التحديد والتحرير التابعة للتسجيل العقاري العيني، ولأن لها صحيفة عقارية في السجل العقاري. بينما ذهب بعضهم الآخر إلى اعتبارها من أملاك الدولة العامة تأثراً بما رآه بعض الشرّاح الفرنسيين[٦٣].

وفي رأينا أن المشرع في المادة ٩٠ من القانون المدني السوري كفانا مؤونة هذا الخلاف عندما اتخذ من التخصيص للمنفعة العامة معياراً لتمييز الأموال العامة. ومن ثم فانه يعتبر من الأموال العامة جميع المباني المخصصة لمنفعة عامة، بصرف النظر عن لزومها لسير مرفق عام، أو كونها مباحة لاستعمال الجمهور، أو كان استعمالها محدداً لغرض معين كما لو كانت معدة لإحدى وزارات الدولة، وبصرف النظر عن معاملات التحديد والتحرير ووجود صحيفة عقارية.

وينتج عن ذلك أنه يعتبر من الأموال العامة التي لا يجوز التصرف فيها ولا الحجز عليها ولا تملكها بالتقادم، العقارات التالية[٦٤]:

١ ـ العقارات اللازمة لسير المرافق العامة متى كانت مخصصة للمنفعة العامة كالمدارس والجامعات اللازمة لسير مرفق التربية والتعليم، والمستوصفات والمستشفيات اللازمة لسير مرفق الصحة العامة، والمحاكم والسجون واصلاحيات الاحداث اللازمة لمرفق العدالة، وأقسام الشرطة والمباني اللازمة لسير مرفق الأمن.

٢ ـ العقارات المباحة لاستعمال الجمهور متى كانت مخصصة للمنفعة العامة كالمتاحف والحدائق والمكتبات العامة والأسواق العامة والمسالخ والمعارض العامة.

٣ ـ المباني الملحقة بالأموال العامة، وهي إما أن تكون من الفنون كالتماثيل وأقواس

---

٦٢ ـ د. محمد علي عرفة، «شرح القانون المدني الجديد في حق الملكية»، ج ١، مذكور سابقاً، ص ١٦٣ ـ ١٦٤.

٦٣ ـ عبد الجواد السرميني ود. عبد السلام الترمانيني، «القانون المدني ـ الحقوق العينية ـ ج ١ ـ الحقوق العينية الأصلية»، مذكور سابقاً، ص ١١٦ ـ ١١٨.

٦٤ ـ د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، «الوسيط في شرح القانون المدني ـ ج ٨ ـ حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال»، مذكور سابقاً، ص ١٢٥ ـ ١٢٦.

النصر الدائمة وغيرها من التحف الفنية التي تقام في الشوارع والميادين العامة، وإما أن تكون لازمة للخدمة العامة التي رصدت الأموال العامة لأدائها كأرصفة الموانىء والجسور والمحطات ومخازن السكك الحديدية وصوامع الغلال والحبوب ومباني المطارات ومرآب السيارات الحكومية والأبنية المخصصة لإيواء الحراس، أو الأماكن التي تحفظ فيها الحيوانات.

٤ ـ كل عقار اعتبره المشرع من الأموال العامة بنص خاص. ومثال ذلك الآثار والمناجم. فقد نصت المادة ٤ من المرسوم التشريعي رقم ٢٢٢ تاريخ ١٩٦٣/١٠/٢٦ المتضمن نظام الآثار القديمة على أن «جميع الآثار القديمة المنقولة وغير المنقولة الموجودة في سورية سواء اكانت ظاهرة على وجه الأرض أم في باطنها تعتبر من الأملاك العامة». كما نصت المادة ١ من قانون المناجم رقم ٧ تاريخ ١٩٥٣/١٢/٢١ على أنه «تعتبر من أملاك الدولة العامة جميع المواد المنجمية التي توجد ضمن حدود الأراضي السورية سواءً أكانت على سطح الأرض أم في باطنها أم في المياه الاقليمية».

٥ ـ المنازل التي تخصصها الحكومة لاقامة بعض العاملين (الموظفين) كالمحافظين ومديري المناطق ودور الضيافة الحكومية. وهذه العقارات تبقى معتبرة من الأملاك العامة ولو طالبت الادارة ساكنيها باستيفاء أجرة رمزية منهم. وقد اختلف الفقهاء في فرنسا في حكم هذه العقارات، فبعضهم رأى أنها تدخل في نطاق الأموال العامة، وبعضهم رأى أنها تدخل في نطاق الأموال الخاصة للدولة.

وهذا الخلاف غير وارد في سورية، فهي تعتبر من ضمن الأموال العامة بسبب تخصيصها للمنفعة العامة، وتظهر هذه المنفعة العامة في ضرورة إيجاد اماكن مناسبة لسكن عاملين (موظفين) يؤدون خدمات في مرفق عام ضماناً لحسن سير العمل فيها[٦٥].

---

٦٥ ـ نود الاشارة هنا إلى دور العبادة والمقابر:

أولاً ـ دور العبادة وملحقاتها: تعتبر دور العبادة من الأموال العامة نظرا لتخصيصها للمنفعة العامة، ويظهر ذلك لأنها مخصصة لاقامة الشعائر الدينية. ويشترط غالبية الفقهاء، حتى تعتبر دور العبادة من الأملاك العامة، أن تكون الحكومة قائمة بادارتها أو بالانفاق على حفظها وصيانتها. فاذا لم يتوافر في دور العبادة شرط الادارة أو الصرف من الحكومة، فانها تصبح دورا خاصة تابعة للأوقاف. والأموال الموقوفة تختلف عن الأموال العامة من الوجوه التالية:

أ ـ يجوز بيع الأموال الموقوفة بطريق الاستبدال بمعرفة ناظر الوقف أو بمعرفة القاضي، بينما هذا لا يجوز في الأموال العامة. =

ثانياً ـ الأموال العامة المنقولة: ثار خلاف بين الشرّاح الفرنسيين حول اعتبار بعض المنقولات من الأموال العامة. فقد ذهب برتلمي وكولان وكابيتان إلى استبعاد المنقولات من نطاق الأموال العامة. بينما ذهبت آراء غالبية الشرّاح إلى اعتبار المنقولات ذات النفع العام من الأموال العامة. وهو ما استقرت عليه ايضا أحكام القضاء الفرنسي[٦٦].

أما في سورية، ونظراً لأن المادة ٩٠ من القانون المدني، قد ذكرت المنقولات وتبنت معيار التخصيص للمنفعة العامة فيصلا للتفرقة بين المال العام والمال الخاص، فإن المنقولات العائدة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والمخصصة للمنفعة العامة تكون من الأموال العامة، وتتمتع بنفس الحصانة التي لهذا النوع من الأموال. ويسري هذا الحكم على المخطوطات والكتب الموجودة في المكتبات العامة، والوثائق والسجلات الموجودة لدى الوزارات والإدارات العامة المختلفة، والتحف والتماثيل غير الثابتة في مكانها، والصور المعروضة أو المحفوظة بالمتاحف الوطنية، واثاث المكاتب الرسمية كالطاولات والكراسي والأوراق، والسفن والطيارات الحكومية، والأسلحة الحكومية، والسيارات الحكومية، والآثار، ونقود الخزينة العامة.

المطلب الثالث
تقسيم الأموال العامة تبعاً للشخص الذي تعود إليه هذه الأموال

يقسم الفقهاء الأموال العامة من حيث الشخص الذي تعود إليه هذه الأموال إلى ثلاثة أقسام هي:

= ب ـ ينتفع من الأوقاف الخيرية الموقوف عليهم، بينما ينتفع من الأموال العامة الجمهور كافة.

ج ـ يصرف على الأوقاف الخيرية من أجل صيانة الأعيان الموقوفة من ريعها، بينما يصرف على الأموال العامة من أموال الدولة.

ثانياً ـ المقابر: كانت المقابر محل مناقشة في فرنسا، فقد اعتبرها بعض الفقهاء محلا لحق عيني خاص يمنح لصاحب الترخيص. ثم تغلب الرأي الآخر الذي يعتبرها داخلة ضمن الأملاك العامة. أما في سورية، فتعتبر المقابر من الأموال العامة ما دامت مخصصة للمنفعة العامة. وتظهر هذه المنفعة بمجرد كونها مشغولة فعلا بالمدافن والمقابر ومرور الأعوام الطويلة على الدفن فيها، دون حاجة لإصدار قانون أو مرسوم. أما إذا أنشأ الأفراد مبان في أرض المقبرة فيرى بعض الفقهاء أنها تعتبر ملكاً خاصاً لهم، ونرى أنها تلحق بالأموال العامة لأنها تلحق بالأصل وهي المقبرة.

انظر: محمد كامل مرسي، «شرح القانون المدني الجديد ـ الحقوق العينية الأصلية»، ج ١، مذكور سابقاً، ص ١٤٥.

٦٦ ـ Ambroise COLIN et H. CAPITANT, "Droit civil français", T.I, dalloz, Paris, 1934, PP. 729-730.

١ ـ **أموال عامة قومية**: ومثالها الطرق العامة التي تقوم بصيانتها وزارة المواصلات، والمباني الحكومية للوزارات، وشواطىء البحر، والقلاع، والموانىء.

٢ ـ **أموال عامة اقليمية**: ومثالها الطرق والساحات والحدائق العامة التي تقوم بصيانتها الإدارات المحلية في المحافظات، والأبنية التابعة للمحافظة، كدار المحافظة.

٣ ـ **أموال عامة محلية أو بلدية**: ومثالها الطرق والساحات والحدائق العامة التي تتعهدها البلدية، والأبنية التابعة للبلدية، والسيارات، وعربات التنظيف، وسيارات رش المياه التابعة للبلدية.

ويذكر بعض الفقهاء أن القول بتعدد المال العام تبعاً لتعدد أصحابه يتوقف على ما يقرره النظام الإداري في الدولة من حصر الشخصية الاعتبارية في الدولة نفسها فقط، أم الاعتراف بهذه الشخصية الاعتبارية أيضا لوحدات أخرى داخل الدولة، سواءً أكانت محلية أو وظيفية، وبالتكييف الذي يتعلق بطبيعة الأموال العامة. فالفقهاء الذين أنكروا صفة الملكية للأموال العامة اعتبروا جميع الأموال العامة وحدة واحدة تتولى الدولة صيانتها وحفظها إما بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر عن طريق الإدارات التابعة للدولة. والفقهاء الذين أسبغوا على الأموال العامة صفة الملكية تبنوا أيضا تعدد المال العام في الدولة تبعاً لتعدد الأشخاص الادارية التي لكل منها ذمة مالية مستقلة وتملك أموالاً تخصصها للمنفعة العامة[٦٧].

ونرى أن هذا النقاش لا مجال له في سورية استناداً للمادة ٩٠ من القانون المدني السوري التي نصت على أنه يعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة وللأشخاص الاعتبارية العامة. فالقانون سمح بأن تكون للدولة وللأشخاص الاعتبارية العامة أموال عامة.

---

٦٧ ـ ESMEIN, P. 74; COLIN et CAPITAN, PP. 731 - 732; PLANIOL et RIPERT, P. 133. د. محمد زهير جرانة، ص ١٩٩ ـ ٢١٢؛ د. محمد وحيد الدين سوار، ص ١٠٧ ـ ١٠٨.

الفصل الثاني
طبيعة حق الدولة والأفراد على المال العام

اهتمت القوانين، وخصوصاً القوانين المدنية والإدارية والمالية، كما اهتم الفقه والقضاء بموضوعين رئيسين يتعلقان بالأموال العامة:

الأول: هو طبيعة حق الدولة على المال العام. ذلك أن الدولة ـ وهي تحوز الأموال العامة ـ فهي تحوزها بأية صفة. فإذا كانت تحوزها بصفتها مالكة فهل هذه الملكية تضارع ملكية الأفراد أم لها شكل آخر. وإذا كانت تحوزها ليس بصفتها مالكة بل بصفة أخرى فما هي الصفة الأخرى. كل هذا سنعالجه في المبحث الأول.

والثاني: هو حق الأفراد في استعمال المال العام. ذلك أن المال العام ـ وهو مخصص للنفع العام ـ يُسمح للأفراد باستعماله كقاعدة عامة. فهل يسمح للأفراد باستعماله بصورة مباشرة أم بصورة غير مباشرة. وما هي القيود التي ترد على هذه القاعدة العامة. كل هذا سنعالجه في المبحث الثاني.

المبحث الأول
طبيعة حق الدولة على الأموال العامة

نتعرض لطبيعة حق الدولة على الأموال العامة في ثلاثة مطالب هي: موقف علماء القانون من تكييف حق الدولة على الأموال العامة، وتوصيف حق الدولة على الأموال العامة في سورية، وآثار اعتبار حق الشخص الإداري حق ملكية[٦٨].

المطلب الأول
موقف علماء القانون من تكييف حق الدولة على الأموال العامة

اختلف علماء القانون في تكييف حق الدولة على الأموال العامة. ويمكن تصنيف نظرياتهم التي قصدت إلى تحليل هذا الحق في مذهبين: مذهب ينكر ملكية الدولة للأموال العامة، ومذهب يثبت هذه الملكية. ونوضح ذلك فيما يلي:

٦٨ - Ambroise COLIN et H. CAPITAN, "Droit civil français",T.1,OP.Cit,PP.730-731.

أولاً ـ النظريات المنكرة لملكية الدولة للأموال العامة :

وضع الفقيه الفرنسي «برودون PRAUDHON » كتابه في «أموال الدولة العامة Traité du domaine Public » عام ١٨٣٢ ، عرّف فيه الملكية وتأثر في هذا التعريف بالرومان وما خصّوا الملكية من صفات . ثم خلص إلى التفرقة بين أملاك الدولة العامة وهي الأموال المخصصة للمنفعة العامة وتحوزها الدولة باسم الجمهور ولمصلحته وهي غير مملوكة لأحد، وبين أملاك الدولة الخاصة وهي التي تملكها الدولة ملكية خاصة[٦٩] .

وكـان برودون أستـاذا للقانون المدني بجامعة ديجون في فرنسا . وكان القانون الإداري لم يستكمل مقوماته بعد . فلما ظهرت الخصائص المميّزة للقانون العام تبين أن مسائل الأموال العامة أكثر قربا إلى القانون الإداري من القانون المدني .

ولذلك فقد استند برودون في نظريته المنكرة لملكية الدولة للأموال العامة إلى المادة ٥٣٨ من القـانون المدني الفرنسي والتي تتطلب توافر ثلاثة عناصر في الملكية هي : الاستعمال Usus ، والاستغلال Fructus ، والتصرف Abusus ، وهذه العناصر غير متوافرة فيما للدولة من حق على الأموال العامة، فحق استعمال المال العام يعود لجميع الناس وليس للدولة، ولا تستطيع الدولة استغلال المال العام أو التصرف فيه . وقد خلص برودون من ذلك كله إلى أنه ليس للدولة على أموالها العامة حق ملكية، بل هو حق الولاية والمراقبة والحفظ، Un Droit De Gestion, De Garde Et Surinten-dance ، وهـذه الولاية هي مظهر من مظاهر سلطان الدولة وسيادتها، وليس لأنها صاحبة ملكية .

وقـد تبـع برودون في نظريتـه بعض أقـطاب القانون العام كان أولهم الفقيه «ديكروك» الذي اعتبر أن مناط المال العام ألا يكون قابلاً بطبيعته للملكية الخاصة، وصفة العمومية متوافرة فيه قبل أن تعترف الإدارة بها، واعتراف الادارة بها ليس إلا عملاً كاشفاً . ثم تبني هذه النظرية بعد ذلك العديد من رجال القانون العام وعلى رأسهم العميد ديجي وجيز وبرتيلمي[٧٠] .

---

٦٩ ـ د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، «الوسيط في شرح القانون المدني ـ ج ٨ ـ حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال»، مذكور سابقاً، ص ١٢٩ .

٧٠ ـ د. محمد زهير جرانة، «حق الدولة والأفراد على الأموال العامة»، مذكور سابقاً، ص ٧٩ ـ ٨٩ ؛ د. سليمان محمد الطماوي، «الوجيز في القانون الاداري»، مذكور سابقاً، ص ٥٣٧ ؛ د. محمد لبيب شنب، «الحقوق العينية الأصلية»، مذكور سابقاً، ص ٨ ؛ CHAPUS, PP.300 - 301 .

فقد أخذ ديجي بالمذهب الواقعي الذي ينكر النظرية التقليدية التي تقول بوجود شخص اعتباري، لأن القانون ليس في حاجة إلى مثل هذه الصياغة لتفسير الروابط القانونية وحمايتها. والذمة المالية عند ديجي هي مجموعة أموال تخصص إما لمنفعة فردية أو لمنفعة مشتركة، والقانون يتولى ذلك في الحالتين ويحميها دون ضرورة لوجود شخصية اعتبارية. ولذلك ينكر ديجي على الدولة شخصيتها، ويرفض أن تكون لها ملكية، أي أنه ينكر على الدولة أن تكون مالكة للأموال العامة، بل وللأموال الخاصة أيضاً.

أما جيز فينكر ملكية الدولة للأموال العامة استنادا للمبررات التي تبناها ديجي، ويضيف إليها أن الملكية تفترض أن يكون الانتفاع بالشيء مقصوراً على صاحبه لا شائعاً بين الكافة كما هي الحال في الأموال العامة.

ويذكر برتيلمي أنه من الخطأ الرجوع إلى المادة ٥٣٨ من القانون المدني الفرنسي لتمييز الأموال العامة، بل الأفضل الرجوع للاستدلال العقلي. ولكنه يعود بعد ذلك إلى الملكية عند الرومان، كما فعل برودون وديكروك، وإلى عناصرها الثلاثة: الاستعمال والاستغلال والتصرف، ويعلن أنها غير متوافرة في الأموال العامة. فحق التصرف في الأموال العامة محظور، وحق الاستثمار استثنائي بحت، وحق استعمالها مخول للناس كافة. وما دامت عناصر الملكية معدومة، فحق الدولة إذن ليس بحق ملكية. بل لا يمكن وصف هذا الحق في رأيه بأنه ملكية عامة لأن هذا لايعين على تحديد طبيعة المال العام، فحق الدولة عليه إما أن يكون حق ملكية أو ألاّ يكون. وما دامت عناصر حق الملكية المعروفة في القانون المدني غير متوافرة في المال العام، فقد خلص برتيلمي إلى أن الدولة لا تعتبر مالكة للمال العام.

ثانياً ـ النظريات المثبتة لملكية الدولة للأموال العامة:

ترجع فكرة ملكية الدولة للأموال العامة أخذاً بمبادىء القانون العام إلى كتابات الأستاذ هوريو في تعليقه على بعض أحكام مجلس الدولة الفرنسي في أواخر القرن التاسع عشر. والسبب في ذلك اختلاف الظروف الاجتماعية والاقتصادية في هذا القرن وفي بداية القرن العشرين عنها في بداية القرن التاسع عشر. وقد تمثلت هذه الاختلافات في غلبة النزعات الاشتراكية في الحكم حينئذ، ونهوض الدولة بكثير من المرافق العامة وزيادة تدخلها في الحياة الاجتماعية والاقتصادية وارتفاع حاجتها إلى الإيرادات العامة. وقد تطلّب ذلك من الدولة ألا تقف موقفاً سلبياً من أموالها العامة،

وهـو المـوقف الناتج من تبني نظريات عدم ملكيتها لها، بل نشطت الدولة في هذه الأموال العامة نشاطاً لا يصدر إلا عن مالك. وتمخض عن ذلك تطور نظرة عدد من الفقهاء إلى حق الدولة على الأموال العامة من ولاية وإشراف وحفظ إلى حق ملكية[٧١].

وقد انقسم الفقهاء القائلون بإثبات ملكية الدولة للأموال العامة إلى فئتين: فئة تقول بمطابقة ملكية الأموال العامة للملكية المدنية، وفئة ثانية تقول بالفصل التام بين ملكية الأموال العامة والملكية المدنية. ونفصل ذلك فيما يلي[٧٢]:

١ ـ نظرية مطابقة ملكية الأموال العامة للملكية المدنية: يذهب الفقيه لويس برنار إلى القول بوحدة ملكية الدولة لأموالها كلها سواءً أكانت عامة أم خاصة. وليس من شأن تخصيص الأموال للمنفعة العامة أن يغير طبيعتها، لأن هذا التخصيص لا يؤثر في جوهر المال ولا يغير في طبيعة ملكيته. ولذلك فإن حق الدولة في الأموال العامة هو حق ملكية، وهو لا يفترق عن الملكية العادية التي يعرفها القانون المدني. أما قاعدة عدم جواز التصرف بالأموال العامة التي تلحق هذه الأموال بعد تخصيصها للمنفعة العامة فهي قيد يرد على أهلية التصرف، وهي من ضرورات التخصيص للمنفعة العامة.

وينسب أصحـاب هذه النـظرية إلى الـدولـة شخصيتـين: شخصية الخزانة العامة، وشخصية صاحبة السيادة والسلطان. ولذلك سميت نظريتهم أيضاً بنظرية بيت المـال، أو نظرية ازدواج الشخصية. وحق الملكية للدولـة تابع عندهم لحقوق الخـزانة العامة تباشره مثل مباشرة الأفراد لملكهم. أما شخصية الدولة ذات السيادة والسلطان فإنها تتعـارض مع حصـولهـا على حقـوق مالية، ولذلك فهي تسهر على الاحتفاظ للأموال العامة بتخصيصها للنفع العام، وعدم التصرف فيها، وعدم تملك الأفراد لها بالتقادم.

وقد ازدهرت نظرية ازدواج الشخصية في المانيا خلال القرن التاسع عشر، وكان قصد أصحابها التحايل لترتيب مسؤولية على الدولة عن أعمالها بتحميلها لشخصية الخزانة العامة وليس لشخصية الدولة ذات السيادة والسلطان. ولم يعد لهذه النظرية مؤيدون في الوقت الحاضر.

---

٧١ ـ Marcel PLANIOL et George RIPERT, "Droit Civil français" OP. Cit.,PP. 130 - 132.

٧٢ ـ د. محمد زهير جرانة، المصدر السابق، ص ٨٠ ـ ٩٢؛ د. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق، ص ٥٣٨ ـ ٥٤٧؛ د. محمد لبيب شنب المصدر السابق، ص ٨؛ د. محمد فاروق عبدالحميد، ص ١١٦ ـ ١٢٢، DE LAUBADERE, PP. 133 - 136, MAGNET, PP. 118 - 119

٢ ـ نظرية الفصل التام بين ملكية الأموال العامة والملكية المدنية : اتفق أصحاب هذا الفريق على أن الدولة تملك الأموال العامة وأن هذه الملكية لا تتفق مع الملكية المدنية. ثم اختلفوا في توصيف ملكية الدولة لهذه الأموال. وانقسموا في ذلك إلى مجموعتين: مجموعة أخذت بنظرية الملكية العامة، ومجموعة تبنت نظرية الملكية الإدارية.

فقد أخذ الفقيه الألماني أوتومايز بنظرية الملكية العامة Propriété Publique . وقد شرح هذه النظرية بأنه إذا كان يترتب على حق الملكية جملة روابط قانونية بين صاحب المال والغير، فإن هذه الروابط القانونية إذا كانت خاضعة للقانون المدني سميت «الملكية المدنية»، وإذا كانت خاضعة للقانون العام سميت «الملكية العامة». ولذلك تفترق الملكية العامة عن الملكية المدنية في ضروب الحماية التي تحيط الدولة بها الأموال العامة بما لها من سلطة ضابطة. كما أن الأموال العامة إذا كانت تنفر من الخضوع لأحكام القانون المدني، فهي تقبل كل أحكام القانون العام التي تلائم طبيعتها وتتفق مع تخصيصها للمنفعة العامة، كأن تكون محلا لمبادلات بين أشخاص القانون العام.

كما تبنى الفقه الفرنسي هوريو نظرية الملكية الإدارية Propriété administrative ، في أوائل القرن العشرين، خلال تعليقاته على أحكام مجلس الدولة الفرنسي، ثم في مؤلفه في «القانون الإداري» الصادر عام ١٩٢٩. كذلك تبنى هذه النظرية أيضا الفقيه ريجو في رسالته للدكتوراه عام ١٩١٤. ثم اتجه التطور الفقهي والقضائي في فرنسا إلى الأخذ بهذه النظرية مع اختلافهم في التفصيلات (بلانيول وريبير وبيكار)[٧٣]. وتقول هذه النظرية إن حق الأشخاص الاعتبارية العامة على الأموال العامة هو حق ملكية مثل الملكية العادية التي يعرفها القانون المدني. ولكن تخصيص الأموال العامة للمنفعة العامة أضفى عليها ثوباً تفترق به عن الملكية الخاصة في طرق اكتسابها وترتيب الحقوق عليها وحمايتها. وقدرة المالك على المال العام أشبه بسلطة الإدارة في فرض إرادتها على الأفراد وإنشاء المراكز القانونية التي تلزم الأفراد بمراعاتها، فهي أقوى من قدرة المالك العادي، لأنها تستعين في ذلك بولايتها الآمرة وما يعطيه القانون العام والقانون الإداري لها، فهي تنزع ملكية الأفراد جبراً عنهم للمصلحة العامة، وتجبر الأفراد على مراعاة حدود التنظيم، وتمنح تراخيص لإشغال

٧٣ ـ يرى هذا الرأي أيضا الدكتور محمد لبيب شنب حيث يذكر أن الملكية العامة للدولة هي ملكية إدارية وتخضع لأحكام القانون الإداري وليست ملكية مدنية، وإذا لم توجد نصوص في القانون الإداري تطبق على مسألة تتعلق بها فلا تطبق أحكام القانون المدني انظر كتابه: «الحقوق العينية الأصلية» مذكور سابقاً، ص ١١.

الأموال العامة، وتلتزم هي نفسها بإجراءات معينة لإسباغ صفة العمومية على المال أو تجريده منها، كما تفرض عقوبات جزائية على من يعتدي على الأموال العامة أو يعرقل الانتفاع بها. ومع ذلك يبقى للشخص الاعتباري العام أن يستعين بضروب الحماية الواردة في القانون المدني كدعوى الاستحقاق ودعوى وضع اليد. ومن الخطأ الاعتقاد بأن الدولة لا تصدر في كل هذا بوصفها مالكة للأموال العامة لمجرد اختلافها في الشكل عما يقابلها من أعمال المالك العادي. فإن هذا الاختلاف الشكلي تقتضيه طبيعة روابط القانون العام. أما بالنسبة للتقييد الذي يصيب الأموال العامة في استعمالها واستغلالها والتصرف بها، فيرى أصحاب هذه النظرية أنها ليست جمعاً لازماً لهذه الحقوق الثلاثة، ومن ثم فإن فقدان واحد أو أكثر من هذه الحقوق أو تقليله لا يستتبع زوال الملكية أو إسقاطها فكثيراً ما يتقيد المالك بعدم التصرف في ملكه، وكثيراً ما يرتب المالك حق الاستغلال أو حق الانتفاع على ملكه فلا يبقى له إلاّ ملكية الرقبة، وقد يحمل الشخص ملكه بارتفاق يحد من حريته في استعمال المال أو التصرف فيه، فلا تضيع عليه ملكيته في مثل هذه الصور لمجرد عدم انتفاعه بملكه. ويقابل ذلك أن الدولة تتمتع بالنسبة إلى الأموال العامة بما يتمتع به المالك العادي في ملكه، فهي تتملك ثمار المال العام والحاصلات الناتجة عنه وما هو مدفون في باطنه من ركاز وكنوز، ولها أن تطلب التعويض من الذي يتعدى على الأموال العامة، ولها أن ترفع دعوى الحيازة ودعوى الاستحقاق على من يغتصب الأموال العامة. ولكن لما كانت ملكية الدولة للأموال العامة تبدو وثيقة الصلة باعتبارات المنفعة العامة، لذلك فهي أقرب إلى القانون العام، ومن ثم فإنهم يصفونها «بالملكية الإدارية» تمييزاً لها عن الملكية العادية وإظهارا للفروق في خصائص كل منها. وهذا ـ في رأينا ـ ما يقرب هذه النظرية من نظرية «الملكية العامة»[٧٤].

---

٧٤ ـ ذكرت المادة ١٧ من الدستور الكويتي أن: «للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن». كما ذكرت المادة ١٣٨ أيضاً: «يبين القانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأملاك». كما نصت المادة ٢٣ من القانون المدني الكويتي على أن: «١ ـ كل شيء تملكه الدولة أو أي شخص اعتباري عام . .» وكل هذا يدل على أن حق الدولة على أموالها العامة في الكويت حق ملكية. وقد ميز القضاء في الكويت بين أموال الدولة العامة وأموالها الخاصة على أساس تخصيصها للمنفعة العامة أو عدمه. انظر: د. هشام القاسم، «مذكرات في الحقوق العينية الأصلية ـ حق الملكية»، كلية الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، ص ٢٢؛ ود. عبد الفتاح حسن، «مبادىء القانون الإداري الكويتي، ١٩٦٩، ص ٥٢٧ وما بعدها، وص ٥٣٩ وما بعدها.

ونود الإشارة إلى رأيين آخرين من الآراء المؤيدة لحق الملكية على المال العام: =

المطلب الثاني
توصيف حق الدولة على الأموال العامة في سورية

لا يوجد نص صريح في أي من النصوص القانونية في سورية يتعرض لطبيعة حق الدولة على الأموال العامة يفيد الانحياز لنظرية حق الولاية والإشراف والصيانة، أو لنظرية حق الملكية. ومن ثم فإن ذلك يفرض علينا البحث في ثنايا الدستور السوري والقانون المدني والتشريعات المتعلقة بأملاك الدولة وغيرها لعلنا نستدل منها على الرأي الذي ترجحه هذه القوانين:

أولاً ـ في الدستور السوري:

يذكر أن الدساتير السابقة التي كانت نافذة في سورية تدل على وجود ملكية عامة للدولة وللأشخاص الاعتبارية العامة، إلى جانب الملكية الخاصة. بل إنها تبنّت صراحةً فكرة اعتبار حق الدولة على أموالها العامة حق ملكية عندما نصت على أن «المناجم والمياه والطرق العامة هي ملك الدولة».

أما الدستور الصادر عام ١٩٧٣ والنافذ حالياً، فقد نظم الملكية في الفصل الثاني المتضمن المبادىء الاقتصادية في النصوص التالية:

المادة (١٤) ـ ينظم القانون الملكية وهي ثلاثة أنواع:

١ ـ ملكية الشعب: وتشمل الثروات الطبيعية والمرافق العامة والمنشآت والمؤسسات المؤممة التي تقيمها الدولة، وتتولى الدولة استثمارها والإشراف على إدارتها لصالح

= ١ ـ رأي يذهب إلى أن ملكية الدولة على المال العام هي ملكية اجتماعية، وهي تختلف عن الملكية الفردية بأنها تترك للغير حق الانتفاع بالمال مع احتفاظ الدولة صاحبته بملكيته. وينتقد هذا الرأي بأن هذا التوصيف للملكية الاجتماعية ينطبق على الأموال العامة المخصصة لخدمة الجمهور مباشرة، ولا تصدق على الأموال العامة المخصصة لخدمة المرافق العامة والتي تقوم الإدارة نفسها باستعمالها.

٢ ـ رأي يذهب إلى أن ملكية الدولة على المال العام هو حق ملكية مثقل بحق ارتفاق إما لمصلحة الجمهور بالنسبة للأموال المخصصة لخدمة الجمهور وإما لمصلحة الدولة بالنسبة للأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة. وينتقد هذا الرأي بأن الدولة التي تملك الأموال العامة تستفيد أيضا من حق ارتفاق يثقل الأموال العامة وهذا غير مقبول.

انظر: د. عبد الفتاح حسن، مصدر سابق، ص ٥٢٩؛ و د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ٢٠٣ ـ ٢٠٤.

مجموع الشعب، وواجب المواطنين حمايتها.

٢ ـ ملكية جماعية: وتشمل الممتلكات العائدة للمنظمات الشعبية والمهنية والوحدات الإنتاجية والجمعيات التعاونية والمؤسسات الاجتماعية الأخرى، ويكفل القانون رعايتها ودعمها.

٣ ـ ملكية فردية: وتشمل الممتلكات الخاصة بالأفراد. ويحدد القانون وظيفتها الاجتماعية في خدمة الاقتصاد القومي وفي إطار خطة التنمية، ولا يجوز أن تتعارض في طرق استخدامها مع مصالح الشعب.

المادة (١٥) ـ ١ ـ لا تنزع الملكية الفردية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل وفقا للقانون.

٢ ـ المصادرة العامة في الأموال ممنوعة.

٣ ـ لا تفرض المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي.

٤ ـ تجوز المصادرة الخاصة بقانون لقاء تعويض عادل.

المادة (١٦) ـ يعيّن القانون الحد الأقصى للملكية الزراعية، بما يتضمن حماية الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال ويضمن زيادة الانتاج.

ويظهر من ذلك للوهلة الأولى أن الدستور يميل إلى الأخذ بنظرية نفي ملكية الدولة للمال العام، وذلك لسببين:

١ ـ نسبة الأموال العامة (الثروات الطبيعية والمرافق العامة والمنشآت والمؤسسات المؤممة التي تقيمها الدولة) إلى «الشعب».

٢ ـ أنه ذكر «وتتولى الدولة استثمارها والإشراف على إدارتها لصالح مجموع الشعب»، أي أنه لم يذكر صراحة «التي تملكها الدولة».

وبالمقابل، يظهر أيضا أن الدستور السوري يميل إلى نظرية ملكية الدولة للمال العام، وذلك لسببين:

١ ـ أنه ذكر في مقدمة المادة (١٤) ينظم القانون «الملكية» وهي ثلاثة أنواع: ١ ـ ملكية الشعب...»، فدل بذلك على أن «ملكية الشعب» هي نوع من أنواع «الملكية» وليست أمراً آخر بحيث تقف عند حدود الولاية والإشراف والصيانة.

٢ ـ كما ذكر «ملكية الشعب» و «ملكية جماعية» و «ملكية فردية»، فدل بذلك على أن هذه الأنواع الثلاثة هي «ملكية». ولكل منها أحكام خاصة.

ويرى بعض الفقهاء أن غرض الدستور من إبراز ملكية الشعب هو تسويغ الخطوات الاشتراكية التي أقدم عليها القطر السوري في مجال التأميم والإصلاح الزراعي، وليس الانحياز إلى إحدى النظريتين المصطرعتين في مجال طبيعة حق الدولة على المال العام[٧٥]. ونحن نخالفهم في ذلك ونرى أن هذه المبررات نفسها هي التي تؤكد «ملكية الدولة للأموال العامة» والتي تمثل الشعب، وإن كانت تختلف عن الملكية الجماعية والملكية الفردية في أحكامها.

ثانياً ـ في القانون المدني السوري:

تنص المادة (٩٠) من القانون المدني السوري على: «تعتبر أموالاً عامةً العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة...». ويظهر من هذا النص أن المشرع لم يذكر كلمة «المملوكة» من الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة. وقد كانت لجنة مراجعة القانون المدني المصري قد حذفت هذه الكلمة تجنباً للأخذ برأي قاطع في مسألة طبيعة حق الدولة على الأموال العامة. ويرى الأستاذ الدكتور السنهوري «أن لجنة المراجعة قصدت ألاّ تقطع برأي في مملوكية الشيء العام للشخص الإداري، وآثرت أن تترك ذلك للفقه والقضاء»[٧٦].

على أنه يلاحظ أن تعبير «للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة...» فيه أكثر من أمر يدل على «الملكية»، نركز على ثلاثة منها هي:

١ ـ أن استخدام حرف الجر «لِـ» في هذه العبارة فيما يتعلق «للدولة أو الأشخاص...» يفيد التمليك في اللغة[٧٧].

٢ ـ أن الأموال العامة يمكن أن تكون للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، وهذا يعني في رأي كثير من الفقهاء أن الأموال العامة «مملوكة» للشخص الإداري الذي يتبعه، فلو لم تكن مملوكة لما تعددت الأموال العامة، ولما أمكن أن يكون لكل من الأشخاص الاعتبارية العامة المتعددة أملاك عامة تتبعه هو دون غيره،

---

٧٥ ـ د. محمد وحيد الدين سوار، «شرح القانون المدني ـ الحقوق العينية الأصلية»، مذكور سابقا، ص ٩٥.

٧٦ ـ د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، «الوسيط في شرح القانون المدني ـ ج ٨ ـ حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال»، مذكور سابقاً، ص ١٣٧.

٧٧ ـ محمد بن أبي بكر الرازي، «مختار الصحاح»، دار الكتب العلمية، بيروت، ص ٥٨٦.

ولكان من الواجب إرجاع كل الأملاك العامة إلى إشراف الدولة وحدها دون غيرها من الأشخاص الاعتبارية الأخرى[٧٨].

٣ ـ أنه إذا كان يعترض على الملكية العامة بأنها مقيدة حيث لا يجوز فيها التصرف والاستغلال أو تملكها بالتقادم، فهذا لا يضيرها في الوقت الحاضر. ذلك أنه في القرن العشرين، وعلى الرغم من انفراط عقد دول المنظومة الاشتراكية والعودة إلى اقتصاد السوق، فإنه قد خف أثر المذاهب الفردية التي كانت سائدة في القرن التاسع عشر، وأصبحت الملكية وظيفة اجتماعية وليست ملكية مطلقة. ويؤكد ذلك ما ورد في المادة (١٤) من الدستور السوري فيما يتعلق بالملكية الفردية: «. . . ويحدد القانون وظيفتها الاجتماعية في خدمة الاقتصاد القومي وفي إطار خطة التنمية. ولا يجوز أن تتعارض في طرق استخدامها مع مصالح الشعب». وكذلك من أخذ القانون المدني السوري في مادته (٦) بنظرية التعسف في استعمال الحق حيث ورد فيها: «يكون استعمال الحق غير مشروع في الأحوال الآتية: أ ـ إذا لم يقصد به سوى الإضرار بالغير. ب ـ إذا كانت المصالح التي يرمي إلى تحقيقها قليلة الأهمية، بحيث لا تتناسب البتة مع ما يصيب الغير من ضرر بسببها. ج ـ إذا كانت المصالح التي يرمي إلى تحقيقها غير مشروعة». يضاف إلى ذلك ما ورد في المادة ٧٦٨ من القانون المدني السوري من أن حق الاستعمال والاستغلال والتصرف ليس مطلقاً كل الاطلاق، بل هو ممنوح للمالك «في حدود القانون».

ومن ثم فالقانون يمكنه إذن أن يحدّ من حق الملكية الفردية كما هو الحال أيضاً بالنسبة لملكية الأموال العامة دون أن يؤثر ذلك على جوهر الملكية. ونسوق فيما يلي بعض الأمثلة على ذلك:

١ ـ نصت المادة ١ من القانون رقم ٣ تاريخ ١٩٧٦/٢/٢٤ على منع الأفراد المستفيدين من أراضي الإصلاح الزراعي من الإتجار في أراضيهم.

٢ ـ منع المالكين لشقق سكنية اكتسبوها عن طريق بعض الجمعيات التعاونية من التصرف بها خلال فترة معينةمن منحها لهم.

٣ ـ نصت المادتان ٤ و ٥ من قانون إعمار العَرصَات رقم ١٤ تاريخ ١٩٧٤/٣/٢٣ على إجازة الشراء على الخارطة بحيث يصبح المشتري مالكاً لأشياء مستقبلية على

---

٧٨ ـ السنهوري، المصدر السابق، ص ١٣٧.

الرغم من أنه مالك لما هو في حكم العدم.

٤ ـ منع المرسوم التشريعي رقم ٢٤ تاريخ ١/١٠/١٩٧٦ مستأجر الخط الهاتفي من النزول عن حقه إلى الغير.

٥ ـ يجوز للمالك أن ينشيء على ملكه حق انتفاع لمصلحة الغير، وأن يجرد نفسه من حق الاستعمال وحق الاستغلال على الملك، وقد يحتفظ الشخص بحق الانتفاع بالملك ويتنازل لغيره عن حق الرقبة.

كل هذه القيود القانونية والإرادية يمكن أن ترد على الملكية الفردية، ومع هذا لم يقل أحد من الفقهاء إنها تنقلب إلى غير ذلك. ويستخلص من ذلك، أن الأموال العامة على الرغم من أن الدولة مجردة من حق استعمالها واستغلالها والتصرف بها، تبقى «مملوكة» من الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة.

ثالثاً ـ في التشريعات المتعلقة بأملاك الدولة:

استخدم كل من نظام الأملاك العامة (القرار ١٤٤ لعام ١٩٢٥) ونظام المحافظة على مياه الأملاك العمومية (القرار ٣٢٠ لعام ١٩٢٦) في سورية كلمة «الأملاك» في عنوانهما، وليس «الأموال» أو «الأشياء» مما دل على أن المشرع يميل إلى إثبات ملكية الدولة للأموال العامة.

رابعاً ـ في التشريعات المتعلقة بالمناجم والآثار:

نصت المادة (١) من قانون المناجم (رقم ٧ لعام ١٩٥٣) على أن: «تعتبر من أملاك الدولة العامة جميع المواد المنجمية التي توجد ضمن حدود الأراضي السورية، سواءً أكانت على سطح الأرض، أم في باطنها، أم في المياه الإقليمية»، كما نصت المادة (٤) من قانون الآثار (المرسوم التشريعي رقم ٢٢٢ لعام ١٩٦٣) على اعتبار «جميع الآثار القديمة المنقولة وغير المنقولة الموجودة في الأراضي السورية، من أملاك الدولة العامة». وهذا يؤكد أيضاً أن المشرع في هذين القانونين استخدم تعبير «أملاك الدولة العامة» فدل بذلك على إثبات «الملكية» للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة على أموالها العامة.

خامساً ـ الاعتبارات القانونية السليمة :

تقضي هذه الاعتبارات بأن يكون لكل شيء مالك ما عدا الأشياء التي لا تقبل بطبيعتها التملك كالهواء والبحر، فهذه الأشياء لا شأن لنا بها هنا. أما عن الأشياء التي تقبل التملك فلا بد لها من مالك. بل حتى الأشياء المباحة تنسب ملكيتها في النهاية للدولة. ومن ثم فإن المنطق يقضي بأن تعود ملكية الأشياء العامة للدولة. وإذا كان بعض الفقهاء والنصوص القانونية قد اعتبرت أن «الأمة» أو «الشعب» هو المالك للشيء العام، فيرد على ذلك بأن «الأمة» أو «الشعب» تعبير سياسي أو اجتماعي يمثله «الدولة» بالتعبير القانوني. ومن ثم فإن الدولة ـ وهي تمثل الأمة أو الشعب من الناحية القانونية، وتهيمن على المصالح العامة للأمة أو الشعب ـ تكون هي المالكة للأموال العامة[٧٩].

والحقيقة أن منع الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة من التصرف بالمال العام، أقرب في دلالته إلى إثبات الملكية منه إلى نفيها. ذلك أن هذا المنع ـ كما يذكر الفقيه بونار بحق ـ يعتبر عديم الفائدة إذا قلنا إن الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة لا تملك المال العام. ويؤكد ذلك أيضاً أن المال العام متى زال عنه التخصيص للنفع العام انقلب إلى ملك خاص للشخص الاعتباري العام الذي كان يتبعه أثناء التخصيص. وهذا لا يمكن قبوله إلاّ إذا قبلنا بأنه كان مملوكاً لهذا الشخص من قبل. كما أننا إذا قبلنا أن المال العام لا مالك له فهذا يعني أنه مال مباح وهذا ما لا يمكن قبوله أيضاً[٨٠].

بقي أن نشير إلى أنه إذا كانت الأموال العامة لا تفترق عن الأموال الخاصة من حيث كونها محلاً «للتملك» فإن هذا لا يستتبع بالضرورة التطابق في نطاق الملكية في كل منهما. فنطاق الأموال العامة أضيق من نطاق الأموال الخاصة في نواح، وأوسع منه في نواح أخرى. وهذا الاختلاف ناشيء عن تخصيص الأموال العامة للمنفعة العامة. ومن مظاهر التضييق في نطاق ملكية الأموال العامة عدم جواز التصرف فيها وعدم

---

٧٩ ـ د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، «الوسيط في شرح القانون المدني ـ ج ٨ ـ حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال»، مذكور سابقا، ص ١٤١ ـ ١٤٢.

٨٠ ـ د. سليمان محمد الطماوي، «الوجيز في القانون الإداري»، مذكور سابقاً، ص ٥٩٩ ـ ٦٠٠.

BONNARD, "precis de droit admimstratif"; 4e ed, P. 491

مذكور لدى: د. ماجد راغب الحلو، ص ٢٠٥.

جواز الحجز عليها وعدم تملكها بالتقادم. ومن مظاهر التوسع في نطاق ملكية الأموال العامة وضع عقوبات مشددة على المعتدي على الأموال العامة أو على منافعها، وطرق إلحاق الأموال بالمنافع العامة، وسلطة الإدارة في تعيين حدود الأموال العامة، وتجريد المال من صفته العامة[٨١].

المطلب الثالث
آثار اعتبار حق الشخص الإداري حق ملكية

يترتب على أن حق الشخص الإداري على الأموال العامة هو حق ملكية النتائج التالية:

١ - دعوى الاستحقاق ودعوى نزع اليد ودعوى التعويض[٨٢]: جرى الفقه والقضاء في فرنسا على تخويل الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة في سبيل حماية الأموال العامة حق الالتجاء إلى دعوى الاستحقاق بملكية الأموال العامة، وإلى دعوى نزع اليد. وهذه الدعاوى هي سياج للملكية، ومن ثم فملكية الدولة للأموال العامة تماثل ملكية الأفراد. فللشخص الإداري أن يرفع دعوى الاستحقاق على مغتصب المال العام ليسترد بها الشيء المغتصب، وللشخص الإداري أن يرفع دعوى نزع اليد ليرد بها الاعتداء الواقع من الأفراد، لأن هذا الشخص الإداري هو الذي يعتبر واضعاً يده على المال العام.

وهذه الدعاوى ليس هناك ما يمنع الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة من اللجوء إليها في سورية. ومن المقرر أن دعوى الاستحقاق بسبب تعلقها بالمال العام تصبح غير قابلة للسقوط بالتقادم نظراً لتخصيص المال العام للمنفعة العامة وما يستتبع ذلك من عدم جواز تملكه بالتقادم.

وإضافة إلى دعوى الاستحقاق ودعوى نزع اليد، يجوز للشخص الإداري مطالبة المعتدي بالتعويض عن الاعتداء على الأموال العامة، ومن ثم فالدولة لها أن تطالب بالتعويض عن الحيازة غير المشروعة أو ممن زرع الخندق المجاور لطريق السكة الحديدية[٨٣]. وتسري هنا قواعد المسؤولية المدنية

٨١ - د. محمد زهير جرانة، «حق الدولة والأفراد على الأموال العامة»، مذكور سابقاً، ص ١٥١ - ٢١٥.

٨٢ - السنهوري. ص ١٤٣ - ١٤٤؛ جرانة، ص ٩٢ - ١٠٥؛ السرميني والترمانيني، ص ١١١؛ زين العابدين بركات، ص ٧١٠؛ شيحا، ص ٣٣٤ - ٣٣٨.

٨٣ - د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، مصدر سابق، ص ١٤٦ - ١٤٧.

المنصوص عليها في المواد ١٦٤ ـ ١٧٣ من القانون المدني السوري حيث أن كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض. وقد ذكرت محكمة النقض السورية أن كل جريمة تلحق بالغير ضرراً مادياً كان أو أدبياً تلزم الفاعل بالتعويض، فكسر قناة الري تلحق الضرر بالمزارعين وبقساطل الري وتوجب الحكم بالتعويض[٨٤].

كما يضاف إلى ذلك بأن للشخص الإداري الحق في رفع الدعوى الجزائية على الذين يعتدون على أموالها العامة، وسلطتها في إزالة آثار الاعتداءات بالطرق الإدارية وهذه الوسائل تعتبر من وسائل القانون العام.

٢ ـ تملك الثمار والحاصلات: إن تملك الدولة لثمار المال العام وحاصلاته يفسر أيضاً ـ في رأي بعض الفقهاء ـ القول بملكية الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة لهذا المال العام، كما يفسر حقها في تملك الركاز المدفون في أموالها العامة باعتبار أن ملكيتها للأرض ـ وهي من الأموال العامة ـ تشمل ملكية سطحها وباطنها[٨٥]. وقد نصت المادة (٨٣٠) من القانون المدني السوري على أن: «يكون ثلاثة أخماسه (الكنز) لمالك العقار الذي وجد فيه».

وقد اختلف الفقهاء في تعليل ملكية الدولة للثمار والحاصلات الناتجة عن المال العام. فالذين ينكرون ملكية الدولة للمال العام اختلفوا في تفسير تملك الدولة لثمار المال العام وحاصلاته فذهبوا في ذلك مذاهب شتى. فقال بعضهم إنه مقابل التكاليف التي تتحملها الدولة في سبيل حراسة الأموال العامة وصيانتها وحفظها وإدارتها. كما ذهب بعضهم إلى أن صفة عدم ملكية المال العام بسبب تخصيصه للمنفعة العامة تقتصر على المال العام فقط ولا تتعدى إلى ثماره ومحصولاته لأن هذه الثمار والمحصولات غير مخصصة للمنفعة العامة. وذهب بعضهم الآخر إلى أن تملك الدولة لثمار الأموال العامة سببه حيازة الدولة لهذه الأموال العامة.

وقد تكفل كل من الدكتور عبد الرزاق أحمد السنهوري والدكتور محمد زهير جرانة بالرد على هذه التفسيرات باعتبارها لا تجدي، وفيها قدر غير قليل من الإجهاد والدوران، ولا تشفي غليل رجل القانون. فالذين قالوا إن حصول الدولة على ثمار الأموال العامة وحاصلاتها هو مقابل تحملها حفظ هذه الأموال

٨٤ ـ محكمة النقض السورية، جنحة ٨٧، قرار ١٩ تاريخ ١٩٧٩/١/٢٧.

٨٥ ـ Paul ESMEIN,"droit civil français",T.2,OP.Cit,PP.70-71.

وحراستها وصيانتها وإدارتها، لا يستندون إلى أصل من القانون، فليست هناك قاعدة قانونية تقضي بأن من يقوم بحفظ المال وحراسته وصيانته وإدارته يتملك في مقابل ذلك ثماره وحاصلاته. بل تقضي القواعد القانونية العامة بأنه إذا استحق من يقوم بحفظ المال وحراسته وصيانته وإدارته مقابلاً، فإنه يأخذه ممن يكون ملزماً بهذا المقابل، أما الثمار والحاصلات فتبقى ملكاً لمن يملك الأصل. وأما الذين قالوا بالرأي الثاني فيرد عليهم بأنه إذا سلمنا بأن الثمار والحاصلات غير مخصصة للمنفعة العامة، فإنه يبقى أن نعرف لماذا يتملكها الشخص الإداري بالذات وما هو سند تمليكه، فالثمار والحاصلات هي فرع من أصل، ومن يملك الأصل يملك الفرع، فإذا كان الشخص الإداري هو الذي يملك الفرع فلابد أن يكون أيضا مالكاً للأصل. أما الرأي الثالث فيرد عليه ايضا بأنه يتعارض مع ما يقضي به القانون، فالحائز الذي يتملك الثمار والحاصلات يتملكها إذا وضع يده على ملك غيره وهو حسن النية، فإذا كان سيء النية أو رفع عليه المالك الدعوى فليس له حق تملك الثمار والحاصلات وبدلاً من القول إن وضع الدولة يدها على الأموال العامة يملكها الثمار والحاصلات لأنها حسنة النية، كان الأصح من ذلك الإقرار لها بتملكها الأموال العامة وترتيب تملكها للثمار والحاصلات بسبب تملكها للأصل[٨٦].

وننتهي من ذلك كله إلى أن تكييف حق الدولة على مالها العام بأنه حق ملكية هو وحده الذي يستقيم مع القول بتملكها لثمار الأموال العامة وحاصلاتها.

٣ ـ تعدد الأموال العامة ومبادلتها بين الأشخاص الاعتبارية العامة: ذلك أن القول بعدم ملكية الدولة للأموال العامة وبأن حقها عليها هو حق حفظ وإشراف وصيانة وإدارة يؤدي إلى اعتبار الأموال العامة مجموعة واحدة تبسط الدولة عليها ولايتها من أجل تخصيصها للمنفعة العامة، ومن ثم فلا يوجد حق ذاتي لكل من الأشخاص الاعتبارية العامة في الدولة على هذه الأموال، بل تباشر أنواعاً من السلطات في حدود الاختصاصات الممنوحة لها تحت إشراف الدولة وفي ظل ولايتها العامة وأحكام الوصاية الإدارية المخولة لها. وهذا يعرف بنظرية تعدد

٨٦ ـ د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، «الوسيط في شرح القانون المدني ـ ج ٨ ـ حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال»، مذكور سابقاً، ص ١٤٥؛ د. محمد زهير جرانة، «حق الدولة والأفراد على الأموال العامة»، مذكور سابقاً، ص ١٠٢ ـ ١٠٣.

الأموال العامة « Multiplicité du domaime Public » وهذه النظرية تقتضي الاعتراف بالشخصية الاعتبارية العامة لغير الدولة، كالوحدات الإقليمية والوحدات الوظيفية. وهذه النظرية هي التي تبناها التشريع السوري حيث نصت المادة (٩٠) من القانون المدني السوري: «تعتبر أموالاً عامةً العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة...».

ويترتب على نظرية تعدد الأموال العامة وتعدد الأشخاص العامة التي تملك هذه الأموال أنه يمكن نقل المال العام من ذمة شخص إداري إلى ذمة شخص إداري آخر، وهو ما يمسى «بمبادلات الأموال العامة»، كتحويل مستشفى تابع لإحدى البلديات إلى وزارة الصحة، وتحويل معهد تابع لوزارة الصناعة إلى وزارة التربية. ويجب أن تتم هذه المبادلات بالتراضي بين الشخصين الإداريين ذوي المصلحة، وأن يكون للشخص الإداري الذي تنازل عن المال العام الحق في التعويض من الشخص الإداري الذي حصل على هذا المال العام[٨٧]. كذلك فإن الشخص الإداري الذي يملك المال العام إذا لم يرض بالتنازل عن هذا المال العام، فإنه يجب على الدولة أن تجرد المال العام من صفته العامة وتنزع ملكيته للمصلحة العامة ثم تلحقه بالشخص الإداري الآخر ثم يجري تخصيصه للنفع العام فيصبح بذلك من الأموال العامة التابعة له[٨٨].

٨٧ - يرى بعض الفقهاء أنه ليس ثمة ارتباط حتمي بين تعدد الأموال العامة ومبادلتها بين الأشخاص الاعتبارية العامة من ناحية وملكية الدولة للأموال العامة من ناحية أخرى، فليس ثمة ما يمنع من أن يكون الحق الذي يرد على الأموال العامة حق حفظ واشراف وإدارة وأن يتقرر هذا الحق لجهات متعددة كالدولة والوحدات الإقليمية والمصلحية. انظر:

د. زين العابدين بركات، «مبادىء القانون الإداري»، مذكور سابقاً، ص ٧١٠ - ٧١١.

٨٨ - د. سليمان محمد الطماوي، «الوجيز في القانون الإداري»، مذكور سابقاً، ص ٦٠٠.

ومن القضايا التي أثارت جدلا طبيعة الأموال المملوكة للمؤسسات العامة والشركات العامة:

أ - بالنسبة لأموال المؤسسات العامة: تعتبر المؤسسات العامة أشخاصاً اعتبارية عامة. وبالنسبة لأموالها تعتبر مملوكة للدولة ملكية خاصة مالم يتوافر أحد أمرين فتصبح من الأموال العامة هما: أن يرد في النص القانوني المنشيء للمؤسسة على اعتبار أموالها من الأموال العامة، أو أن تخصص هذه الأموال للنفع العام بالفعل.

ب - بالنسبة لأموال الشركات العامة: لا تعتبر الشركات العامة من الأشخاص الاعتبارية العامة، بل من الأشخاص الاعتبارية الخاصة. ومن ثم فالأموال التي تملكها تعتبر أموالاً خاصة مثل أموال الأفراد.

انظر: - د. محمد لبيب شنب، «الحقوق العينية الأصلية»، مذكور سابقاً، ص ٩؛

- د. فتحي عبد الصبور، «الشخصية المعنوية للمشروع العام»، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٦٧٥؛

- George VEDEL et Pierre DELVOLVE, "Droit administratif", Themis, paris, 1984, pp. - 991 - 1011.

- Jean RIVERO, "droit administratif", Dalloz, 2e ed., 1987,PP. 570 - 607.

٤ ـ منح رخص وامتيازات بإشغال الأموال العامة: لكل من الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة أن يمنح امتيازات ورخصاً بإشغال الأموال العامة، وأن يستوفي البدلات من الأشخاص الذين يقومون بإشغال هذه الأموال، كمنح رخص للأفراد لإنشاء أكواخ على شاطىء البحر للاستحمام، أو لإقامة مقهى على أرصفة الطرق العامة. وهذا الأمر يعتبر دليلاً آخر على ملكية الدولة للأموال العامة.

المبحث الثاني
استعمال الأموال العامة[٨٩]

هناك بعض القواعد التي تحكم استعمال المال العام. وهي تحكم هذا الاستعمال في أية صورة أو صيغة كان عليها. وهذا الموضوع سنبحثه في مطلب أول.

كما يختلف استعمال الأموال العامة تبعاً لما إذا كانت هذه الأموال مخصصة لخدمة مرفق عام أو مخصصة للاستعمال المباشر من قبل الجمهور. ومن ثم فإننا سنبحث في مطلب ثان استعمال المال العام المخصص لخدمة مرفق عام.

كذلك فإن استعمال المال العام المخصص مباشرة لخدمة الجمهور يقسم إلى نوعين: الأول هو استعمال المال العام استعمالاً جماعياً أو عاماً أو مشتركاً. وهذا ما نبحثه في مطلب ثالث. والثاني هو استعمال المال العام استعمالاً فردياً أو خاصاً. وهذا ما نبحثه في مطلب رابع.

---

٨٩ - DUFAU, T.2,PP. 406 - 660, CHAPUS, PP.395 - 438.

- DE LAUBADERE, PP. 176 - 198, RIVERO, P. 93.

- VEDL et DELVOLVÉ , PP. 373 - 445.

PLANIOL et RIPERT, PP. 127 - 130 د. محمد علي عرفة، ص ١٣٨ ـ ١٤٦؛ محمد كامل مرسي، ص ٩٨ ـ ١٠٢ و ١٧٠ ـ ١٧٨؛ د. محمد زهير جرانة، ص ١٣٢ ـ ١٩٢؛ د. عبدالرزاق أحمد السنهوري، ص ١٤٩ ـ ١٥٤؛ عبد الجواد السرميني و د. عبدالسلام الترمانيني، ص ١٠٣ ـ ١٠٨؛ د. سليمان محمد الطماوي، ص ٥٢٩؛ د. محمد لبيب شنب، ص ١٢؛ د. بكر القباني، «القانون الاداري»، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٤١٦ ـ ٤٢٠؛ د. عبدالفتاح حسن، «مبادىء القانون الاداري الكويتي»، بيروت، ١٩٦٩، ص ٥٤٨ ـ ٥٥٣؛ د. ماجد راغب الحلو، «القانون الاداري»، مذكور سابقاً، ص ١٩٤ ـ ٢٠٢؛ د. عبد الغني بسيوني عبدالله، «القانون الإداري»، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩١، ص ٦١١ ـ ٦١٩.

المطلب الأول
قواعد استعمال الأموال العامة

نورد فيما يلي أهم قواعد استعمال الأموال العامة:

١ ـ تتبلور سلطة استعمال الشخص الإداري للأموال العامة في حقه في تخصيص هذه الأموال إما لمرفق عام أو للاستعمال العام وذلك بما يحقق النفع العام.

٢ ـ تختلف القواعد المنظمة لاستعمال المال العام حسب نوع تخصيص هذا المال. ففي حالة تخصيص المال العام لمرفق عام، نجد أن الإدارة نفسها هي التي تستعمل المال بصفته وسيلة مادية للعمل وضعت تحت تصرف المرفق العام. ونتج عن ذلك أن هذا النوع من التخصيص لم يعد محتاجاً لكثير من القواعد التي تضبط صيغ استعمال المال العام. أما في حالة استعمال المال العام المخصص مباشرة لخدمة الجمهور، فنجد أن الأفراد هم المستعملون للمال العام. وقد نتج عن ذلك أن هذا النوع من التخصيص احتاج إلى كثير من القواعد التي تضبط صيغ استعمال المال العام بسبب تباين أنماط سلوك الأفراد إزاء استعمال المال العام.

٣ ـ يجب أن تساير صيغ استعمال المال العام الأهداف الأساسية المرجو تحقيقها من تخصيص المال العام. ومن ثم يجب استبعاد الصيغ التي تعرقل أو تمنع تحقيق هذه الأهداف.

٤ ـ يجب أن تتماشى صيغ استعمال المال العام مع قواعد صيانته والمحافظة عليه مخافة أن يؤدي هذا الاستعمال إلى تعريض عناصر المال العام لخطر التفتت أو الهلاك. ومن ثم فليس هناك ما يمنع من تحريم استعمال المال العام أو حتى ارتياده، إلا بصفة استثنائية، كما هو الحال بالنسبة للمنشآت العسكرية المتعلقة بمرفق الدفاع. كما أنه ليس هناك ما يمنع من الزام الأفراد حين ارتياد المرفق العام بضرورة احترام القواعد والضوابط النافذة داخل المرفق العام بقصد المحافظة وعدم الاضرار بهذا المرفق، كما هو الحال بالنسبة للأموال العامة المخصصة لمرفق النقل والمواصلات كالموانىء والمطارات والسكك الحديدية والسيارات والطائرات... الخ.

٥ ـ الأصل أنه يجب تطبيق قاعدة «المساواة بين المواطنين في استعمال الأموال العامة L'égalité dans l'utilisation de domaine Public ». وهذه القاعدة

تعتبر أحد تطبيقات مبدأ المساواة، والذي يعتبر أحد المبادىء الدستورية الأساسية في القانون العام في العصر الحديث.

٦ ـ كذلك، فإن الأصل هو حرية الأفراد في استعمال الأموال العامة، أي أن الأصل هو أن كل فرد حر في استعمال المال العام في الوقت المناسب له وبالطريقة المناسبة له ما دام ذلك لا يخلّ بغرض تخصيص المال العام للمنفعة العامة دون حاجة لاعلان سابق أو ترخيص أو عقد. فلكل فرد حق المرور في الميادين والطرق العامة، وحق التنزه في الحدائق العامة، وحق الدخول إلى المتاحف. وهذه الحريات تعتبر أيضاً من الحريات الشخصية التي حافظ عليها الدستور ومنع الاعتداء عليها.

٧ ـ لا يعتبر اخلالاً بقاعدتي الحرية والمساواة في استعمال المال العام أن توضع شروط وضوابط معينة بقصد تنظيم استعمال المال العام، بشرط أن تطبق هذه الشروط والضوابط بطريقة واحدة وبأسلوب موحد على جميع الأفراد الذين يوجدون في ذات الظروف أو في نفس المراكز القانونية. ومن ثم فإننا نبدي هنا ثلاث ملاحظات:

أ ـ أن قاعدتي الحرية والمساواة هما قاعدتان نسبيتان بمعنى أنه إذا اختلفت الظروف أو المراكز القانونية لمستعملي المال العام فيجب أن تختلف معاملتهم. كما أنه يعتبر خرقاً لقاعدتي الحرية والمساواة أن يعامل الأفراد معاملة متساوية على الرغم من اختلافهم في الظروف أو المراكز القانونية.

ب ـ تبرز هنا أهمية سلطة الضبط الإداري التي تتولى المحافظة على النظام العام، وتصدر لذلك لوائح الضبط التي تهدف إلى تنظيم استعمال الأفراد للمال العام واستمرار تخصيصه للمنفعة العامة كلوائح المرور، ولوائح المحلات العامة. وتعمل لوائح الضبط الإداري على تقييد النشاط الفردي بأساليب متعددة منها: الحظر، والإذن السابق، والإذن اللاحق، وتنظيم النشاط.

ج ـ وينبني على ذلك أنه عند استعمال المال العام، يجب أيضاً مراعاة قاعدتي العدالة والمشروعية. فالعدالة ـ وهي تعني معاملة المتساوين بمساواة ومعاملة المختلفين باختلاف ـ تسمح بالتمييز إذا لم يكن تحكميا أي لا يقصد به الاضرار بفئة معينة أو طائفة معينة. ومثال ذلك اعفاء أصحاب المساكن القريبة من الطرق العامة من الرسوم المقررة للوقوف على هذه الطرق، أو تخصيص حدائق معينة للعائلات أو للأطفال، أو منع مرور بعض الشاحنات من بعض الأماكن

أو خلال ساعات معينة. كما أن المشروعية تعني أن تستند سلطة الضبط الإداري إلى قانون صادر حسب الأصول أو لائحة صادرة حسب الأصول.

٨ ـ الأصل في استعمال المال العام هو قاعدة المجانية Gratuit ، وهذا يعني أن يتم استعمال المال العام بدون مقابل يدفعه من يقوم بهذا الاستعمال دون ضرورة للاذن السابق. ومع ذلك يجوز فرض رسوم في بعض الأحوال مقابل استعمال الأموال العامة، على أن يراعى في ذلك ما ذكرناه سابقاً من قواعد المساواة والحرية والعدالة والمشروعية. ومثال ذلك الرسوم التي تحصل عند دخول بعض الشواطىء أو الحدائق أو المتاحف، والرسوم التي تجبى على وقوف السيارات على جوانب بعض الشوارع. فإذا كان استعمال المال العام خاصاً بحيث يقتصر على شخص (أو أشخاص) معين بذاته فإن الدولة تقتضي من مستعمل هذا المال المقابل اللازم. ويتخذ الاستعمال الخاص عادة إحدى صورتين: إما صورة الترخيص، وإما صورة العقد.

٩ ـ للسلطة الإدارية دائماً حق إلغاء وجه تخصيص المال العام أو تعديله، بغض النظر عن صيغ استعمال هذا المال العام، أياً كان نوعها أو مصدرها، وسواءً أكانت عامة أم خاصة. وإن كان هذا الحق في الالغاء أو التعديل إذا كثر خلال زمن معين، فإن ذلك ينتقد لأنه يؤدي إلى عدم الاستقرار مما يضايق مستعملي المال العام.

١٠ ـ أدى تطور دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والمالية إلى زيادة حجم المال العام وازدياد آثاره في الاقتصاد الوطني. وهذا أدى إلى زيادة الاهتمام بحماية المال العام بمختلف القوانين المدنية والتجارية والإدارية، من الناحية التشريعية. كما أدى ـ من الناحية الاقتصادية ـ إلى العمل على تحقيق الاستخدام الأمثل للأموال العامة من خلال دراسة الصيغ المختلفة لاستعمال المال العام، وذلك بهدف زيادة الايرادات العامة للدولة وتمويل الميزانية العامة أو بهدف زيادة الخدمات المقدمة للمواطنين ورفع مستوى معيشتهم ورفاهيتهم.

المطلب الثاني
استعمال المال العام المخصص لخدمة مرفق عام

لايستعمل المال العام هنا مباشرة من قبل الجمهور، بل بصورة غير مباشرة،

وذلك عن طريق الاستفادة من خدمات المرفق العام. ومن ثم فإن استعمال المال العام هنا يخضع للقواعد التي تنظم المرافق التي تؤدي هذه الخدمات. فاستعمال الجمهور للسكك الحديدية يخضع للقواعد التي تحكم مرفق النقل بالقطارات. واستعمال الجمهور لسيارات النقل العام الداخلي يخضع للقواعد التي تحكم هذا المرفق. واستعمال الجمهور للمستشفيات والمستوصفات بما تحويه من أجهزة وأدوات وأمصال وأدوية يحكمه القواعد الوقائية والعلاجية المتصلة بمرفق الصحة.

وقد يتم استعمال الأموال العامة هنا إما مجاناً أو بمقابل. وهذا المقابل يأخذ غالباً صورة الرسوم.

وعموماً فإنه يتم استعمال هذه الأموال العامة بإحدى طريقتين:

أ ـ الاذن أو الترخيص: كالسماح للشخص بدخول المستشفى لاجراء عملية جراحية، أو السماح له باستخدام الأجهزة اللاسلكية في الاتصال.

ب ـ العقد: كما هو الحال في استئجار صندوق بريد، أو بالحصول على هاتف من وزارة المواصلات، أو ركوب القطار.

ويلاحظ أن المرفق العام هنا إما أن يدار من قبل الإدارة مباشرة أو بواسطة الالتزام. فإذا تمت إدارة المرفق العام من قبل الملتزم فإن موقفه يتباين حسب نصوص عقد الإلتزام. ولكن هناك مبادىء أساسية تحكم موقف الملتزم أهمها:

أ ـ ليس للملتزم على الأموال العامة المخصصة للمرفق أي حق ملكية.

ب ـ ليس للملتزم على الأموال العامة أية سلطة من سلطات الضبط الإداري.

ج ـ يعترف للملتزم بحق استعمال الأموال العامة.

د ـ قد يعترف للملتزم أيضا بحق انتفاع على الأموال العامة. ومثال ذلك أن يعترف للملتزم تركيب الآلات المستخدمة في إدارة الموانىء أو المطارات بحقه أيضا في تأجير هذه الآلات للغير وأن يحصل مقابل ذلك على مبلغ مادي.

هـ ـ تملك الإدارة انهاء تخصيص المال العام أو تعديله في أي وقت، دون أن يحق للملتزم أن يعترض على ذلك. وتقتصر مطالبته على تعويضه عن الضرر الذي أصابه طبقاً لنصوص الالتزام.

المطلب الثالث
الاستعمال الجماعي أو العام أو المشترك

وهو يعني أن يكون استعمال المال العام مفتوحاً في وقت واحد لكل فرد من الجمهور، ولا يحول استعمال بعضهم للمال العام دون استعمال بعضهم الآخر. ومثال ذلك استعمال الطرق العامة والحدائق العامة والميادين العامة.

وتكفل الدساتير عادة الاستعمال الجماعي للمال العام لأنه يدخل في عداد الحريات الشخصية. ولذلك يجب على السلطات الإدارية أن تفتح باب الاستعمال المباشر للمال العام أمام سائر الجماهير، وذلك لتحقيق المساواة بينهم، وعدم التمييز بسبب الأصل أو الجنس أو العقيدة أو الدين.

ويلاحظ أنه لا يخل بمبدأ المساواة ولا يغير من الصفة الجماعية لاستعمال المال العام طلب توافر بعض الشروط التنظيمية التي يمكن أن ترد في التشريعات العادية أو اللائحية بالنسبة لمستعمل المال العام. ويقصد عادة من هذه الشروط صيانة المال العام الذي يجري استعماله، أو حفظ الأمن أو الصحة أو السكينة العامة، أو حماية النظام العام أو الآداب العامة. ولذلك فهي لا تخل بمبدأ المساواة بين الأفراد في استعمال المال العام لأنها لا تقوم على أسس شخصية بل تقوم على أسس موضوعية حيث تساوي في الشروط والظروف لمستعملي المال العام ولذلك تعتبر من المساواة الحقيقة، أي تحقق مبدأ المساواة أمام المرافق العامة. ومثال ذلك اشتراط الحصول على رخصة قيادة السيارة لمن يريد استعمال الطرق العامة للسير بالسيارات فيها، واشتراط اجراء الكشف الطبي والحصول على شهادة اللياقة الصحية لمستعملي أحد النوادي الحكومية.

على أنه يجب ألا تصل هذه الشروط التنظيمية إلى درجة منع استعمال الجمهور للمال العام، لأن في ذلك اعتداءً على ممارسة الحريات العامة. ومثال ذلك أنه يمكن لادارة المرور أن تجعل المرور في بعض الطرق في اتجاه واحد، أو تخصص بعض الأماكن لوقوف السيارات وتمنع وقوفها في أماكن أخرى، ولكنها لا تستطيع أن تمنع المرور بصورة مطلقة في بعض الشوارع، لأن في ذلك اعتداءً على حرية التنقل واستعمال الطرق العامة في الذهاب والاياب. وكذلك الحال في استعمال الحدائق العامة والميادين العامة.

والقاعدة أن الاستعمال العام أو الجماعي أو المشترك للمال العام يجب أن تتركه

السلطات الإدارية مجانياً، مادام هذا الاستعمال عادياً وفي حدود ما خصص له المال العام. على أنه يجوز أحياناً أن تفرض السلطات الإدارية بقانون أو بناء على قانون رسوماً على الأفراد نظير استعمالهم المال العام إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك أو بقصد تسهيل استعمال الكافة لهذا المال العام، وليس بقصد تحقيق فوائض مالية للدولة. وما يدفعه مستعمل المال العام يعتبر رسماً وليس ايجاراً، ولذلك فإن الدولة تنفرد بتحديده مقدماً وبتعديله بعد ذلك، ولا يعتبر المستعمل في مركز تعاقدي بل مركز تنظيمي. ومن أمثلة الرسوم التي تفرض على الاستعمال الجماعي للمال العام رسوم المرور في الطرق السريعة التي تفرض في بعض الدول الأوروبية، والرسوم التي تفرض في بلادنا العربية على السيارات التي تقف في أماكن محددة ولمدة محدودة.

المطلب الرابع
الاستعمال الفردي أو الخاص

يقصد بالاستعمال الفردي أو الخاص للمال العام أن ينفرد شخص معين بهذا الاستعمال لجزء معين من المال العام بحيث يستأثر به ويمنع غيره من استعماله. وقد يكون الاستعمال الفردي عادياً أو غير عادي. ونشرح كلا من هاتين الصورتين فيما يلي:

أ ـ الاستعمال الفردي العادي: ويقصد به انفراد شخص معين بالذات باستعمال جزء معين من المال العام بحسب ما خصص له هذا المال لأن طبيعته والغرض منه تقتضي أن يتم هذا الاستعمال بصورة فردية وليس بصورة جماعية. ومثال ذلك استعمال الغرف المقامة على شواطىء البحار، واستعمال التاجر مكاناً مخصصاً في السوق لعرض بضائعه، واستئثار بعض الأفراد باستعمال اماكن معينة في الجبانات كمقابر لدفن موتاهم، واستئثار محدودي الدخل بالسكن في أماكن معينة لهم تقيمها الدولة وتوزعها عليهم.

وقد وصف هذا الاستعمال بصفتين هما أنه فردي وعادي. فهو استعمال فردي بسبب وجود عنصر الاستئثار أو الانفراد فيه، وهو استعمال عادي لأنه يتم في حدود ما خصص له المال العام. ومن ثم فإن هذا الاستعمال للمال العام يخضع لقواعد قانونية تتفق مع طبيعته من حيث كونه فردياً وعادياً:

ـ وينتج عن كونه استعمالاً فردياً أن هذا الاستعمال يكون عادة بمقابل، وأنه يخضع للاذن المسبق. وغالباً ما يتم هذا الأذن بموجب ترخيص يصدر به قرار إداري، أو

بموجب عقد بين الادارة وطالب استعمال المال العام، كالعقود التي تبرم بين إدارة الجامعة وبعض الأفراد من أجل إدارة مقصف أو مطعم في المدينة الجامعية أو في الكليات. على أنه يجب أن يلاحظ أن الاذن الذي تمنحه الإدارة لا تتمتع فيه بسلطة تقديرية في منحه أو منعه بل يتقيد اختصاصها في التأكد من توافر شروط الاذن لابتداء السماح للفرد باستعمال المال العام ولبقائه في هذا الاستعمال. ومن ثم فإذا توافرت في طالب استعمال المال العام شروط منح الرخصة فإن الادارة ملزمة بإصدار قرار الرخصة، وإذا لم تتوافر هذه الشروط فلا تستطيع منح الرخصة، وإذا منحتها ثم تخلف أحد الشروط وجب على الإدارة الغاء الرخصة.

- وينتج عن كونه استعمالاً عادياً أن هذا الاستعمال يخضع غالبا لذات القواعد التي يخضع لها استعمال المال العام جماعياً.

ب - الاستعمال الفردي غير العادي: ويقصد به انفراد شخص معين بالذات باستعمال جزء معين من المال العام المخصص للاستعمال الجماعي أو المشترك استعمالاً يخرج به عما خصص له هذا المال بحسب الأصل، وهذا يؤدي إلى حرمان الآخرين من استعمال هذا الجزء من المال العام فيما خصص له. ومثال ذلك استعمال بعض الأفراد لأحد أرصفة الشوارع كمقهى، فهو انتفاع فردي لأن هؤلاء الأفراد ينفردون به دون سواهم من الجمهور، وهو انتفاع غير عادي لأن الأرصفة مخصصة لمرور الجمهور وليس لإقامة مقاهي فيها. ومثال ذلك أيضا إقامة محطة بنزين لتزويد السيارات في إحدى الطرق العامة، فهو انتفاع فردي لأنه ينفرد به شخص معين بالذات، وهو انتفاع غير عادي لأن الطرق العامة مخصصة أصلا لمرور السيارات والمارة فيها وليس لاقامة محطات بنزين.

وقد وصف استعمال المال العام هنا بأنه فردي وغير عادي. فهو استعمال فردي بسبب وجود عنصر الاستئثار أو الانفراد فيه، وهو استعمال غير عادي لأنه يتم في غير الحدود التي خصص لها المال العام. ومن ثم فإن هذا الاستعمال للمال العام يخضع لقواعد قانونية تتفق مع طبيعته من حيث كونه فردياً وغير عادي:

- فينتج عن كونه استعمالاً فردياً ان هذا الاستعمال يكون عادة بمقابل مالي يدفعه مستعمل المال العام وأنه يخضع للاذن المسبق، على التفصيل الذي ذكرناه في الاستعمال الفردي العادي في هذه النقطة.

- وينتج عن كونه استعمالاً غير عادي خضوع كل حالة للاذن السابق من الادارة حتى تتأكد أن هذا الاستعمال الفردي غير العادي لن يعيق الاستعمال الجماعي أو المشترك

للمال العام. وينتج عن ذلك أن الادارة لها سلطة تقديرية سواءً أكان ذلك في السماح بهذا الاستعمال الفردي غير العادي أم بإنهائه بإرادتها المنفردة. فهي تستطيع أن تقدر أن هذا الاستعمال أصبح متعارضاً مع الاستعمال الجماعي أو المشترك للمال العام ولذلك فلها أن تعمد إلى إلغاء الأذن الذي كانت قد منحته بقرار إداري منها. كما أنه إذا تم الاستعمال الفردي غير العادي من احد الأفراد دون اذن مسبق منها فلها حق ازالته بالطريق الإداري بغير حاجة إلى استصدار حكم قضائي. ويتم منح الأذن من قبل الإدارة إما بموجب ترخيص أو بموجب عقد. وسوف نعود لهذه النقطة فيما بعد.

الفصل الثالث
حماية الأموال العامة

استعرضنا مفهوم المال العام ومعايير تمييزه وأنواعه، ولاحظنا اتساع نطاق الأموال العامة تبعاً لاتساع دور الدولة في الاقتصاد الوطني. كما انتهينا إلى توصيف حق الدولة على المال العام على أنه حق ملكية، ودرسنا آثار ذلك. وتعرضنا لحق الأفراد في استعمال المال العام. وحتى تتحقق هذه الأمور كلها وتستقر لابد من وضع نظام قوي يكفل حماية عناصر الأموال العامة وضمان تخصيصها للنفع العام وتنظيم الاستعمال العام والخاص لها بما يمنع المزاحمة والتعارض عليها.

ومن ثم فقد قصد من نظام حماية الأموال العامة وضع القواعد التي تكفل مواجهة مصادر الخطر المحتملة على الأموال العامة بالأسلوب الذي يعالج سلبياته ويدفع هذا الخطر عن عناصر المال العام.

وتأتي مصادر الخطر على المال العام إما من الدولة ذاتها أو من الغير. ومن ثم فإنه يجب على الجهات الإدارية ألا تهمل في واجباتها في صيانة الأموال العامة التي تحوزها، وأن تمتنع عن القيام بتصرفات غير مشروعة على الأموال العامة مما قد يعرقل تخصيص هذه الأموال للنفع العام. كما يجب على الأفراد أن يمتنعوا عن الاستعمال السيء للأموال العامة. وعلى الدولة أيضاً أن تمنع الأفراد عن هذا الاستعمال السيء بقواعد ضبط الصيانة وقواعد الضبط الإداري وقواعد الحماية المقررة ضد اغتصاب الأموال العامة.

ومن ثم فإننا نقسم هذا الفصل إلى مبحثين هما: أوجه الحماية المدنية للمال العام، وأوجه الحماية الجنائية للمال العام.

المبحث الأول
أوجه الحماية المدنية للمال العام

إن تخصيص الأموال العامة للنفع العام يجعلها تنفرد بقواعد قانونية تختلف عن القواعد القانونية المطبقة على الأموال الخاصة للدولة أو للأفراد. وقد أورد فقهاء القانون

الخاص ثلاث قواعد اعتبرها بعضهم من خصائص الأموال العامة، واعتبرها بعضهم من أوجه الحماية المدنية للمال العام. ونحن سنسلك المسلك الثاني. وهذه القواعد هي: قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، وقاعدة عدم جواز الحجز عليها، وعدم جواز اكتسابها بالتقادم. ونحن نعالج كلاً منها في مطلب منفصل.

المطلب الأول
قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام L, inaliénabilité

نفصل هذا الموضوع في ثلاث فقرات هي: شرح القاعدة وشرط تصرف الادارة في المال العام، وأثر تصرف الادارة في المال العام بما يتعارض مع تخصيصه للمنفعة العامة، والاستثناءات من قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام:

أولاً ـ شرح القاعدة وشرط تصرف الادارة في المال العام:

من أهم مظاهر حصانة الأموال العامة عدم جواز التصرف فيها. فقد نصت الفقرة الثانية من المادة الأولى من القرار رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٢٥/٦/١٠ على أن أملاك الدولة لا تباع. وقد رأى الفقهاء أن النص وإن ورد فيه البيع فحسب، إلا أن منطق القانون يقتضي أن يشمل المنع جميع التصرفات الأخرى من هبة وإنشاء حقوق عينية، كالانتفاع والارتفاق. ولذلك عندما صدر القانون المدني السوري عام ١٩٤٩ تفادى في المادة ٢/٩٠ منه هذا الغموض حيث ورد فيها: «وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها».

ومقتضى ذلك أنه لا يجوز للشخص الإداري أن يتصرف في المال العام بما يتعارض مع المنفعة العامة التي خصص لها، لأن ثبات التخصيص واستقراره لازمان للاستفادة من المال العام. وتبعاً لذلك، فإنه يمتنع على الإدارة أن تنقل مالاً عاماً إلى ذمة أحد الأفراد أو إلى أحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة، إلا بعد تجريده من صفته العامة وإلحاقه بالأموال الخاصة. وتسري هذه القاعدة في سورية على جميع الأموال العامة دون تمييز بين الأموال العقارية أو الأموال المنقولة.

وقد لاحظ الدكتور محمد زهير جرانة على إطلاق نص «عدم جواز التصرف في

المال العام» أنه غير مبرر، والدليل على ذلك عنده ما يلي[٩٠]:

١ ـ أن المشرع نفسه أجاز التصرف بالمال العام إما بقانون أو بمرسوم أو بالفعل. وهذا التصرف يرمي إلى اخراج المال من دائرة الأموال العامة وإلحاقه بالأموال الخاصة. ومن الواضح أن هذه الصورة يجب الاعتداد بها وعدم تجاهلها.

٢ ـ أن نص «عدم جواز التصرف في المال العام» قصد به التصرفات التي يراد بها تجريد المال العام من صفته، أي يقصد بها التصرفات الخاضعة لأحكام القانون المدني. ولكن هناك تصرفات أخرى تلائم الأموال العامة، وهي تصرفات غريبة عن القانون المدني، ولا معنى لإغفال شأنها ومن هذه التصرفات المبادلات التي يمكن أن تجري بشأن المال العام بين الأشخاص الإدارية المختلفة. وبموجب هذه التصرفات ينتقل المال العام من ذمة الدولة إلى ذمة المحافظة أو البلدية. كما يمكن للدولة أن تمنح التزاما بمرفق عام يكون المال العام محله. وعلى هذا فان عدم جواز التصرف بالمال العام، يجب أن يحمل على التصرفات العينية التي ينظمها القانون الخاص دون غيرها. ومن ثم فان التصرفات التي ينظمها القانون العام توافق طبيعة المال العام، ولا ينتج عنها عرقلة الانتفاع العام به، ولذلك فهي جائزة بالنسبة له. والسبب في هذه التفرقة بين معاملات القانون الخاص ومعاملات القانون العام، ان الأولى عمادها الاستقرار والثبات، بينما الثانية عمادها النفع العام ودواعيه. فاذا كان المال العام محلاً لتصرف من تصرفات

---

٩٠ ـ د. محمد زهير جرانة، «حق الدولة والأفراد على الأموال العامة»، مذكور سابقاً، ص ١٣٣ ـ ١٣٧. كما أشار الدكتور ماجد راغب الحلو إلى أن عدم جواز التصرف في الأموال العامة لا يرجع إلى طبيعتها التي لا تكاد تختلف عن طبيعة الأموال الخاصة، بل يرجع إلى تخصيصها للنفع العام ولذلك يجوز إجراء التصرفات الادارية المناسبة على المال العام والتي لا تخرجه عن إطار تخصيصه للنفع العام، كما يجوز ترتيب ارتفاق على المال العام إذا كان لا يتعارض مع الاستعمال الذي خصص له هذا المال، كما أن للسلطة الادارية التصرف في المال العام بعد إلغاء تخصيصه للنفع العام وتحويله إلى مال خاص، وأخيرا فقد يجيز المشرع ـ بصورة إستثنائية ـ التصرف في المال العام، ومثال ذلك ما ورد في قانون الآثار الكويتي الصادر عام ١٩٦٠ من جواز إعطاء البعثات الأثرية بعض الآثار المنقولة كمكافأة لها على ما تقدم من كشف أو خدمة للآثار.

انظر كتابه: «القانون الاداري»، مذكور سابقاً، ص ١٨٨ ـ ١٨٩.

وقارن مع الوضع في فرنسا: CHAPUS, PP. 347 - 537, MAGNET, P.123, DE LAUBADERE, PP.165 - 169, DUFAU, T.1, PP. 234 - 263.

القانون العام فإنه لا يتأثر الانتفاع العام به، لأن هذه التصرفات العامة لا تحد من حرية الشخص الإداري في تعديل هذه التصرفات أو الرجوع عنها تلبية لداعي المنفعة العامة. وهذا يفسر لنا إقرار القضاء بعض العقود المدنية التي تبرمها الادارة مع الأفراد حيث تضع شرطا تحتفظ بموجبه لنفسها بحرية انهائها قبل نهاية مدتها إذا ألحت عليها مقتضيات الصالح العام.

٣ ـ ان اطلاق القول «بعدم جواز التصرف في المال العام» ناتج عن الزعم بعدم مملوكية المال العام، وهذا الأمر يؤيده الأستاذ «بارتيليمي» («القانون الاداري» الطبعة ١١، ص ٤٨٦). ولكن إذا كان صحيحاً ان عدم التصرف في المال العام نتيجة لازمة للقول بعدم جواز تملكه، فليس بصحيح أن هذه الخاصية في المال العام ـ وهي عدم جواز التصرف فيه ـ لا يمكن تصورها إلا بنفي المملوكية عنه.

٤ ـ أن مبدأ عدم جواز التصرف في المال العام ليس إلاّ حدا من ولاية الدولة، ابتغى به الشارع أن يكفل به الانتفاع العام بالأموال العامة وما يجب أن يتوافر لهذا الانتفاع من ثبات واستقرار. ولا أدل على ذلك من أن اشتراط صدور قانون أو مرسوم لجواز التصرف في المال العام، هو شرط تحققه الادارة، ومن ثم فالمنع من التصرف هو منع إداري وإرادي بحت. ويؤكد ذلك أن الإدارة وحدها هي التي تقرر تقدير المناسبات والملابسات المتعلقة بالنفع العام.

٥ ـ ويظهر مما تقدم أن الأموال العامة، على خلاف النص المطلق الوارد في القانون، قابلة للتصرف فيها ولكن بقيود خاصة وفي حدود معينة. فيجوز للإدارة أن تجردها من صفتها العامة وتلحقها بالأموال الخاصة، كما أن هذه الأموال يصح أن تكون محلاً لمبادلات شتى بين الأشخاص الإدارية المختلفة، كما يصح أن تكون الأموال العامة موضوعاً للتصرفات التي تجريها الإدارة مع الأفراد مع بقاء تخصيصها للنفع العام، كمنح التزامات بمرفق عام يكون المال العام محلها، أو الترخيص باستعمال الأموال العامة والانتفاع بها وفقا للقوانين واللوائح.

وبناءً على مبدأ «عدم جواز التصرف بالأموال العامة» فإنه إذا أراد الشخص الإداري أن يجري على هذه الأموال إحدى التصرفات التي تتعارض مع المنفعة العامة التي خصصت لها، كأن يراد بيع الشيء العام أو هبته أو رهنه، وجب عليه أولاً تحويل الشيء العام إلى شيء خاص إما بقانون أو بمرسوم، وبعدها يمكن للإدارة أن تتصرف فيه كما تتصرف في أموالها الخاصة.

ثانياً ـ أثر تصرف الإدارة في المال العام بما يتعارض مع تخصيصه للمنفعة العامة :

إذا تصرفت الإدارة في الشيء العام مع احتفاظها بصفته العامة وكان هذا التصرف يتنافى مع تخصيص الشيء للمنفعة العامة، فقد انقسم الفقهاء إلى رأيين :

١ ـ الرأي الأول يذهب إلى أن هذا التصرف قابل للابطال لمصلحة الإدارة، فليس للمتصرف إليهم في مثل هذه الأموال العامة الاحتجاج ببطلانه للتحلل من التزاماتهم، لأن هذا القيد التشريعي فرضه المشرع على سلطة الشخص الإداري صاحب المال العام، ولا صلة له بطبيعة المال، ولأن البطلان شرع للدولة لأنها هي المهيمنة على المصالح والمنافع العامة، ولم يشرع لمصلحة الأفراد والأشخاص الخاصة. ويؤكد هذا في رأيهم أن الدولة إذا خرجت على هذا القيد وتصرفت بأحد الأموال العامة إلى أحد الأفراد، فانها تعتبر مسؤولة مدنياً عن عدم تسليمها العين موضوع التصرف وعدم انتقال ملكيتها إلى المتصرف إليه. ومسؤولية الدولة في هذه الحال عند أصحاب هذا الرأي إما أن تكون مسؤولية تقصيرية عند بعضهم، وإما أن تكون مسؤولية تعاقدية عند بعضهم الآخر. واستناداً إلى هذا الرأي فاذا تصرفت الادارة في أحد أموالها العامة وحكم نهائياً بنفاذ التصرف، فإنه يجب إعمال الحكم احتراماً لمبدأ قوة الشيء المقضي به، وبالتالي عدم الحكم بالإبطال فيما بعد لأن هذا المبدأ أقوى من القيد الوارد على حرية الشخص الإداري صاحب المال العام. ومن الذين تبنوا هذا الرأي الدكتور محمد زهير جرانة[٩١].

٢ ـ الرأي الثاني يذهب إلى أن هذا التصرف باطل بطلاناً مطلقاً لأن عدم جواز التصرف يستند إلى النظام العام وشرع لحماية المنفعة العامة ولم يشرع لصالح الدولة. ويترتب على هذا الرأي أنه لكل ذي مصلحة أن يتمسك بالبطلان، فيجوز للمتصرف إليهم في مثل هذه الحال الاحتجاج ببطلان التصرف للتحلل من التزاماتهم، كما يجب على الشخص الإداري الذي صدر التصرف منه أن يتمسك بالبطلان، إما بالدعوى أو بالدفع. فإذا كان المال العام موضوع التصرف قد سلم للمشتري فللشخص الإداري أن يلجأ إلى دعوى الاستحقاق

٩١ ـ د. محمد زهير جرانة، ص ١٣٨.

ليسترد بها المال العام الذي سلمه للمشتري. وإذا تمسك المشتري بالبيع دفعت الإدارة ببطلانه. كما أن للشخص الإداري إذا كان المال العام موضوع التصرف مازال في يده ولم يسلمه بعد إلى المتصرف إليه، حق له في الدعوى التي ترفع عليه بتسليمه أن يدفع هذه الدعوى ببطلان التصرف الذي أجرته. وللطرف الذي تم التمسك بالبطلان ضده أن يطالب الطرف الآخر الذي تمسك بالبطلان لمصلحته، بالتعويض عما يكون قد لحقه من الضرر[٩٢].

ونحن مع الرأي الثاني للاعتبارات التي أتوا على ذكرها، ولأنه الأكثر فائدة لمصلحة الخزينة العامة للدولة، ومنعاً للتواطؤ الذي قد يحصل بين بعض آمري الصرف في الدوائر الحكومية الذي ضعفت أخلاقهم وبعض الأفراد الآخرين خصوصاً من يعتقدون أن المال العام يمكن لأي شخص الحصول عليه دون مسؤولية أو رقابة.

ثالثاً ـ الاستثناءات من مبدأ عدم جواز التصرف بالأموال العامة:

وهذه الاستثناءات هي:

١ ـ احترام الحقوق المكتسبة على الأموال العامة: إن القرار رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٢٥/٦/١٠ هو الذي أحدث نظرية الأموال العامة في سورية. ومن ثم فالحقوق المكتسبة قبل صدور هذا القرار تبقى محترمة، سواءً أكانت حقوق ملكية أم تصرف أم انتفاع. ومثال ذلك حق سطحية أبنية، أو ركوب بالبناء فوق الطريق العام «السيباط»، أو ركوب بالبناء فوق مجاري المياه العامة. ويمكن لأصحاب هذه الحقوق أن يجروا عليها سائر التصرفات. ولمعرفة هذه الحقوق، فإنه يمكن الرجوع إلى العادات والأعراف، والوثائق التي يحملها أصحابها. وإذا اقتضت المصلحة العامة تجريد هذه الأموال العامة من الحقوق الخاصة المترتبة عليها، فإن للدولة أن تنزع هذه الحقوق المكتسبة عن طريق الاستملاك مقابل تعويض عادل لأصحابها.

وقد نصت على ذلك كله المادة الثالثة من نظام الأملاك العامة الصادر بالقرار رقم ١٤٤ لعام ١٩٢٥ حيث ذكرت: «الأشخاص الذين لهم على

---

٩٢ ـ السنهوري، ص ١٥٠؛ عرفة، ص١٣٩؛ السرميني والترمانيني، ص ١٠٤؛ سوار، ص ٩٩.

ملحقات الأملاك العمومية كما هي محددة في هذا القرار حقوق ملكية أو تصرف أو استمتاع بموجب العادات المتبعة أو سندات قانونية نهائية قبل وضع هذا القرار موضع التنفيذ لا يمكن انتزاعها منهم إذا احوجت إلى ذلك المنفعة العمومية إلا بعد دفع تعويض عادل ومسبق».كما أيدت ذلك أيضاً المادة ١٣ من نفس النظام حيث جاء فيها: «ان رئيس الدولة يثبت بموجب قرار يتخذه حدود القطعة المقصودة من الأملاك العمومية وجميع حقوق الغير المحفوظة لهم ضمن الحدود المنصوص عنها في المادة ٣ من هذا القرار»[٩٣].

٢ ـ تملك الدولة الثمار وحاصلات الأموال العامة وجواز بيعها: الغاية الأساسية للأموال العامة هي إسداء المنفعة العامة للجمهور كافة. لذلك كان الأصل أن حيازة الدولة للأموال العامة لا يفيء عليها بريع، فضلاً عما تتكلفه الدولة في صيانتها وتجديدها وتعميرها من نفقات كثيرة. وهذا ما دفع بعض الفقهاء إلى اعتبار الخاصة الأساسية للمال العام هي كونه غير مثمر، واتخذ بعضهم من هذه الخاصة فيصلاً للتفرقة بين المال العام والمال الخاص[٩٤].

ولكنه لم يكتب لهذه النظرة القديمة للأموال العامة البقاء والاستمرار، ولم تستطع أن تصمد أمام الواقع، فالمشاهد فعلاً أن الدولة تقوم بجباية بعض الأموال العامة كإيرادات السكك الحديدية.

ومن ثم فقد اعتمد انصار نظرية ملكية الدولة للأموال العامة على هذا الأثر، وزعموا أن هذه النظرية وحدها هي التي تفسر حق الدولة في تملك ثمار الأموال العامة وحاصلاتها[٩٥].

---

٩٣ ـ لمزيد من التفصيل عن التعليلات الايضاحية التي أصدرتها المفوضية العليا في عهد الانتداب الفرنسي على سورية ولبنان، والحقوق التي يمكن للغير الادعاء بها، والتعويض العادل الذي يستحقه أصحاب الحقوق المكتسبة إذا نزعتها الدولة منهم، انظر: زهدي يكن، «شرح مفصل لقانون الملكية العقارية والحقوق العينية غير المنقولة»، ج ١، بيروت، ١٩٥٩، ص ١٣٦ ـ ١٣٧؛ وانظر أيضا قرار محكمة النقض السورية رقم ٩٠٥، تاريخ ١٩٥٨/٤/٣٠، مجلة القانون، عام ١٩٥٨، العدد ٤، ص ٢٢٧؛ وقرار محكمة النقض السورية رقم ١ تاريخ ١٩٧٥/١/٨، مجلة القانون ١٩٧٥، العدد ٣، ص ٢٤٣.

٩٤ ـ Paul ESMEIN,"Droit Civil français", T.1, OP. Cit, PP.71 - 72.

٩٥ ـ على الرغم من بحثنا هذا الموضوع بالتفصيل فيما بعد، فإننا نود هنا مناقشة أنصار نظرية ملكية الدولة للأموال العامة في هذه النقطة، حيث أننا لا نراها تتطلب أن تكون الدولة مالكة للأموال العامة ذاتها، بمعنى أنه إذا كان تملك الدولة لثمار الأموال العامة وحاصلاتها متفقا عليه، فإن انكار ملكية الدولة للمال العام لا يستتبع حتما =

٣ ـ إنشاء بعض حقوق الارتفاق على العقارات العامة[٩٦]: من مقتضى تخصيص الأموال العامة للمنفعة العامة أن تتحدد الصلة بينها وبين الأملاك الخاصة المجاورة بالقدر الذي لا يتعارض مع تخصيصها للنفع العام وخصائصه. ومثال ذلك فتح النوافذ والأبواب على الطرقات العامة.

ويرى بعض الفقهاء أن الأعباء والتكاليف التي تفرض على الأموال العامة يجب أن يراعى في تقريرها صفة تخصيصها للمنفعة العامة، ولذلك لا تخضع هذه التكاليف للارتفاقات المدنية إذا تعارضت مع مقتضيات التخصيص للنفع العام، كما أن فرض هذه التكاليف تحددها القوانين واللوائح المتصلة بالتشريع الإداري[٩٧].

بينما يرى فقهاء آخرون أن حقوق الارتفاق على الأموال العامة يحكمها القانون المدني. ولذلك إذا جردت الدولة أحد العقارات العامة من صفته

= انكار ملكية الدولة لثماره وحاصلاته، فالذي دعا أصحاب نظرية ملكية الدولة للمال العام هو تخصيصه للمنفعة العامة، وهذه الخاصة لا تتوافر في ثمار المال العام وحاصلاته.

ويذكر الدكتور محمد علي عرفة، ونحن نؤيده في ذلك، أن «السبب في تملك الدولة بالذات لهذه الثمار والحاصلات، هو كونها صاحبة الولاية العامة على الأموال العامة، وتأسيسا على ذلك تكون هي وحدها صاحبة الحق في تحصيل ثمار هذه الأموال وحاصلاتها، كما أنها وحدها المكلفة بحفظها وصيانتها، وليس معنى ذلك أننا نفسر حق الدولة المذكور في تملك الثمار والحاصلات بأنه مقابل التكاليف التي تتحملها في سبيل صيانة المال العام وتعهده، فليس ثمة وجه للمقابلة بين تكاليف صيانة المال العام وتعويض الدولة عنها بالثمار والحاصلات. بل إننا نؤسس هذه الملكية على انتفاء علة الحكم بعدم مملوكية الدولة للمال العام بالنسبة للثمار والحاصلات من جهة، وعلى ما للدولة من ولاية عامة تخولها وحدها الحق في جني ريع هذا المال. فاذا خلص لنا ذلك، فلا محل إذن للاستناد إلى قواعد القانون المدني في تملك الثمار والحاصلات، إذ الواقع أن تنظيم ولاية الدولة على الأموال العامة أدخل في مجال القانون العام منها في مجال القانون المدني، ومن اليسير أن نسلم بأن الأوضاع الادارية تختلف في كثير من الوجوه عن الأوضاع المدنية. وبناءً على ذلك، عندما تقطع الأشجار من الحدائق العامة وتصبح خشباً فإنها تتجرد عن صفتها العامة وتصبح مالاً خاصاً يجوز بيعه والتصرف فيه.

ـ انظر: د. محمد علي عرفة، «شرح القانون المدني الجديد في حق الملكية»، ج ١،مذكور سابقاً، ص ١٠٤؛ وانظر الرأي المخالف: د. عبدالرزاق أحمد السنهوري، «الوسيط في شرح القانون المدني ـ ج ٨ ـ حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال»، مذكور سابقاً، ص ١٤٤ ـ ١٤٥.

٩٦ ـ انظر التفصيلات: د. محمد زهير جرانة، «حق الدولة والأفراد على الأموال العامة»، مذكور سابقاً، ص ٢١٥ ـ ٣٠٦؛ د. محمد فاروق عبدالحميد،«المركز القانوني للمال العام»، مذكور سابقاً، ص ١٦٢ ـ ١٧٣؛ DE LAUBADERE (A), "Droit administratif", OP. Cit, PP.151 - 163; DUFAU (J), "Le domaine Public," OP. Cit, PP. 255 - 263.

٩٧ ـ د. محمد علي عرفة، المصدر السابق، ص ١٤٣ ـ ١٤٤.

وأصبح من عقاراتها الخاصة ثم باعته لأحد الأفراد، ونتج عن ذلك حرمان أصحاب حقوق الارتفاق من حقوقهم (مرور، مطل)، فلهم أن يطالبوا الدولة بتعويضهم عن الضرر الذي أصابهم[٩٨].

والرأي الثاني هو السائد في سورية حيث سمحت المادة ٩٧٢ من القانون المدني بأن تطل الأسطحة وتفتح النوافذ على الطرقات العامة.

وقد ورد حق الركوب على مجاري مياه الأملاك العامة في المادة (١) من القانون رقم ١٢٥ تاريخ ١٩٥٩/٥/١١ كما يلي: «كل عقار مبني كله أو بعضه، فوق مجرى من مجاري مياه الأملاك العامة ومسجل في السجل العقاري ملكاً خاصاً يعد مرتفَقا به [الصحيح مرتفِقا] بحق الركوب على ذلك المجرى». كما نصت المادة (٢) من نفس القانون على الارتفاق بحق الركوب للعقار المبني حيث جاء فيها: «يجوز السماح فوق المجاري [المقصود مجاري مياه الأملاك العامة] التي تخترق ملكاً خاصاً برخصة، تعطى من قبل الدوائر المختصة [الأشغال العامة، والبلديات] تحدد فيها الشروط المتعلقة بالمحافظة على هذه المجاري». ويلاحظ أن حق الركوب على المجاري العامة، سواءً أكان حقاً مكتسباً قبل صدور القانون رقم ١٢٥أم ممنوحاً بموجب ترخيص من قبل الدوائر المختصة بعد صدور هذا القانون، يمكن الغاؤه من قبل الإدارة لقاء تعويض عادل. وقد نصت على هذا المادة (٣) من القانون رقم ١٢٥ حيث جاء فيها: «يمكن لضرورات النفع العام إلغاء حقوق الارتفاق المترتبة [على مجاري المياه العامة]، على أن يدفع لأصحاب هذه الحقوق تعويض عادل، يقدر وفقاً لقانون الاستملاك».

٤ ـ السماح بإشغال الأموال العامة: يجوز للدولة أن تسمح بإشغال الأموال العامة بما يتفق مع طبيعته ومفهوم تخصيصه وبما يتفق مع الأوامر التنظيمية للإدارة. والامتياز والرخصة التي تصدر بمثل هذا الإشغال تبين ماهيته وحدوده. وعلى الحاصل على الامتياز أو المرخص له مراعاة مضمونها ولا يتعداها. ذلك أن هذه الامتيازات والرخص تتضمن عادة شروطاً خاصةً تتعلق باعتبارات الصحة

---

٩٨ ـ د. ماجد راغب الحلو «القانون الاداري» مذكور سابقاً، ص ١٨٩؛ وانظر المادة ١٠١ من القانون المدني المصري. وفيما يتعلق بحقوق الارتفاق للمال العام على مال خاص انظر محكمة النقض المصرية في حكمها الصادر في ٢٧ مارس عام ١٩٦٩.

العامة، والسلامة العامة، والجوار. . . الخ.

وقد نصت المادة ١٤ من نظام الأملاك العامة الصادر بالقرار رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٢٥/٦/١٠ على أنه: «يجوز للدولة أو للبلديات ان تسمح بإشغال الأملاك العامة بصورة مؤقتة قابلة للإلغاء، لقاء رسم تستوفيه». ويأخذ هذا الإشغال إما صورة الامتياز أو صورة الترخيص. وهما من التصرفات التي تلتقي وعقود الإيجار في كثير من أحكامها، ويسمحان للشخص الاعتباري العام بأن يستوفي بدلات عن هذا الامتياز أو الترخيص تدخل الخزانة العامة باعتبارها من الإيرادات العامة.

ويقصد بالامتياز أن الإشغال له صفة مصلحة عامة، كالامتياز الذي يمنح للاستفادة من مساقط المياه لتوليد الطاقة الكهربائية بقصد تأمين إيصال هذه الطاقة إلى إحدى المناطق. كما يقصد بالترخيص أن الإشغال ليس له ارتباط بالمصلحة العامة، وعندها يكون الترخيص من قبيل الاجازة، كحق الصيد في الأنهار، وحق إقامة المقاهي على الطرق العامة وفي الساحات العامة، وحق إقامة إنشاءات على شاطىء البحر بقصد الصيد أو الاستحمام، وحق إشغال بعض أجزاء مباني الحكومة لاستخدامها في بيع الطوابع أو تسيير المعاملات أو تقديم القهوة أو الشاي.

وقد نصت المادة ١٧ من نظام الأملاك العامة على أنه: «تمنح الاجازة لمدة سنة واحدة يمكن تجديدها بطريق القبول الضمني».

أما عن المركز القانوني للمرخص لهم فهم يعتبرون مالكين لمنشآتهم التي يقيمونها على المال العام، فيحق لهم رهنها، ويمكن توقيع الحجز عليها طبقاً للقواعد القانونية العامة. كما يتحمل المرخص لهم وزر هذه المنشآت، فيُسألون عن الأضرار التي تصيب الغير بسببها، ولا تسأل الإدارة عن هذه الاضرار بحجة أنها مانحة الترخيص. كذلك فإن الأصل في الترخيص أنه شخصي فلا يجوز لصاحب الترخيص التنازل عنه للغير، إلا إذا قام الدليل على غير ذلك. ويحق للمرخص له الالتجاء إلى دعاوى وضع اليد ضد الغير.

والحقوق التي تمنح بإشغال الأملاك العامة ليس لها صفة قطعية، بل هي من قبيل السماح المؤقت. ولذلك يمكن إلغاء الامتياز أو الرخصة، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، حتى قبل إنتهاء المدة. ولا يقيد الدولة في ذلك أنها تتقاضى رسماً مقابل ذلك، لأن هذا الرسم لا يدل على وجود علاقة إيجار، ولأن حق الدولة بالسماح بإشغال الأموال العامة يختلف في طبيعته عن طبيعة الحقوق الواردة في قوانين الإيجار.

وقد أيّد هذا كله القرار بالقانون رقم ١٠٦ تاريخ ١٩٥٨/٧/٣٠ حيث نص صراحة على وجوب اعتبار حق إشغال الأملاك العامة بمثابة ترخيص غير خاضع لقوانين الإيجار وقابل للإلغاء في كل وقت[٩٩]. فقد جاء في المادة (١) من القرار بالقانون رقم ١٠٦ على أن: «عقود استثمار العقارات المملوكة للدولة والبلديات والمؤسسات العامة، والتي أنشئت لتقوم بخدمة لها صفة النفع العام، تعد تراخيص صادرة عن الجهات الإدارية، ولا تخضع لأحكام قوانين الإيجار النافذة في كل ما يخالف الأحكام الواردة فيها». وتبعاً لذلك فقد أعطى القانون للوزير المختص حق إخلاء العقارات المذكورة بقرار منه خلال شهرين من تاريخ تبليغ القرار إلى ذوي الشأن، وإلا جاز إخلاؤها بالطرق الإدارية. ولا يخضع القرار الوزاري بالإخلاء لأي طريق من طرق المراجعة (المادة ٣ من القرار رقم ١٠٦ لعام ١٩٥٨).

وفي حال إلغاء الامتياز أو الرخصة لا يحق لصاحبها المطالبة بأي تعويض. وله فقط أن يطالب باسترداد الرسوم التي دفعها كلها أو بعضها (المادة ١٨ من القرار ١٤٤).

كما لا يجوز في حال الانهاء أو الالغاء بقاء المرخص له لأن ذلك يعد اغتصابا للمال العام قد يعرضه للمسؤولية الجزائية.

المطلب الثاني
قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة L' insaisissable

هذا المبدأ هو نتيجة منطقية للمبدأ السابق، فمتى تقرر أنه لا يجوز التصرف في الأموال العامة بحيث لا يتعارض ذلك مع تخصيصها للمنفعة العامة، فإنه يجب

---

٩٩ ـ انظر قرار محكمة النقض السورية رقم ٧٣٧ تاريخ ١٩٥٨/٤/٢، مجلة القانون، عدد ٤ لعام ١٩٥٨، ص ٢٣٢.

ومع ذلك يرى بعض الفقهاء أن مستعمل المال العام في حالة الامتياز والعقود الأخرى يكون في مركز تعاقدي، وهو أقوى من المركز التنظيمي الذي يتمتع به في حالة الترخيص. وإن كان للجهة الادارية المختصة الحق في إنهاء العقد في أي وقت، نزولاً على موجبات الصالح العام. على أن يكون للمتعاقد في نفس الوقت الحق في التعويض، إلا إذا كان إنهاء استعمال المال العام يرجع إلى انهاء تخصيصه للنفع العام أو أن المتعاقدين «الدولة ومستعمل المال العام» قد اتفقا على عدم التعويض.

انظر: د. بكر القباني، مصدر سابق، ص ٤٢٠؛ ود. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ٢٠١ ـ ٢٠٢.

القول أيضا إنه لا يجوز الحجز على الأموال العامة. ذلك أن الحجز على الأموال ينتهي بالبيع الجبري، وهو نوع من أنواع التصرفات، ونظرا لأنه لا يجوز التصرف بالأموال العامة فإنه لا يجوز أيضا الحجز عليها[١٠٠].

وقد نصت على هذا الحكم المادة ٩٠ من القانون المدني السوري حيث جاء فيها: «الأموال العامة لا يجوز الحجز عليها»، كما نصت عليه المادة ٣٠٥ من قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٢ تاريخ ١٩٧٢/١/٢٣ حيث جاء فيها: «لا يجوز الحجز على أموال الوزارات والإدارات والهيئات والمؤسسات العامة والوحدات الإدارية المحلية والدوائر الوقفية والاتحادات الصناعية النوعية أو المنشآت التابعة لها، وشركات القطاع العام وجميع الجهات الرسمية، إلا إذا كانت قوانين هذه الجهات أو أنظمتها الخاصة تنص على اعتبارها تاجراً في علاقاتها مع الغير، وفي حدود تنفيذ الأحكام القضائية المكتسبة الدرجة القطعية الصادرة بصدد الأعمال التجارية المحددة في المواد ٦ و ٧ و ٨ من قانون التجارة».

وبناءً على ذلك يمتنع ترتيب أي حق من الحقوق العينية التبعية على الأموال العامة كحق الرهن، لأن القصد من هذه الحقوق هو ضمان الديون التي على السلطة الادارية، وتفضيل صاحبها على غيره من الدائنين عند بيع أموال المدين جبراً، كما يمتنع التنفيذ الجبري على الأموال العامة، سواءً أكانت منقولة أم غير منقولة، ولا يسوغ لمن حصل على حكم يلزم الدولة بتأدية مبلغ من النقود، أن يحجز على الأملاك العامة ويطلب بيعها إستيفاء للمبلغ المحكوم له به. بل تصفى الديون التي على الدولة حسب وجود الاعتمادات في الميزانية العامة وطبقا لقواعد التشريع المالي[١٠١].

ونظراً لأن الحكمة من مبدأ عدم جواز الحجز على الأموال العامة وحماية المال العام ووجوب إبقائه في حوزة الإدارة وعدم تعطيل الانتفاع العام به، فقد اعتبر هذا المبدأ من النظام العام، ويترتب على مخالفة هذا المبدأ بطلان إجراءات التنفيذ بطلانا مطلقاً لا تصححه الإجازة اللاحقة[١٠٢].

---

١٠٠ - د. سليمان محمد الطماوي، «الوجيز في القانون الاداري» مذكور سابقاً، ص ٦٠٢؛ د. محمد فاروق عبدالحميد، «المركز القانوني للمال العام»، مذكور سابقاً، ص ٢٢٣ - ٢٢٥؛ د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، «المال العام في القانون المصري والمقارن» مذكور سابقاً، ص ٤٥١ - ٤٥٩؛ CHAPUS (R), "Droit administratif general", OP. Cit, PP. 356 - 357,

١٠١ - د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ١٩٠.

١٠٢ - ويلاحظ أن الأموال الخاصة المنقولة والثابتة العائدة للبلديات كان يجوز حجزها وبيعها بناءً على طلب الدائن =

ولا يقتصر مبدأ عدم جواز الحجز على الأموال العامة للدولة فحسب، بل يشمل الأموال الخاصة للدولة أيضاً، لأن الدولة تعتبر مليئةً دائماً[١٠٣]. ولذلك رأى بعض الفقهاء في هذا المبدأ ميزة مالية للدولة، وليس خاصة من خصائص الأموال العامة، وحصروا هذه الخصائص بقاعدتي عدم جواز التصرف بالأموال العامة وعدم قابليتها للتملك بالتقادم[١٠٤].

وتفريعا على مبدأ عدم جواز الحجز على الأموال العامة، فإن كل ما يؤدي إلى الحجز يكون غير جائز أيضا، ومن ثم فلا يجوز ترتيب حقوق عينية تبعية على المال العام ضماناً للديون التي على الدولة أو على أحد الاشخاص الاعتبارية العامة. أي لا يجوز ترتيب رهن حيازي أو رسمي (تأمين عقاري) أو منح حق امتياز عليها، لأن هذه الحقوق ترمي إلى تمييز أصحابها على سائر الدائنين عند البيع الجبري للأموال وهذا لا يجوز في الأموال العامة[١٠٥].

المطلب الثالث

قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم L'inprescriptibilité

كانت الفقرة الثانية من المادة (١) من القرار رقم ١٤٤ قد أشارت إلى هذا

= الذي بيده سند واجب التنفيذ، وذلك بالاستناد للمادة ١٠٠ من القرار رقم ٦/ل.ر. تاريخ ١٩٣٦/١/١٠ بشأن مدينة دمشق، والمادة ٥٠ من القرار رقم ١٦٠ مكرر تاريخ ١٩٢٥/٦/١ المتضمن نظام بلديات المدن الكبرى، والمادة ٤٨ من القرار رقم ٢٢١ تاريخ ١٩٢٦/٤/١٦ المتضمن نظام بلديات المدن الصغرى. ولكن منذ صدور قانون البلديات رقم ١٧٢ تاريخ ١٩٥٦/١/٢٣ أصبحت الاملاك الخاصة للبلديات كلها تتمتع بنفس الحصانة التي تتمتع بها أملاك الدولة الخاصة من حيث عدم قابليتها للحجز حيث نصت المادة ٨٠ منه على أن: «أملاك البلدية المنقولة وغير المنقولة غير قابلة للحجز لأي سبب كان».

١٠٣ ـ Paul ESMEIN, "Droit Civil Français, OP. Cit P.71.

١٠٤ ـ د. محمد علي عرفة، «شرح القانون المدني الجديد في حق الملكية»، مذكور سابقا، ص ١٤٢؛ فيما يتعلق بجواز الحجز على أموال الدولة الخاصة انقسم الفقهاء إلى فريقين: فريق نظر إلى أن الدولة ـ وهي التي تملك هذه الأموال ـ مدين شريف ملىء، لا خشية من امتناعه عن دفع ديونه، ولذلك انتهوا إلى أنه لا يجوز الحجز على الأموال الخاصة للدولة (ومن هذا الرأي الدكتور محمد فؤاد مهنا، «مبادىء وأحكام القانون الاداري»، ص ٥٤٥). وفريق نظر إلى الأفراد الذين يتعاملون مع الدولة ـ وهم الطرف الضعيف في تعاملهم معها ـ ويجب على الدولة ألا تماطل أو تمتنع عن سداد ديونها للأفراد، ولذلك انتهوا إلى أنه يجوز الحجز على الأموال الخاصة للدولة، خصوصاً وأن هذه الأموال من المفروض مبدئياً أن تخضع لأحكام القانون الخاص، وأن الحجز له اجراءاته التي تبدأ بإنذار المدين بالدفع (ومن هذا الرأي: الدكتور ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ١٩١ ـ ١٩٢). ونحن نؤيد الرأي الأول إلا إذا وجد نص مخالف.

١٠٥ ـ د. محمد زهير جرانة، «حق الدولة والأفراد على الأموال العامة»، مذكور سابقاً، ص ١٥٠.

المبدأ، فذكرت أنه «لا يجوز أن يكتسب على الأملاك العامة حقوق بمرور الزمن». وقد تأكد هذا الحكم في المادة ٩٠ من القانون المدني التي نصت على عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم، كما نصت المادة ٩٢٦ من القانون المدني أيضاً على أنه: «لا يكتسب بالتقادم أي حق على العقارات المتروكة المحمية»[١٠٦].

وقد اعتبر الفقيه برودون أن مبدأ عدم جواز التصرف في المال العام ينطوي حتماً على عدم جواز تملكه بالتقادم[١٠٧].

وعموماً فإن مبدأ عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم هو مظهر من مظاهر الحماية القانونية لصيانة المال العام وضمان تخصيصه للمنفعة العامة. وبناءً على ذلك، لا يجوز الاستناد إلى وضع اليد على المال العام مهما طالت مدته للادعاء باكتساب ملكيته، كما أن حيازة المال العام لا تصلح سبباً لقبول دعوى وضع اليد لأنها حماية عارضة، ولا تحميها دعاوى وضع اليد[١٠٨].

---

١٠٦ - صنف القانون المدني السوري في المادة ٨٦ منه العقارات إلى خمسة أصناف هي:

أ - العقارات الملك: وهي العقارات القابلة للملكية المطلقة والكائنة داخل مناطق الأماكن المبنية المحددة إدارياً. وقد استقر الفقه في سورية على أنه يكفي دخول العقارات داخل الأماكن المخصصة للبناء دون اشتراط أن تكون مبنية فعلا، ولكن يشترط صدور قرار إداري من السلطة المختصة بتخصيص المناطق للبناء. وتوافر هذا الشرط يعتبر كافيا ليكتسب العقار صفة الملك، ولو كان هذا العقار في الأصل أميرياً.

ب - العقارات الأميرية: وهي العقارات التي تكون رقبتها للدولة، ويجوز أن يجري عليها حق تصرف. وهذه العقارات لا تدخل مبدئيا ضمن المناطق المبنية المحددة إداريا، وتختلف عن العقارات الملك من بعض الوجوه، حيث لا يجوز وقفها وكل وقف ينشأ عليها يعتبر باطلاً، كما يسقط حق التصرف فيها بعدم حراثة الأرض أو بعدم استعمالها مدة خمس سنوات، وتخضع لأحكام في الارث تختلف عما تخضع له العقارات الملك «المواد ٧٧٤ و ٧٧٥ من القانون المدني السوري».

ج - العقارات المتروكة المرفقة: وهي العقارات التي تخص الدولة ويكون لجماعة ما حق استعمال عليها تحدد مميزاته ومداه العادات المحلية أو الأنظمة الادارية. ومن أهم الأمثلة عليها البيادر والمراعي المخصصة لأهالي قرية أو عدة قرى.

د - العقارات المتروكة المحمية: وهي العقارات التي تخص الدولة أو المحافظات أو البلديات وتكون جزءا من أملاك الدولة العامة. ومن أهم أمثلتها الطرق والشوارع والساحات والحدائق العامة. وتمتاز بعدم جواز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم. وهي موضوع البحث في المتن أعلاه.

هـ - العقارات الخالية المباحة أو الأراضي الموات: وهي الأراضي الأميرية التي تخص الدولة، إلا أنها غير معينة ولا محددة، فيجوز لمن يشغلها أولاً أن يحصل، بترخيص من الدولة على حق أفضلية ضمن الشروط المعينة في أنظمة أملاك الدولة.

انظر: د. محمد هشام القاسم، «المدخل الى علم القانون»، جامعة دمشق، ١٩٧٦، ص ٤٧٦ - ٤٧٩.

١٠٧ - د. محمد زهير جرانة، المصدر السابق، ص ١٤٠

١٠٨ - د. سليمان محمد الطماوي، «مبادىء القانون الاداري»، مذكور سابقاً، ص ٥٢٩؛ د. ابراهيم عبدالعزيز =

وعلى هذا، ولما كانت السكك الحديدية من الأموال العامة فإنه لا يمكن تملكها بالتقادم. كما حكم بأنه لا يجوز لمن وضع سلما على جسر السكة الحديدية للصعود عليه، أن يدعى تملك هذا الجسر أو الارتفاق به، ولو مضى على ذلك عدة سنين، وسواءً أتم ذلك بإذن من المؤسسة أم بتساهل منها، ذلك أن ما تسمح الإدارة بإجرائه في المال العام لا ينبغي أن يستغل للتعدي على هذا المال العام[١٠٩].

وعملاً بمبدأ عدم جواز تملك المال العام بالتقادم، فإن للإدارة ان ترفع دعوى باستحقاقها هذا المال العام متى شاءت، فهذه الدعوى لا تسقط بالتقادم.

ومبدأ عدم جواز تملك المال العام بالتقادم مبدأ مطلق، بمعنى أنه لا يجوز أيضا قبول الأسباب القانونية الأخرى المماثلة في النتيجة، والتي تؤدي - لو صح الاحتجاج بها - إلى جواز تملك المال العام على الرغم من الإدارة. وينتج عن ذلك أن قاعدة «الحيازة في المنقول سند الملكية» ومبدأ «الالتصاق» لا يسريان على الأموال العامة.

فقاعدة «الحيازة في المنقول سند الملكية» تفترض جواز تداول المنقول وانتقاله من يد إلى أخرى. وهذا لا يتفق وأحكام الأموال العامة. ومن ثم فقد حكم بأن للدولة أو للشخص الاعتباري العام صاحب المال العام المنقول الذي خرج من يده بسبب سرقة أو ضياع أو غيره، أن يسترد هذا المنقول في أي يد كان دون ضرورة لأن يدفع للمشتري حسن النية ثمن هذا المنقول، لأن قاعدة «الحيازة في المنقول سند الملكية» برمتها لا تطبق على الأموال العامة[١١٠].

كذلك لا يمكن التمسك «بالالتصاق» لاكتساب ملكية الأموال العامة. فهذه القاعدة تقوم على اندماج الأموال الأقل أهمية في الأموال الأكثر أهمية بحيث تلتصق بها وتأخذ حكمها. ومن ثم فإذا اقامت الإدارة مبنى عاماً على أرض لغيرها، فإن تطبيق مبدأ الالتصاق يعني إلحاق المباني بأرض الغير، ولكن هذا لايطبق، بل تعتبر الأرض في هذه الحال، على خلاف الأصل، تابعة للمبنى وتقوم الإدارة بضمها إليها بهذا الوصف. كذلك لو تجاوز شخص على أحد العقارات العامة وضم قطعة من

= شيحا، «المال العام في القانون المصري والمقارن»، مذكور سابقاً، ص ٤٦٠ - ٤٦٤؛ د. محمد فاروق عبدالحميد، «المركز القانوني للمال العام» مذكور سابقاً، ص ٢١٣ - ٢١٨. وراجع أحكام مجلس الدولة الفرنسي فيه:
- C.E., 27 nov. 1963, meillier, R. 590
- C.E., 16 nov. 1962, J.C.P. 1963, II,13395.

١٠٩ - د. محمد زهير جرانة، ص ١٤٣ - ١٤٥.

١١٠ - نفس المرجع السابق، ص ١٤٢ - ١٤٥.

الأرض إلى أرضه فلا يكتسب ملكية هذه الأرض المضمومة إلى أرضه مهما طالت مدة يده عليها[١١١].

وينتج عن قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم ما يطلق عليه «حق الدفاع عن المنافع العامة». ذلك أنه نظرا لتخصيص الأموال العامة للمنفعة العامة، فإن كل تعد عليها قد يمنع الجمهور من الانتفاع بها. لذلك يحق ـ بالاضافة للدولة ـ لكل فرد ان يطلب رفع هذا التعدي الذي ينتقص من حق الانتفاع المخول له بحكم القانون. وينتج عن ذلك أن الدعوى المرفوعة من أي شخص، سواءً أكان من الأشخاص الخاصة أم العامة، تكون مقبولة لتوافر المصلحة فيها[١١٢].

وهذه الحصانة التي أسبغها القانون على الأموال العامة بعدم جواز تملكها بالتقادم مناطها أن تبقى هذه الأموال مخصصة للنفع العام، فإذا زال هذا التخصيص لسبب من الأسباب فإنها تأخذ حكم أموال الدولة الخاصة، بشرط أن يثبت أن المال العام قد فقد هذه الصفة بشكل تام ومستمر قبل بدء الحيازة. ولكن لابد من الاشارة إلى أن مبدأ عدم جواز التملك بالتقادم ينحصر تطبيقه في التشريع الفرنسي في الأموال العامة. بينما في التشريع السوري يشمل أيضا أملاك الدولة الخاصة[١١٣]، والعقارات المتروكة المرفقة، والأراضي الموات، وسائر الحقوق العينية المقيدة في السجل العقاري العائدة للدولة أو للأفراد، باعتبار أن قيود السجل العقاري ـ وهو سجل عيني ـ هي المعتمدة ولا مجال للأخذ بغير ماورد فيها عن طريق التمسك بالتقادم[١١٤].

---

١١١ ـ د. سليمان محمد الطماوي، ص ٦٠١.

١١٢ ـ محمد كامل مرسي، «شرح القانون المدني الجديد ـ الحقوق العينية الأصلية»، ج ١، مذكور سابقاً، ص ٩٨ ـ ١٠٢؛ وقارن فيه مع الرأي الثاني الذي يرى أن للحكومة وحدها بما لها من السلطة والولاية على الأملاك العامة حق الدفاع عن هذه الأملاك العامة وإقامة الدعاوى على الأفراد في حال منازعتهم لها فيها.

١١٣ ـ وهكذا نلاحظ أن املاك الدولة الخاصة في سورية تتساوى مع أملاك الدولة العامة من حيث عدم جواز الحجز عليها وعدم جواز تملكها بالتقادم. ويبقى الفرق الأساسي بينهما في خاصة عدم جواز التصرف بالأموال العامة وجوازه بأموال الدولة الخاصة.

١١٤ ـ انظر المواد ٩٢٥ و ٩٢٦ من القانون المدني السوري، والمادة ١ من المرسوم الاشتراعي رقم ٣٥ تاريخ ١٩٥٢/١٠/٢٩.

ويراجع فيما يتعلق بفرنسا أحكام مجلس الدولة:

- C.E., 2 Juill 1930, Kenesaha, R. 680.
- C. E., 16 Juill 1909, Ville de Paris, S., 1906, III, 97.
- C.E., 13 Mars, 1925, Ville de Paris, 1926, III,17.

انظر: د. محمد فاروق عبدالحميد، ص ١٢٥ ـ ١٢٧.

وعندما تتم عمليات التحديد والتحرير في سورية، فإن العقارات كافة، العامة والخاصة، لا يجوز تملكها بالتقادم. ويبقى الفرق في المنقولات بحيث تتمتع المنقولات العامة وحدها بحماية عدم جواز تملكها بالتقادم[١١٥].

المبحث الثاني
أوجه الحماية الجنائية للمال العام

إن الحرص على ضمان الانتفاع بالمال العام على الوجه المخصص له يحتاج إلى مضاعفة الوسائل التي توصل إلى تحقيق هذا الهدف، ومن بينها تلك الوسائل التي تعمل على حماية المال العام من التعدي عليه. وليس أقوى من الحماية التي يتكفل بها التشريع الجزائي وتنطوي على عقاب المعتدي. ولذلك يعتبر الاعتداء على الأموال العامة في كل الدول الحديثة جريمة يعاقب عليها القانون، سواءً أكان هذا الاعتداء عمداً أم ناشئاً عن الإهمال وعدم الحيطة. بل يفرض عقوبات أيضا عند مخالفة التنظيم المتعلق باستعمال الأموال العامة. وقد تكون معاقبة المعتدي على المال العام غير مجدية لتوفير الانتفاع بالمال العام، لذلك تفرض الكثير من النصوص التشريعية على الإدارة أن تقوم بنفسها بإزالة وجه الاعتداء ومحو آثاره[١١٦].

وإذا كان التشريع في القطر العربي السوري حافلا بصور شتى من الحماية الجزائية للأموال العامة، إلا أن هذه الحماية مقصورة فيه على أنواع معينة من الأموال العامة ولا تنتظمها جميعاً، بل تنصب على الأموال العامة الأكثر تعرضاً للجمهور لها، كما أنه لا يحميها تشريع واحد.

والنصوص الجزائية التي يضمها التشريع السوري في هذا الخصوص وردت غالبيتها في القرار رقم ٣٢٠، وفي القرار بالقانون رقم ١٦٥ وفي قانون العقوبات. ونحن نفصل الأمر في ذلك.

---

١١٥ ـ السرميني والترمانيني، ص ١٠٠.

١١٦ ـ د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ١٩٢ ـ ١٩٣. ويضيف الدكتور بكر القباني نوعا آخر من حماية المال العام هو الحماية الدستورية حيث يذكر أن أغلب الدول المعاصرة تضمن دساتيرها نصوصا صريحة بضرورة احترام المواطنين للملكية العامة وحمايتها.
انظر كتابه: «القانون الإداري»، مذكور سابقاً، ص ٤٢٣ ـ ٤٢٤.

المطلب الأول
في القرار رقم ٣٢٠ تاريخ ١٩٢٥/٥/٢٦
«نظام المحافظة على مياه الأملاك العامة واستعمالها»

عددت المواد ١ و ٢ من القرار رقم ٣٢٠، صور التعدي على مياه الأملاك العامة. والقصد من ذلك المحافظة على هذه الأملاك ومنع التعدي عليها تحت طائلة العقوبة التي تلحق بالمعتدي. وقد حددت هذه العقوبة في المواد ٥٨ و ٥٩ و ٦٠ من القرار ٣٢٠ حيث نصت على مايلي:

المادة٥٨: «يحكم على المعتدي بجزاء نقدي يتراوح بين ليرتين ومائتين وخمسين ليرة، وبالسجن من يوم إلى ستة أشهر أو بإحدى العقوبتين فقط».

المادة ٥٩: «في حالة تكرار التعدي خلال ثمانية أشهر ابتداءً من تاريخ صيرورة الحكم نهائياً، يحكم على المكرر بأقصى عقوبات الجزاء النقدي والسجن معاً أو بإحدى العقوبتين فقط».

المادة ٦٠: إذا سببت أعمال التعدي أضراراً للأملاك العامة أو لتوابعها يحكم على المعتدي، علاوة على العقوبة الجزائية، بدفع نفقات إصلاح الضرر، كما أن الأشغال والإنشاءات الممنوعة بحكم القانون تنزع على نفقة المعتدي».

المطلب الثاني
في القرار بالقانون رقم ١٦٥ تاريخ ١٩٥٨/٩/٢٧

خصص المشرع الفصل الثالث من القرار بالقانون رقم ١٦٥، للبحث في العقوبات التي تفرض على من يخالف نظام أجهزة الضخ على المياه العامة. ويمكن تلخيص هذه العقوبات بمايلي:

١ - كل من يقوم بنصب جهاز نضح على المياه العامة دون الحصول على رخصة سابقة يعاقب بغرامة تعادل خمسة أمثال الرسوم المتوجبة قانوناً، ويلزم بإزالة الجهاز المنصوب إذا كان غير قابل للترخيص وبالتعويض عن الأضرار الناتجة عن نصب الجهاز (المادة ١٣).

٢ ـ كل من يخالف شروط الرخصة الممنوحة إليه يعاقب بغرامة تتراوح ما بين مائتي ليرة سورية وألف ليرة سورية فضلاً عن التعويض عن الأضرار الناتجة عن مخالفته (المادة ١٤).

٣ ـ إذا ارتكب صاحب الرخصة مخالفة ما لشروطها تنذره السلطة التي منحت الرخصة خطياً بالرجوع عن المخالفة خلال مدة لا تقل عن خمسة عشر يوماً، مالم تكن المخالفة تتعلق بتجاوز على كمية المياه المرخص باستعمالها حيث تخفض المدة إلى أربع وعشرين ساعة. وإذا انقضت مدة الإنذار، يجوز وقف الرخصة إلى أن ينفذ مضمون الإنذار أو سحبها وفق أحكام القانون (المادة ١٥).

٤ ـ إذا تخلف صاحب العلاقة عن إزالة جهاز النضح المنصوب على المياه العامة بدون رخصة أو بعد سحب الرخصة أو سقوطها أو انتهاء مدتها، يتخذ قرار بإزالة الجهاز المنصوب خلال مدة لا تقل عن عشرة أيام ينفذ على نفقة المتخلف ومسؤوليته (المادة ١٦).

٥ ـ إن الإجراءات الإدارية المتعلقة بإزالة الأجهزة وتوجيه الإنذارات ووقف الرخص تتخذ من قبل المحافظ بقرار معلل وتنفذ فوراً من قبل قوى الشرطة، ولا توقف المراجعات القضائية أو الإدارية تنفيذ هذه القرارات (المادة ١٧).

٦ ـ إن الجنح المتعلقة بمخالفة نظام نصب أجهزة النضح على المياه العامة تدخل في اختصاص المحاكم الصلحية وتبت المحاكم المذكورة بهذه الجنح بصورة مستعجلة (المادة ١٧).

المطلب الثالث
في قانون العقوبات

صدر قانون العقوبات في سورية بموجب المرسوم التشريعي رقم ١٤٨ تاريخ ١٩٤٩/٦/٢٢. وقد نص هذا القانون على عقوبات مختلفة على الجرائم المتعلقة بالأموال العامة، ومنها:

١ ـ الاعتداء على سلامة طرق النقل والمواصلات (المواد ٥٨١ ـ ٥٨٦):

وقد تضمنت هذه المواد ما يلي:

المادة ٥٨١ ـ «من أحدث تخريباً عن قصد في طريق عام أو في أحد المنشآت

العامة أو ألحق بها ضرراً عن قصد، عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين إذا نجم عن فعله خطر على سلامة السير». وقد جاء في قرار لمحكمة النقض السورية ان التسبب في كسر عامود الكهرباء لاعقاب عليه إلا إذا نجم عنه خطر على سلامة السير[١١٧]. كما جاء في قرار آخر أنه لايشترط وقوع خطر على سلامة السير لتطبيق أحكام المادتين ٥٨٤ و ٥٨٦ عقوبات[١١٨]. كذلك جاء في قرار ثالث أنه لا تسقط بالمصالحة دعوى الحق العام بجريمة قطع كابل الهاتف[١١٩].

المادة ٥٨٢ ـ «من عطل خطاً حديدياً أو آلات الحركة أو الإشارة أو وضع شيئاً يحول دون السير أو استعمل وسيلة مالإحداث التصادم بين القطارات أو انحرافها عن الخط، عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تنقص عن الخمس سنوات».

المادة ٥٨٣: ١ ـ «يعاقب بالعقوبة نفسها من حطم أو عطل آلات الإشارة أو استعمل إشارات مغلوطة أو أية وسيلة خاصة أخرى بقصد إغراق سفينة أو إسقاط مركبة هوائية.

٢ ـ وإذا نجم عن الفعل غرق السفينة أو سقوط المركبة الهوائية كانت العقوبة عشر سنوات على الأقل».

المادة ٥٨٤: ١ ـ «من أقدم قصداً على قطع سير المخابرات البرقية أو الهاتفية أو إذاعات الراديو سواءً بإلحاق الضرر بالآلات أو الأسلاك أو بأية طريقة أخرى عوقب بالحبس حتى ستة أشهر.

٢ ـ وإذا نجم عن الفعل خطر على السلامة العامة قضي بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين».

المادة ٥٨٥: «يزاد على العقوبات المذكورة في المواد السابقة نصفها إذا أصيب أحد الناس بعاهة دائمة، ويقضى بالإعدام إذا أدى الأمر إلى موت أحد الناس».

المادة ٥٨٦: «من تسبب بالتخريب والتهديم وسائر الأفعال المذكورة في المواد السابقة عوقب بالحبس مدة لا تتجاوز الستة أشهر».

---

١١٧ ـ نقض سوري ـ جنحة، قرار رقم ٨٠٩ تاريخ ١٩٦٧/٤/٩.

١١٨ ـ نقض سوري ـ جنحة، قرار رقم ٣٤٣٤ تاريخ ١٩٦٨/١٠/١٣.

١١٩ ـ نقض سوري ـ عسكرية، قرار رقم ٧٥٦ تاريخ ١٩٨٠/٥/٣١. وانظر تفصيلات قرارات محكمة النقض المشار إليها لدى: أديب استانبولي، «قانون العقوبات»، دار الأنوار للطباعة، دمشق، ١٩٨٦، ص ٢٧٠.

٢ ـ الأضرار الملحقة بأملاك الدولة والأفراد (المواد ٧١٦ ـ ٧٣٠):

وقد شملت هذه الأضرار: الهدم والتخريب، ونزع التخوم واغتصاب العقار، والتعدي على المزروعات والحيوانات والآلات الزراعية. ونوردها فيما يلي:

أ ـ الهدم والتخريب:

نصت المواد ٧١٦ ـ ٧٢٠ من قانون العقوبات السوري معدلة بالقانون رقم ٢٧ تاريخ ١٩٧٩/٢/٧، على ما يلي:

المادة ٧١٦: «كل من هدم أو خرب قصداً الأبنية والأنصاب التذكارية والتماثيل أو غيرها من الإنشاءات المعدة لمنفعة الجمهور أو للزينة العامة، يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبالغرامة من مائة إلى ثلاثمائة ليرة».

المادة ٧١٧: «يستحق العقوبة نفسها كل من أقدم قصداً على هدم أو تخريب نصب تذكاري أو أي شيء منقول أو غير منقول له قيمة تاريخية أو تمثال أو منظر طبيعي مسجل سواءً أكان ملكاً له أم لغيره».

المادة ٧١٨: كل من أقدم قصداً على هدم أية بناية كلها أو بعضها مع علمه أنها ملك غيره، يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين وبالغرامة من مائة إلى مائتي ليرة. أما إذا وقع الهدم ولو جزئياً على الأكواخ والجدر غير المطينة أو الحيطان المبنية بالدبش دون طين كانت عقوبة الحبس من شهر إلى ستة أشهر والغرامة مائة ليرة».

المادة ٧١٩: ١ ـ «كل من هدم أو خرب قصداً شيئاً يخص غيره مما لم يعين في هذا الباب يعاقب بغرامة لا تتجاوز قيمة الضرر على ألا تنقص عن مائة ليرة.

٢ ـ وإذا كانت قيمة الشيء المتلف أو الضرر الناجم يجاوز المائة ليرة فيمكن علاوة على الغرامة أن يحبس الفاعل مدة لا تفوق الستة أشهر»[١٢٠].

المادة ٧٢٠: «إذا أدت إحدى الجنح المذكورة في المواد ٧١٦ إلى ٧١٩ إلى قتل امرىء أو جرحه عوقب المجرم على هذا الفعل مع مراعاة أحكام المادتين ١٨٨ و ١٩٠»[١٢١].

---

١٢٠ ـ يراجع بهذا الشأن أيضاً قانون الآثار رقم ٢٢٢ تاريخ ١٩٦٣/١٠/٢٦. كما جاء في قرار محكمة النقض السورية أن قيام المدعى عليه بفتح ثغرة في جدار الغرفة التي يشغلها، لا يشكل الهدم المنصوص عليه في المادة ٧١٨ من قانون العقوبات، بل يشكل جرم هدم وتخريب شيء يخص الغير المنصوص عنه في المادة ٧١٩ من قانون العقوبات «نقض سوري ـ جنحة ٤٢٠٩ ـ قرار رقم ٧١٩ تاريخ ١٩٨٢/٤/٢١».

١٢١ ـ تنص المادة١٨٨ من قانون العقوبات السوري على أنه: «تعد الجريمة مقصودة وإن تجاوزت النتيجة الجرمية الناشئة عن الفعل أو عدم الفعل قصد الفاعل إذا كان قد توقع حصولها فقبل بالمخاطرة». وتنص المادة ١٩٠=

ب ـ نزع التخوم واغتصاب العقار:

نصت المواد ٧٢١ ـ ٧٢٤ من قانون العقوبات معدلة بالقانون رقم ٢٧ تاريخ ١٩٧٩/٢/٧ على ما يلي:

المادة ٧٢١: ١ ـ «من أقدم ولو جزئياً على طم حفرة أو هدم سور من أي المواد بني أو على قطع سياج أو نزعه، أخضراً كان أم يابساً، ومن هدم أو خرب أو نقل أية علامة تشير إلى الحدود بين مختلف الأملاك يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز الستة أشهر.

٢ ـ تنزل العقوبة نفسها بمن هدم أو خرب أو نقل تخوم المساحة أو علامات الاستهداء أو نصب التحديد أو علامات تسوية الأرض».

المادة ٧٢٢: «إذا ارتكب الجرم المذكور تسهيلاً لغصب أرض أو بالتهديد أو الجبر الواقع على الأشخاص، عوقب الفاعل بالحبس من شهرين إلى سنة فضلاً عن الغرامة من مائة إلى مائتي ليرة».

المادة ٧٢٣: ١ ـ «من لا يحمل سنداً رسمياً بالملكية أو التصرف واستولى على عقار أو قسم من عقار بيد غيره، عوقب بالحبس حتى ستة أشهر.

٢ ـ وتكون العقوبة من شهرين إلى سنة إذا رافق الجرم تهديد أو جبر على الأشخاص أو الأشياء، ومن ستة أشهر إلى ثلاث سنوات إذا ارتكبه جماعة من شخصين على الأقل مسلحين.

٣ ـ يتناول العقاب الشروع في الجريمة المذكورة في الفقرة الثانية.

٤ ـ يسقط الادعاء بمقتضى هذه المادة في المحلات التي لم يجر فيها التحديد والتحرير بعد سنة من وضع اليد».

المادة ٧٢٤: يعاقب بالحبس حتى ستة أشهر من أقدم على غصب قسم من الأملاك العامة المرفقة وغير المرفقة».

وقد جاء في قرارات لمحكمة النقض السورية أن العناصر المكونة لجريمة الاستيلاء على عقار الغير المنصوص عنها في المادة ٧٢٣ والموجبة لفرض العقوبة تتطلب ألا يكون بيد المدعى عليه سند بملكية وأن يستولي على عقار بيد غيره وهو يعلم أن العقار الذي يستولي عليه هو ملك لذلك الغير[١٢٢]. وأن الأراضي الموات هي أملاك

= على أن: «تكون الجريمة غير مقصودة سواءً لم يتوقع الفاعل نتيجة فعله أو عدم فعله المخطئين وكان في استطاعته أو من واجبه أن يتوقعها وسواءً توقعها فحسب أن بإمكانه اجتنابها».

١٢٢ ـ نقض سوري ـ جنحة ٤٥٤ ـ قرار رقم ١٤٥١ تاريخ ١٩٨٢/٧/٢٨.

الدولة الخاصة[١٢٣]. وأن التجاوز على عقار الغير بعد تسليمه عن طريق دائرة التنفيذ ليس من الجرائم التي تمس القرارات القضائية[١٢٤].

ج ـ التعدي على المزروعات والحيوانات والآلات الزراعية:

نصت المواد ٧٢٥ ـ ٧٣٠ من قانون العقوبات السوري، معدلة بالقانون رقم ٢٧ تاريخ ١٩٧٩/٢/٧ والمرسوم التشريعي رقم ٨٥ تاريخ ١٩٥٣/٩/٢٨، على ما يلي:

المادة ٧٢٥: ١ ـ «كل من قطع أو قصف أو أتلف مزروعات قائمة أو أشجاراً أو شجيرات نبت الطبيعة أو نصب يد الإنسان أو غير ذلك من الأغراس العائدة للغير، عوقب بالحبس من ثلاثة أشهر حتى السنتين وبالغرامة من مائة حتى خمسمائة ليرة.

٢ ـ كل من رعى أو أطلق ماشية أو سائر حيوانات الجر أو الركوب أو الحمل فيما كان لغيره من الأراضي المحمية أو المغروسة أشجاراً مثمرةً أو المزروعات أو التي فيها محصولات، وبالاجمال كل من أتى بحيوانات يمكن أن تحدث ضرراً إلى أرض لا تخصه أو ليس له عليها حق المرور أو الرعي، يعاقب بالحبس من شهر إلى ستة أشهر وبالغرامة من مائة إلى مائتي ليرة أو بإحدى هاتين العقوبتين»[١٢٥].

المادة ٧٢٦: «إذا وقع فعل الإتلاف على مطاعم أو أشجار مثمرة أو فسائلها أو على كل شجرة أخرى ثمينة من الوجهة الزراعية أو التجارية أو الصناعية، عوقب الفاعل بالغرامة من مائة إلى ثلاثمائة ليرة وبالحبس من عشرة أيام إلى شهر عن كل مطعوم أو شجرة أو فسيلة على ألا يجاوز مجموع العقوبة الثلاث سنوات».

المادة ٧٢٧: «إذا اقتصر الجرم على تقليم المطاعم أو الأشجار أو الفسائل خفضت العقوبة المنصوص عليها في المادة السابقة إلى النصف».

المادة ٧٢٨: ١ ـ «من أقدم قصداً غير مضطر على قتل حيوان جر أو حمل أو

---

١٢٣ ـ نقض سوري ـ جنحة ١١٥٧ ـ قرار رقم ١١٢٢ تاريخ ١٩٥٢/٢/١٥م.

١٢٤ ـ نقض سوري ـ جنحة ٣٨٩ ـ قرار رقم ٢٦٤ تاريخ ١٩٦٠/٤/٣٠م.

١٢٥ ـ ويراجع بهذا الشأن أيضاً:

ـ قانون حماية الأشجار والمزروعات من ضرر الماعز، رقم ١٢٨ تاريخ ١٩٥٨/٨/٢٣.

ـ وقانون منع رعي الماعز، رقم ٦٥ تاريخ ١٩٦٦/٧/٢٠.

ـ وقانون الحراج، رقم ٦٦ تاريخ ١٩٥٣/٩/٢٠.

وقد ذكرت محكمة النقض السورية أن قلع واتلاف الأشجار القائمة المنصوص عنه في المادة ٧٢٥ هو من اختصاص محكمة البداية «نقض سوري، جنحة ٤٢١١ ـ قرار رقم ٥٧٠ تاريخ ١٩٨٢/٣/٣١».

ركوب أو مواشي من مختلف الأنواع تخص غيره عوقب بالحبس التكديري إذا وقع الجرم في ماهو جار على ملك الفاعل أو بإجارته أو حيازته بأية صفة كانت من الأراضي أو الإسطبلات أو الحظائر أو الأبنية وما يتبعها، وبالحبس حتى ستة أشهر إذا وقع الجرم في مكان جار على ملك صاحب الحيوان أو بإجارته أو حيازته بأية صفة كانت، وبالحبس من خمسة عشر يوماً إلى شهرين إذا ارتكب الجرم في أي مكان آخر.

٢ ـ وإذا قتل بالتسميم أحد الحيوانات المذكورة أعلاه كانت العقوبة في كل حال الحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين». وقد جاء في قرار لمحكمة النقض السورية أن الهر ليس من الحيوانات التي أتت على ذكرها المادة ٧٢٨ في عقوبة من أقدم قصداً غير مضطر على قتل الحيوانات التي عددتها حصراً[١٢٦].

المادة ٧٢٩: «من أقدم قصداً على اتلاف الأدوات الزراعية أو كسرها أو تعطيلها عوقب بالحبس من شهر إلى ستة أشهر وبالغرامة مائة ليرة».

المادة ٧٣٠: «إذا أقدمت عصبة مسلحة لا تنقص عن خمسة أشخاص على نهب بعض الأملاك الموصوفة أعلاه أو إتلافها قوة واقتداراً، عوقب كل من الفاعلين بالأشغال الشاقة المؤقتة وبالغرامة من مائة إلى مائتي ليرة».

٣ ـ الجرائم المتعلقة بنظام المياه[١٢٧]:

وقد ذكرت المواد ٧٣١ ـ ٧٣٥ من قانون العقوبات السوري، معدلة بالقانون رقم ٢٧ تاريخ ١٩٧٩/٢/٢٧، ما يلي:

المادة ٧٣١: «يعاقب بالحبس حتى سنة وبالغرامة حتى مائتين وخمسين ليرة أو بإحدى هاتين العقوبتين من أقدم بدون إذن:

أ ـ على القيام بأعمال التنقيب عن المياه الكائنة تحت الأرض أو المتفجرة أو على حصرها مالم يكن المقصود حفر آبار غير متفجرة في الأملاك الخاصة لا يجاوز عمقها مائتين وخمسين متراً.

---

١٢٦ ـ نقض سوري، جنحة ٧٠٩ ـ قرار رقم ٥٥٤ تاريخ ١٩٦٨/٣/٣١.

١٢٧ ـ يراجع أيضا ما ذكرناه سابقاً: القرار رقم ٣٢٠ تاريخ ١٩٢٩/٥/٢٦، والقرار بالقانون رقم ١٦٥ تاريخ ١٩٥٨/٩/٢٧، وكذلك المادة (٣٥) من قانون التنظيمات الإدارية رقم ٤٩٦ تاريخ ١٩٥٧/١٢/٢١ المتضمن صلاحيات المحافظين في حال التعدي على حقوق الانتفاع بمياه الري الثابتة، وأيضاً قانون نزع المحركات والآلات رقم ٢٠٨ تاريخ ١٩٦٠/٧/١٣.

ب ـ على إجراء حفريات تبعد عن حد ضفاف مجاري المياه ومعابرها وأقنية الري والتجفيف والتصريف مسافة أقل من عمق هذه الحفريات وفي كل حال أقل من ثلاثة أمتار.

ج ـ على نزع حجارة أو تراب أو رمل أو أشجار أو شجيرات أو أعشاب عن تلك الضفاف أو من أحواض مجاري المياه المؤقتة أو الدائمة ومن البحيرات والمستنقعات والغدران.

د ـ على الغرس والزرع أو وضع شيء ما على ضفاف البحيرات والمستنقعات والبرك والغدران أو على ضفاف مجاري المياه المؤقتة أو الدائمة أو في أحواضها أو بين ممرات أقنية الري والتجفيف والتصريف أو قساطل المياه ومعابرها المصرح بإنشائها للمنفعة العامة.

هـ ـ على التعدي بأي شكل كان على ضفاف الينابيع ومجاري المياه المؤقتة أو الدائمة والمستنقعات والبحيرات والبرك والغدران أو على حدود ممرات أقنية الري والتجفيف والتصريف أو معابر المياه أو قساطلها المصرح بإنشائها للمنفعة العامة.

و ـ على منع جري المياه العمومية جرياً حراً.

ز ـ على القيام بأي عمل دائم أو مؤقت من شأنه التأثير على كمية المياه العمومية وجريها».

المادة ٧٣٢: «يعاقب بالغرامة المنصوص عليها في المادة السابقة من أقدم بدون إذن على تنظيف مجاري المياه المؤقتة أو الدائمة أو تعميقها أو تقويتها أو تنظيمها».

المادة ٧٣٣: «يعاقب بالحبس حتى سنتين وبالغرامة حتى مائتين وخمسين ليرة من هدم أو قلب أو خرب كل أو بعض الإنشاءات المشيدة للانتفاع بالمياه العمومية أو لحفظها أو سبيل الاحتماء من طغيان هذه المياه وخصوصاً الجسور والسدود والمعابر وأقنية الري والتجفيف أو التصريف وقساطل المياه الظاهرة أو المطمورة سواءً كان قد منح بالمياه امتيازا أم لا».

المادة ٧٣٤: «يعاقب بالعقوبة نفسها من: أ ـ سيّل في المياه العمومية الممنوح بها امتيازاً أم لا أو سكب أو رمى بها سوائل أو مواد ضارة بالصحة أو الراحة العامة أو مانعة من حسن الانتفاع بهذه المياه.

ب ـ ألقى أسمدة حيوانية أو وضع أقذاراً في الأراضي الداخلة ضمن النطاق الذي حددته السلطة لحماية نبع تنتفع به العامة.

ج ـ أجرى أي عمل من شأنه تلويث النبع أو المياه التي يشرب منها الغير».

المادة ٧٣٥: «من أقدم قصداً على تلويث نبع أو ماء يشرب منه الغير، يعاقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات وبالغرامة من مائة إلى ثلاثمائة ليرة».

٤ ـ حماية الطرق العامة:

نصت المادتان ٧٣٦، ٧٣٧ من قانون العقوبات السوري المعدلتان وفق القانون رقم ٢٧ تاريخ ١٩٧٩/٢/٧ على ما يلي:

المادة ٧٣٦: يعاقب بالحبس التكديري وبالغرامة من خمسة وعشرين إلى مائة ليرة من أقدم على: أ ـ تخريب الساحات والطرق العامة أو تعييبها. ب ـ نزع اللوحات والأرقام الموضوعة في منعطفات الشوارع أو على الأبنية والعلامات الكيلو مترية والصوى أو تخريبها أو تعييبها».

المادة ٧٣٧: يعاقب بالغرامة من خمسة وعشرين إلى مائة ليرة: أ ـ من أقدم على تطويف الطرق العامة أو ملك الغير برفعه مصب مياهه عن المستوى المحدد بموجب الأنظمة أو بارتكابه أي خطأ آخر. ب ـ من سدم الطريق العامة دون داع ولا إذن من السلطة بوضعه أو تركه عليها أي شيء يمنع حرية المرور وسلامته أو يضيقها. ج ـ من أهمل التنبيه نهاراً والتنوير ليلاً أمام الحفريات وغيرها المأذون له بإجرائها أو أمام سائر المواد وغيرها من الأشياء المأذون له بوضعها في الساحات وعلى الطرق العامة. د ـ من أطفأ القناديل أو الفوانيس المستعملة لتنوير الطرق العامة أو نزعها أو أتلفها. هـ ـ من رمى أو وضع أقذاراً أو كناسةً أو أي شيء آخر على الطريق العامة. و ـ من رمى أو أسقط على أحد الناس أقذاراً أو غيرها من الأشياء الضارة من غير انتباه. ز ـ من وضع إعلانات على الأنصاب التاريخية والأبنية العامة والمقابر والأبنية المعدة للعبادة. وتنزع على نفقة الفاعل أو بواسطته الإعلانات أو المواد التي تسدم الطريق».

٥ ـ الإضرار بأملاك الدولة والناس:

نصت المادتان ٧٥٠ و ٧٥١ من قانون العقوبات السوري، المعدلتان بالقانون رقم ٢٧ تاريخ ١٩٧٩/٢/٧، على ما يلي:

المادة ٧٥٠: يعاقب بالحبس التكديري وبالغرامة من خمس وعشرين إلى مائة ليرة من يستخرج من أملاك الدولة بدون إذن عشباً أو تراباً أو حجارةً أو غيرها من المواد»[١٢٨].

المادة ٧٥١: «يعاقب بالغرامة من خمسة وعشرين إلى مائة ليرة: أ ـ من أقدم على دخول أرض الغير المسيّجة أو المزروعة أو التي فيها محصولات دون أن يكون له حق المرور. ب ـ من سبب بخطئه موت حيوانات الغير أو جرحها أو إيذاءها».

١٢٨ ـ وانظر: نظام استثمار المقالع الصادر بالقرار رقم ٢٥٣ ل. ر. تاريخ ١٩٣٥/١١/٨. وقد جاء في قرارات محكمة النقض السورية أن قانون العقوبات عاقب من استثمر مقلعا بدون رخصة، وألغى ما سبقه من الأحكام المتعلقة بذلك في القرار رقم ٢٥٣ لعام ١٩٣٥ «نقض سوري ـ جنحة ٧٦٧ ـ قرار رقم ٦٣٠ تاريخ ١٩٦٩/٣/١٦»، وأن المادة ٧٥٠ عقوبات هي الواجبة التطبيق بحق من يستخرج ترابا أو حجارة... الخ. بدون إذن من أملاك الدولة «نقض سوري ـ جنحة ٣٦٥ ـ قرار رقم ٢٦٢ تاريخ ١٩٦٨/٢/٢١».