

استعمال الأموال العامة المخصصة للاستعمال المباشر

أ.م.د. علي احمد أللهبي
كلية القانون / الجامعة المستنصرية

الخلاصة

ينفرد استعمال الاموال العامة بقواعد خاصة تختلف عن قواعد استعمال الاموال الخاصة ، وهذه تشكل جزءاً من النظام القانوني للاموال العامة الذي يدور حول فكرة واحدة هي المحافظة على الاموال العامة وضمان استمرار تخصيصها للمنفعة العامة ، ولوقوف على تلك القواعد الخاصة باستعمال الاموال العامة تأتي هذه الدراسة مع قصرها على استعمال الاموال العامة المخصصة للاستعمال المباشر فقط.

Abstract

The use of public funds (property) is regulated by an exclusive and special rules, which differ from the rules that regulate the use of private funds or money, and these rules form part of the legal system of public funds.

These rules revolve around one idea, that is to preserve public funds and ensure the continued allocation for the public benefit.

And to identify those rules – the rules of using public funds - comes this study, to note that its limited to the use of public funds allocated for direct use only.

المقدمة

إذا كانت الاموال العامة تخضع لنظام قانوني متميز من النظام القانوني الذي تخضع له الأموال الخاصة فإن من مظاهر هذا التميز خضوع استعمالها لقواعد خاصة تستهدف في مجملها المحافظة على تخصيص تلك الاموال للمنفعة العامة. ومن المعلوم ان الفقه يقسم الأموال العامة على أموال مخصصة للاستعمال العام المباشر مثل الطرق والجسور والمنتزهات العامة والمتاحف... وأموال مخصصة للاستعمال العام غير المباشر او ما يصطلح عليها بالأموال المخصصة لمرفق عام مثل المستشفيات والمدارس العامة، إلا ان بحثنا سيقصر على دراسة قواعد استعمال النوع الاول فقط على أساس إنها تخضع -فيما يتعلق باستعمالها- لقواعد مشتركة بخلاف الأموال المخصصة للاستعمال غير المباشر التي يكون استعمالها عن طريق التعامل مع المرفق العام نفسه الذي خصصت له ومن ثم فإن الإحاطة بضوابط استعمالها لا يكون إلا بدراسة النظام القانوني لكل مرفق منها مما

قد يجعل من استخلاص قواعد مشتركة في هذا الشأن أمراً صعباً بالنظر إلى اختلاف طبيعة هذه المرافق العامة.

هدف البحث: والهدف الذي نسعى اليه من وراء هذا البحث هو الوقوف على المبادئ العامة لاستعمال الاموال العامة المخصصة للاستعمال المباشر ، وتبيان مدى مراعاة القوانين والانظمة والتعليمات في العراق لهذه المبادئ .

خطة البحث: تشتمل هذه الدراسة على مبحثين سنتناول في الأول الكلام على الاستعمال الجماعي للأموال العامة المخصصة للاستعمال العام المباشر وسنوزعه على مطلبين الأول سنبحث فيه حقوق الأفراد تجاه الإدارة والآخر سندرس فيه حقوق الإدارة تجاه الأفراد. أما المبحث الثاني فسنفرد له لبحث الاستعمال الفردي للأموال العامة المخصصة للاستعمال العام المباشر وسيضم مطلبين أيضاً سندرس في الأول الاستعمال الفردي الاعتيادي والآخر سنبحث فيه الاستعمال الفردي غير الاعتيادي .

المبحث الأول

الاستعمال الجماعي للأموال العامة المخصصة للاستعمال العام المباشر

يكون استعمال الأموال العامة جماعياً عندما يكون بمقدور الأفراد استعمالها في وقت واحد، إذ أن استعمال احد لها لا يمنع الآخرين من استعمالها⁽¹⁾، ولا يقتضي الاستعمال الجماعي ان يكون استعمال الأموال العامة مباحاً للأفراد كافة إذ يبقى الاستعمال محتفظاً بصفته الجماعية إذا ما كان المال مخصصاً لاستعمال فئة من الأفراد مادام القانون او الأنظمة قد عين أفراد هذه الفئة بصفاتهم وليس بذواتهم مثل استعمال دور العبادة والنوادي الاجتماعية العائدة للدولة⁽²⁾. ويثبت لكل من الإدارة والأفراد مستعملي الأموال العامة حقوقاً متقابلة سنبينها بحسب الآتي.

المطلب الأول - حقوق الأفراد تجاه الإدارة

حرية الاستعمال: يثبت لكل فرد الحق في استعمال الأموال العامة المخصصة للاستعمال الجماعي إذا ما توافرت الشروط المطلوبة لذلك، وممارسة الفرد لهذا الحق تعد ممارسة للحقوق والحريات العامة التي تكفلها الدساتير عادة، فاستعمال الطرق العامة تعد ممارسة لحرية التنقل واستعمال دور العبادة على اختلاف انتماءاتها تعد ممارسة لحرية العقيدة⁽³⁾.

مساواة الأفراد في الاستعمال: وتلتزم الإدارة بالمساواة التامة بين الافراد في استعمالهم للأموال العامة المخصصة للاستعمال المباشر، وهذه المساواة تندرج ضمن مبدأ المساواة أمام القانون الذي يجد اساسه القانوني عادة في دساتير الدول،⁽⁴⁾ فضلاً عن تأكيد القضاء الإداري عليه كأحد المبادئ العامة للقانون الإداري.⁽⁵⁾

إلا انه لا حرج على الإدارة إذا ما قامت ببعض التنظيمات التي تقتضيها المصلحة العامة التي من شأنها ان تؤدي إلى عدم المساواة بين الأفراد في

الاستعمال مادامت هذه التنظيمات جاءت على أسس موضوعية وليست شخصية فلا تثريب على الإدارة إذا ما قامت بتخصيص يوم معين من الاسبوع يقصر فيه دخول المنتزهات العامة او المتاحف على العوائل فقط طالما لم تعين هؤلاء بذواتهم.⁽⁶⁾

لا يلزم موافقة الادارة او اخطارها: ولا يجوز للإدارة ان تخضع الاستعمال الجماعي للاموال العامة لإذن سابق منها او لإخطار سابق يقدم إليها وعلة ذلك تستمد من تخصيص هذه الاموال أصلاً للاستعمال المباشر، فاشتراط الحصول على إذن الإدارة او اخطارها قبل الاستعمال لا يعدو ان يكون عرقلة لاستعمال الأفراد لحرياتهم العامة وهذا ما يتنافى واحكام القانون⁽⁷⁾.

مجانبة الاستعمال: ويستخلص الفقه ضابطاً آخر لاستعمال هذه الاموال وهو وجوب ان يكون الاستعمال مجانياً، فلا يجوز للإدارة ان تفرض مقابل على هذا الاستعمال إلا بقانون او بناء على قانون وعلة هذه القاعدة على ما يبدو تستمد من تخصيص هذه الاموال أصلاً للاستعمال الجماعي حتى ان هذا الاستعمال، كما اشرنا الى ذلك سابقاً، يرتقي ليعد حقاً عاماً، ومن ثم إخضاعه إلى المقابل لا يعدو ان يكون عرقلة لهذا الاستعمال.⁽⁸⁾

إلا ان مجلس الدولة الفرنسي لم يظل متمسكاً بالقاعدة المتقدمة إذ أخذ يخرج عنها ابتداءً من حكمه في قضية (Laurens) الصادر في 18/أيار/1928 الذي قبل فيه قيام البلدية بفرض رسوم على وقوف السيارات في الطرق العامة إذا زاد ذلك عن حد الاستعمال المألوف وان لم يرد بذلك نص في القانون.⁽⁹⁾

اما في العراق فان قاعدة مجانبة الاستعمال الجماعي للأموال العامة لا تطبق بصورة مطلقة، إذ نجد ان هناك أموالاً عامة مخصصة للاستعمال الجماعي يكون استعمالها مجانياً مثل الطرق العامة والجسور ولكن في الوقت نفسه نجد أيضاً أن هناك أموالاً منها يكون استعمالها بمقابل مثل المنتزهات العامة والمتاحف والمعارض العامة، وهذا المقابل يجري فرضه من الإدارة على الرغم من عدم النص عليه قانوناً إذ يجري الاستناد في فرضه عادة الى صدور قرار من الوزير المختص.⁽¹⁰⁾

والمبالغ التي يدفعها الأفراد مستعملو الاموال العامة قد لا تستوفي من الإدارة مباشرة وانما يتم استيفاؤها عن طريق الملتزم فيما إذا كان المال العام يدار بطريقة التزام المرافق العامة كما هو الحال بمعرض بغداد الدولي الذي تتولى الشركة العامة للمعارض العراقية إدارته.⁽¹¹⁾

اما عن رأينا بصدد قيام الإدارة بجباية مبالغ من الأفراد نظير استعمالهم الأموال العامة فلا نرى مانعاً من قيام الإدارة بذلك إذ ان استمرار استعمال هذه الاموال يتطلب إدامة صيانتها وتطويرها والمحافظة عليها، وهذا يستدعي بطبيعة الحال الانفاق عليها ومن ثم لا بأس ان تتولى الإدارة تمويل جزء من انفاقها هذا عن طريق ما تستوفيه من تلك المبالغ، ولكن ينبغي ان يتم فرض المقابل بقانون او حتى بناء على قانون فيما إذا كان القانون يجيز للسلطة التشريعية ان تفوض اختصاصها في فرض هذا المقابل إلى السلطة التنفيذية لان المقابل الذي يدفعه

الأفراد وكيف على انه رسم وليس أجراً بالنظر إلى ان فرضه وتحديد قيمته يتم من دون ان يكون لإرادة الأفراد أي دور بذلك،⁽¹²⁾ والقاعدة التي يخضع اليها الرسم هي (لا رسم إلا بقانون او بناء على قانون)، علماً بان دستور جمهورية العراق لعام 2005 نص في المادة (28/أولاً) على ان (لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها، الا بقانون) مما يعني ان السلطة التشريعية وحدها التي تملك صلاحية فرض الرسوم ولا تملك سلطة تفويض اختصاصها هذا إلى السلطة التنفيذية.

ومع ذلك ينبغي -على حسب ما نرى- ان لا يكون هنالك تعسف في تحديد قيمة الرسم لان فكرة الرسم اصلاً تقوم على انه مقابل للخدمة المباشرة التي تقدمها الدولة للأفراد،⁽¹³⁾ علماً انه يجب ان لا نهمل الفلسفة الاقتصادية للدولة ووضعها الاقتصادي التي تعد -بحسب اعتقادنا- عوامل تسهم في تقرير ما إذا كان الاستعمال الجماعي للاموال العامة مجانياً أو بمقابل.

حق الأفراد في التعويض : والسؤال الذي يثور هنا هو هل تسأل الإدارة عن تعويض الاضرار التي تصيب الأفراد نتيجة استعمال الاموال العامة؟

بما ان الإدارة هي المالكة للاموال العامة،⁽¹⁴⁾ وان هذه الأخيرة تحت تصرفها فانها تتحمل مسؤولية تعويض الأفراد عن الاضرار التي تصيبهم منها وذلك ما لم يثبت ان الإدارة اتخذت الحيطة الكافية لمنع وقوع هذا الضرر وهذا كله استناداً إلى المادة (231) من القانون المدني رقم (40) لسنة 1951 المعدل التي تنص على ان (كل من كان تحت تصرفه آلات ميكانيكية او اشياء أخرى تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها يكون مسؤولاً عما تحدثه من ضرر ما لم يثبت انه اتخذ الحيطة الكافية لمنع وقوع هذا الضرر...) ⁽¹⁵⁾

المطلب الثاني - حقوق الادارة تجاه الافراد

إذا كان لمستعملي الاموال العامة المخصصة للاستعمال المباشر حقوقاً في مواجهة الادارة فان للادارة كذلك حقوقاً في مواجهتهم، الا ان حقوق الادارة هي ليست حقوقاً خالصة وإنما تختلط بفكرة الواجب على اساس ان الادارة تلتزم بتسيير استعمال الافراد للاموال العامة المخصصة للاستعمال العام المباشر.⁽¹⁶⁾

تنظيم الاستعمال : فللادارة التدخل في تنظيم الاستعمال الجماعي للاموال العامة عن طريق ما تضعه في هذا الشأن من أنظمة وتعليمات التي ينبغي فيها ان تستهدف المصلحة العامة على أساس ان أعمال الإدارة كافة القانونية منها والمادية ينبغي بها ان تسعى الى هذا الغرض ما دام نشاطها يوصف بأنه نشاط عام.⁽¹⁷⁾

وتتمثل المصلحة العامة التي تستهدف تلك الانظمة والتعليمات تحقيقها في كفالتها حماية الاموال العامة وضمان بقاء تخصيصها للمنفعة العامة فضلاً عن سعيها الى المحافظة على النظام العام بصوره التقليدية التي تشمل المحافظة على الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة والاخلاق والاداب العامة، وصوره غير التقليدية التي منها المحافظة على البيئة وجمالية المدن، فللادارة ان تحدد طريقاً

معينا للذهاب واخر للإياب ولها ان تحدد الاوقات التي تفتح بها المنتزهات العامة وتغلق....⁽¹⁸⁾

ولا تعارض بين سلطة الادارة في تنظيم استعمال الاموال العامة المخصصة للاستعمال الجماعي وحرية استعمال هذه الاموال اذ ان هذه الاخيرة لا تعني قدرة الافراد على استعمال الاموال العامة بالكيفية التي يشأون وانما ينبغي ان يكون الاستعمال طبقاً للضوابط الموضوعية من الادارة لتنظيمه ومراعاة الافراد لتلك الضوابط هي الفصيل بين الحرية والفوضى.⁽¹⁹⁾

ولا يجوز للإدارة ان تتذرع بسلطتها في تنظيم الاستعمال لمصادرة حرية الاستعمال ومن دون مسوغ مقبول لانها مصادرة لحق دستوري فاذا كان لها الحق في منع المركبات التي يزيد وزن ثقلها المحوري⁽²⁰⁾ على حد معين من المرور فوق جسر لعدم تحميله الاوزان الثقيلة فلا يجوز ان تمنع المرور على الجسر بصورة مطلقة الا اذا استندت الى مبرر مقبول كدواعي اعمال الصيانة.⁽²¹⁾ هذا وتخضع اعمال الادارة المتخذة لتنظيم الاستعمال الجماعي للاموال العامة لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً.⁽²²⁾

واذا كان للإدارة سلطة تنظيم استعمال الاموال العامة فهذا لا يدع مجالاً للشك في ان مستعملي هذه الاموال يشغلون في علاقتهم بالإدارة مركزاً تنظيمياً اذ تتحدد حقوقهم وواجباتهم طبقاً لما ترسمه القواعد المنظمة لهذا الاستعمال سواء وردت بقانون ام انظمة ام تعليمات.⁽²³⁾

ولا يتصور في ظل هذا الاستعمال قيام العلاقة التعاقدية بين الافراد مستعملي الاموال العامة من جهة والإدارة من جهة اخرى وذلك لأن استعمال الافراد للاموال العامة لا يتطلب كما اشرنا الى ذلك سابقاً. استحصال موافقة الإدارة عليه . حق الادارة في التعويض: ويثبت للإدارة في حالة تجاوز الافراد على الاموال العامة المخصصة للاستعمال الجماعي او إساءة استعمالها الحق بالتعويض فيما اذا سبب هذا الاستعمال الخاطئ ضرراً بالمال العام ويستند حق الادارة هنا الى القواعد العامة في المسؤولية المدنية التي تستلزم لنشوء الحق بالتعويض توافر ثلاثة عناصر مجتمعة هي الخطأ والضرر والعلاقة السببية التي تربط الخطأ بالضرر بحيث يكون الضرر نتيجة للخطأ.⁽²⁴⁾

وهكذا يجب التعويض على السائق الذي تصطدم مركبته بالسياح الحديدي المحاذي للطريق السريع بخطأ منه وكذلك على السائق الذي يتسبب بخسف الطريق العام نتيجة بلوغ وزن الثقل المحوري لمركبته حداً يفوق ما مقرر للسير على هذا الطريق .

اما اذا كان الضرر في المال العام ناشئاً عن الاستعمال الخاطئ لموظف عام فيتم تضمين الموظف قيمة الاضرار على وفق ما جاء به قرار قانون التضمين رقم (12) لسنة 2006 .

هذا ولا تؤثر المسؤولية المدنية على المسؤولية الجنائية التي قد يقررها المشرع لمن يخالف القوانين والانظمة الخاصة ببيان ضوابط استعمال الاموال العامة.⁽²⁵⁾

المبحث الثاني

الاستعمال الفردي للأموال العامة المخصصة للاستعمال المباشر

يقوم الاستعمال الفردي للأموال العامة المخصصة للاستعمال المباشر على فكرة استئثار الفرد بجزء من المال العام بحيث ان استعماله له يؤدي الى حرمان الآخرين من استعماله⁽²⁶⁾ ، ويسمى كثير من الفقهاء هذا الاستعمال بالاختصاص بجزء من المال العام المخصص للاستعمال المباشر،⁽²⁷⁾ ويمكن ارجاعه الى نوعين بحسب انسجامه والغرض الذي اعد المال العام له، وهما الاستعمال الفردي الاعتيادي والاستعمال الفردي غير الاعتيادي .

المطلب الاول - الاستعمال الفردي الاعتيادي

المقصود بالاستعمال الفردي الاعتيادي: يكون الاستعمال الفردي اعتيادياً عندما يكون المال العام قد استعمل في الغرض الذي اعد له ومثاله ان يحتل بائع مكاناً في احد الاسواق العامة لعرض بضائعه، وكذلك القيام بدفن الميت في المقابر العامة اذ على الرغم من ان هذه المقابر معدة للاستعمال المباشر الا ان استعمالها لا يكون الا بالاستئثار اذ يشغل الفرد بعد وفاته جزء منها مما يمنع الآخرين من الانتفاع به، فهو استعمال فردي لصفة الاستئثار فيه واعتيادي لاستعماله في ما اعد له.⁽²⁸⁾

ذاتية الاستعمال الفردي الاعتيادي: ويتفق الاستعمال الفردي الاعتيادي مع الاستعمال الجماعي من ناحية انسجامهما والغرض الذي اعد من اجله المال العام لذا فانه يخضع لاغلب القواعد التي تحكم الاستعمال الجماعي. الا انه على الرغم من ذلك توجد اوجه للخلاف بينهما فاذا كان الاستعمال الجماعي يرتقي -كما ذكرنا سابقاً- ليصل الى حد كونه ممارسة للحريات العامة مما اقتضى ان يكون بلا مقابل وخلاف ذلك لا يكون الا بقانون او بناء على قانون فضلاً عن عدم تطلبه الحصول على اذن الإدارة فان على العكس منه الاستعمال الفردي الاعتيادي اذ تملك الإدارة سلطة جعل هذا الاستعمال بمقابل بالنظر الى استئثار الفرد وحده بمنافع الجزء المستعمل من المال العام،⁽²⁹⁾ كما ان لها ان تخضع هذا الاستعمال لإذنها المسبق وتكون سلطتها في منح هذا الإذن مقيدة اذا ما توافرت شروط منحه اذ يتركز اختصاصها في التحقق من توافر هذه الشروط، فاذا ثبت لديها توافرها وجب عليها اصدار قرار بذلك وان لم تتوافر رفضت منح طالب الاستعمال الاذن بذلك⁽³⁰⁾ .

ولكن هل تأخذ موافقة الإدارة على الاستعمال الفردي الاعتيادي للأموال العامة شكل الترخيص دائماً أو يتصور ظهور هذه الموافقة من خلال العقد الذي يربط الإدارة من جهة والفرد مستعمل المال العام من جهة اخرى؟

نرى ان موافقة الإدارة يمكن ان تظهر من خلال الوسيطتين متقدمتي الذكر، فان كان الشائع ان تأخذ موافقة الإدارة شكل الترخيص فهذا لا يعني عدم امكانية تصور ان يكون هنالك عقد بين الإدارة و احد الافراد موضوعه استعمال المال العام استعمالاً اعتيادياً ومثال ذلك قيام الافراد باشغال مجمع سكني عام عن طريق التعاقد مع الادارة ..

المطلب الثاني - الاستعمال الفردي غير الاعتيادي

المقصود بالاستعمال الفردي غير الاعتيادي: يقصد بالاستعمال الفردي غير الاعتيادي هو ان يستأثر فرد بجزء من المال العام بصورة تحرم الآخرين من استعماله، مع استعماله في غير الغرض الذي اعد له المال العام ومثاله اقامة كشك على احد الارصفة او اشغال جزء من الرصيف المقابل لمقهى بوضع الكراسي عليه او مد الكابلات تحت احد الطرق العامة.⁽³¹⁾

ولدينا ملاحظة حول اصطلاح الفقه على استخدام المال العام بهذه الصورة ب (الاستعمال الفردي غير الاعتيادي) إذ نرى ان هذا المصطلح ينطوي على تناقض فكيف يكون استعمالاً وفي الوقت نفسه غير اعتيادي، فمصطلح الاستعمال يشير إلى استخدام الشيء في ما اعد له بينما لفظة (غير اعتيادي) تشير - مثلما قدمنا أعلاه - إلى استخدام المال العام في غير ما اعد له وبمقابل يدفع للإدارة - على ما سنرى لاحقاً - مما يجعل مصطلح الاستغلال أكثر انسجاماً ومضمونه إذ يقصد به القيام بالإعمال اللازمة للحصول على ما يتولد من الشيء أو ينتج عنه من ثمار ومنتجات.⁽³²⁾

وان الأصل في هذا الاستعمال الحظر ما دام يعطل وجوه الاستعمال الاعتيادي للمال العام واستثناء ذلك تستطيع الإدارة ان توافق عليه متى ما ثبت لديها انه لا يمنع الاستعمال الاعتيادي للمال العام⁽³³⁾، ويتم ذلك بوسيلتين هما الترخيص والعقد .

الفرع الاول - الترخيص

ضوابط الترخيص : لقد ذكرنا آنفاً ان الاستعمال الفردي غير الاعتيادي غير جائز الا اذا ثبت انه لا يعرقل الاستعمال الاعتيادي للمال العام وهذا يستدعي بطبيعة الحال اخذ موافقة الإدارة على هذا الاستعمال في كل مرة يتم فيها⁽³⁴⁾، إذ يقع على عاتق الإدارة مسؤولية التأكد من ان هذا الاستعمال لا يعوق الاستعمال الاعتيادي للمال العام، ويتم منح هذا الاذن بقرار تصدره الإدارة بارادتها المنفردة، وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في منح هذا الترخيص على خلاف الترخيص بالاستعمال الاعتيادي للاموال العامة الذي تكون سلطتها فيه مقيدة⁽³⁵⁾، إذ تملك تقدير مدى مراعاة مثل هذا الترخيص للمصلحة العامة المتصلة بالمال العام المراد الترخيص باستعماله ومثال على ذلك ان تقدر مدى تأثير اقامة كشك على الرصيف على مرور السابلة عليه⁽³⁶⁾ .

وتسمح القوانين عادة للإدارة بتحديد الشروط المطلوبة لمنح الترخيص او الزيادة فيها مع ملاحظة ان الشروط التي تضعها الإدارة يجب ان تكون قائمة على اساس دواعي المصلحة العامة مع عدم اخلالها بمبدأ المساواة بين الافراد⁽³⁷⁾ . والمرخص له يشغل مركزاً تنظيمياً لا تعاقدياً لأنه يخضع في استعماله للمال العام لقواعد معدة سلفاً مع تمكن الإدارة التعديل فيها من دون ان يكون لارادته أي دور بذلك.⁽³⁸⁾

صور الترخيص: هذا وان الاستعمال الفردي غير الاعتيادي الذي ينظمه الترخيص يتم باحدى صورتين الاولى هي الاستعمال الذي لا يتطلب استقراراً أو اتصالاً دائماً بالمال العام فهو لا يتضمن حفراً ولا إقامة بناء ولا تثبيت اية مادة على سطح الارض او بداخلها أي انه لا ينطوي على تعديل في وعاء المال العام او شكله مثل الترخيص لصاحب مقهى بوضع الكراسي والمناضد على الرصيف المقابل لمقهاه، والصورة الثانية هي بخلاف الصورة الاولى إذ يقتضي الاستعمال فيها استقراراً أو اتصالاً دائماً بالمال العام اذ تؤدي في الغالب الى احداث تغيير في وعاء المال العام او شكله لما تنطوي عليه من حفر او بناء وهذا الاستعمال يتصف بأنه اكثر ديمومة من الاول ومثاله مد الكابلات او الانابيب تحت الطرق العامة.⁽³⁹⁾

ويترتب على هذا التمييز في فرنسا ان الاختصاص بمنح الترخيص في الصورة الاولى يكون من اختصاص جهات الضبط الاداري على اساس ان هذا الاستعمال لا خطر منه على المال العام اذ تنحصر خطورته في الحد من تخصيص المال للنفع العام، اما في الصورة الاخرى فان الجهة المختصة بمنح الترخيص هي الجهة التي يتبعها المال العام اذ تتولى تقدير درجة الخطورة التي يتعرض لها المال العام من جراء هذا النوع من الاستعمال الفردي.⁽⁴⁰⁾ اما في العراق فقد وجدنا ان التمييز بين هذين النوعين من الاستعمال غير الاعتيادي موجود فالاعمال التي تنطوي على حفر او بناء يصطلح عليها بالاعمال التحتية تميزاً لها من الاعمال الاخرى. الا ان اثر هذا التمييز لا يبرز في اختلاف الجهة المسؤولة عن منح الترخيص بالاستعمال غير الاعتيادي مثلما هو الحال في فرنسا وإنما تبقى هذه الجهة واحدة في العراق اذ يبرز هذا الاثر في كون الاجراءات الواجب اتباعها للحصول على الترخيص بالاعمال التحتية هي اشد تعقيداً من تلك الاجراءات المطلوب استيفاؤها للحصول على الترخيص في غيرها من الاعمال، وذلك كله بهدف التأكد من عدم اضرار هذه الاعمال بالخدمات التحتية كشبكة الماء الصافي و المجاري.... الخ⁽⁴¹⁾. والاصل في الاستعمال الفردي غير الاعتيادي ان يكون بمقابل والسبب في ذلك يرجع الى منحه الفرد ميزة الانتفاع بالمال العام وحده واستعمال المال في غير ما اعد له فضلاً عن ان هذا الاستعمال كثيراً ما يكون مورد كسب لصاحبه،⁽⁴²⁾ ويكتسب هذا المقابل صفة الرسم وليس الاجر بالنظر الى امتلاك الادارة سلطة تقدير قيمة المقابل بارادتها المنفردة فضلاً عن كونه واحداً لجميع الافراد.⁽⁴³⁾

الغاء الترخيص: وللادارة الغاء الترخيص بالاستعمال غير الاعتيادي اذا ما خالف المرخص له شروط الترخيص او اقتضت المصلحة العامة ذلك كأن يتعلق الامر بالحفاظ على المال العام ذاته او تحقيق غرض من اغراض الضبط الاداري مثل المحافظة على الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة أو الاخلاق والاداب العامة من دون ان يكون للمرخص له المطالبة بالتعويض عن هذا الالغاء وذلك بالنظر الى الصفة الوقتية للترخيص فضلاً عن السلطة التقديرية التي تمتلكها الادارة لتقدير متطلبات المال العام واحتياجه. غير انه يجوز للمرخص له ان يدافع عن استنثاره بجزء من المال العام بمواجهة الغير فله ان يرفع دعوى الحيازة اذا

سلبت حيازته كما له ان يطلب من الادارة تمكينه من حيازة الجزء المرخص به، ويثبت له الحق بالتعويض جراء ما يصيبه من ضرر نتيجة قيام الادارة بالاشغال العامة الا اذا اجريت هذه الاشغال لمصلحة المال العام نفسه.⁽⁴⁴⁾

الفرع الثاني - العقد

يعد العقد صيغة اخرى يمكن ان يجري به الاستعمال الفردي غير الاعتيادي للمال العام وذلك باتفاق الادارة مع شخص على استئثار هذا الاخير جزءاً من المال العام المخصص للانتفاع المباشر مع استعماله في غير الغرض المخصص له.⁽⁴⁵⁾

ولعل من ابرز التطبيقات على الاستعمال الفردي غير الاعتيادي الذي يتم بصيغة التعاقد هي عقود التزام المرافق العامة اذ يمكن الاتفاق مع الادارة على الاستئثار بجزء من المال العام لاستخدامه في ادارة مرفق عام ومثال ذلك المواقع التي تخصص لاصحاب امتياز مرفق النقل او مرفق توريد المياه،⁽⁴⁶⁾ ولكن هذا لا يعني بالضرورة ارتباط هذا العقد دائماً بعقود التزام المرافق العامة اذ يمكن ان يتعاقد احد الافراد مع الادارة على استئثار جزء من مال عام واستعماله في غير الغرض الذي خصص له كالتعاقد على اقامة مطعم في منتزه عام.⁽⁴⁷⁾

ويشغل المتعاقد مع الإدارة مركزاً تعاقدياً لا تنظيمياً وبالتالي فان مركزه يتسم بانه اكثر قوة من مركز المرخص له بالنسبة الى الترخيص فاذا كان للإدارة- استناداً إلى نظرية العقد الإداري-انهاء العقد بارادتها المنفردة قبل نهاية مدته ولو لم يرتكب الطرف الاخر أي خطأ او تقصير فان للطرف الاخر ان يطالب بالتعويض عما لحقه من ضرر نتيجة هذه الانهاء الا اذا كان انهاء العقد ناتجاً عن تخصيص المال العام للنفع العام.⁽⁴⁸⁾

وعلى الرغم من ان هذا العقد هو من العقود الإدارية⁽⁴⁹⁾ مما يقتضي ان يختص القضاء الإداري بالفصل بالمنازعات الناشئة عنه وذلك في ما يخص الدول التي تعتمد مبدأ القضاء الثنائي الا انه في العراق - وهو من الدول التي تعتمد مبدأ القضاء الثنائي - يختص القضاء الاعتيادي ممثلاً في محاكم البداية بالنظر بمثل هذه المنازعات على اساس ان اختصاص محكمة القضاء الإداري طبقاً للفقرة (د) من البند (الثاني) من المادة السابعة يشمل النظر في صحة الاوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي التي لم يعين المشرع مرجع الطعن فيها فقط⁽⁵⁰⁾، وبما أن القضاء الاعتيادي هو صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات لذا فان اختصاص النظر في هذه المنازعات يكون معقوداً اليه.⁽⁵¹⁾

ذاتية صيغة التعاقد في الاستعمال: والاستعمال الفردي غير الاعتيادي الذي يتم بالتعاقد مع الإدارة يشبه الاستعمال الفردي غير الاعتيادي الذي يتم بناءً على ترخيص من الإدارة من حيث ان كليهما يكون بمقابل الا ان المقابل في الاول يتم تحديد قيمته بالمساومة بين الطرفين او المزايدة وبهذا يوصف بانه مقابل عقدي بينما في الاخر تقوم الإدارة وبارادتها المنفردة بتحديد قيمة المقابل وبذلك يكون رسماً.⁽⁵²⁾

ومن الجدير بالذكر ان المقابل في عقود الامتياز غالبا ما يكون رمزياً لان هدف الادارة الاساسي من ابرام عقود التزام المرافق العامة هو تولي احد الاشخاص ادارة مرفق عام بدلا من تحملها هذا العبء.⁽⁵³⁾

الخاتمة

من خلال ما مر بنا نستطيع ان نستخلص النتائج الآتية:

- 1- اختلاف ضوابط استعمال المال العام المعد للاستعمال المباشر باختلاف نوع الاستعمال فيما اذا كان جماعياً او فردياً، وعلة ذلك ترجع الى صفة الاستئثار التي تبرز في الاستعمال الفردي من دون الاستعمال الجماعي اذ يحتكر الفرد فيه منفعة جزء من المال العام لنفسه من دون ان يتمكن الافراد الآخرون مشاطرته تلك المنفعة مما يقتضي ان لا يكون هذا الاستعمال الا بأذن الإدارة لكي تتأكد من عدم تأثيره على تخصيص المال العام للمنفعة العامة، فضلاً عن التزام مستعمل المال العام باداء مقابل مادي للإدارة نظير استعماله تحدد قيمته بالإرادة المنفردة للإدارة او بالاتفاق مع المستعمل، وهذا كله بخلاف الاستعمال الجماعي الذي لا تتوافر صفة الاستئثار فيه مما لا يقتضي فيه استحصال موافقة الإدارة عليه ولا يكون بمقابل مادي الا اذا رخص القانون للإدارة استيفاءه من الافراد .
- 2- تمتلك الإدارة سلطة تنظيم كلا نوعي الاستعمال الا ان سلطتها هذه هي الأخرى تتفاوت ضيقاً واتساعاً بتفاوت طبيعة علاقة مستعمل المال العام بالإدارة فهي سلطة واسعة فيما اذا كان مستعمل المال العام يشغل مركزاً تنظيمياً في علاقته بالإدارة على اساس ان ارادة الإدارة سوف تنفرد برسم مضمون هذا المركز التنظيمي من دون الحاجة الى موافقة مستعمل المال العام على هذا التنظيم بينما هي اقل سعة اذا ما كان مستعمل المال العام يشغل مركزاً تعاقدياً اذ تشترك ارادة الإدارة ومستعمل المال العام في تحديد مضمون هذا المركز . وعلى العموم تنقيد سلطة الإدارة في تنظيم استعمال الاموال العامة بعدم حضر استعمال المال العام بصورة مطلقة والمساواة بين الافراد في استعمال الاموال العامة.
- 3- ضرورة مراعاة القاعدة الدستورية القاضية بفرض الرسم بقانون اذ وجدنا هنالك من الاموال العامة المخصصة للاستعمال الجماعي في العراق يجري استعمالها بمقابل يدفع الى الادارة بناءً على اوامر وزارية من دون ان تستند الى نص قانوني مما يعني عدم مشروعيتها مما يجعلها عرضة للإلغاء من القضاء .
- 4- ان مصطلح (الاستعمال الفردي غير الاعتيادي) ينطوي على تناقض مع نفسه، فالمصطلح القانوني للاستعمال يشير إلى استخدام الشيء في ما اعد له ،و(غير الاعتيادي) يقصد به استخدام المال العام في غير ما اعد له ،لذا

نقترح استخدام مصطلح (الاستغلال) لأنه اصح دلالة على هذا النوع من الاستعمال.

الهوامش

- 1- د. إبراهيم عبدالعزيز شيخا، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف في الإسكندرية، بلا سنة طبع ، ص48.
- 2- د. عبدالفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969، ص549.
- 3- د. السيد محمد مدني، القانون الإداري الليبي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1965، ص337.
- 4- تنظر على سبيل المثال المادة (6) من الدستور التونسي لسنة 1959، والمادة (40) من الدستور المصري لسنة 1971، والمادة (40) من الدستور اليمني لسنة 1991، والمادة (29) من الدستور الجزائري لسنة 1996، والفصل (5) من الدستور المغربي لسنة 1996.
- 5- الدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل، القضاء الإداري، منشأة المعارف في الاسكندرية، بلا سنة طبع ، ص53. وقضت محكمة العدل العليا الأردنية في قرارها المرقم (67) لسنة 1969 على ان (يكون قرار منع بعض الأشخاص من تعاطي البيع في السوق حقيقاً بالإلغاء لإخلاله بمبدأ المساواة أمام القانون) مجلة نقابة المحامين الأردنيين ، 1967 ، ص734 .
- 6- بهذا المعنى قضى مجلس الدولة المصري في حكمه الصادر في 31/شباط/1950 بقوله (لا محل للنعي على قرار مجلس النقل الاستشاري بوزارة المواصلات مخالفة القانون بحجة انه فضل فريقا على آخر بالسماح له بالمرور في هذا الطريق الصحراوي-إذ صدر القرار بمنع سيارات الاجرة من السير فيه- ذلك ان القرار لا يعدو ان يكون قراراً تنظيمياً للمرور لاستعمال مرفق من مرافق الدولة العامة تمليه الرغبة في حماية الانفس وصيانة النظام العام)، مجموعة مجلس الدولة لاحكام القضاء الإداري، س4، ص391.
- 7- د. نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، الدار العلمية الدولية ، عمان ، 2003 ، ص390 .
- 8- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1983، ص182.
- 9- د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، ط8، 1966، ص621.
- 10- معلومات مستقاة من مقابلة مع السيد إبراهيم محمود المشهداني مدير القسم القانوني في الشركة العامة للمعارض العراقية اجريت بتاريخ 2009/7/15، وكذلك من مقابلة مع الدكتور عادل سلمان موسى مدير حديقة الحيوانات في منتزه الزوراء اجريت في 2009./7/23
- 11- معلومات مستقاة من مقابلة مع السيد إبراهيم محمود المشهداني والمذكور تاريخها أعلاه.
- 12- د. عبدالفتاح حسن، المرجع السابق، ص551.
- 13- د. أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2000، ص64.
- 14- تنص المادة (71/ف1) من القانون المدني النافذ على ان (تعتبر اموالا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او للأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون)، وتنص المادة (97) من قانون إدارة البلديات رقم (165) لسنة 1964 المعدل على ان (تسجل باسم البلدية بدون عوض كافة الشوارع الواقعة داخل حدودها والمتروك استعمالها للنفع العام الموجودة عند نفاذ هذا القانون او التي تحدث بعد ذلك وفقا للقوانين المرعية او التي يدخل ضمن حدودها عند تغييرها...).
- 15- ينظر قرار محكمة التمييز الذي تقول فيه (ان قيام البلدية بتعيين مستوى الشارع وتبليطه هو قيام بخدمة عامة وإذا تسبب عنه ضرر منها فلا تكون مسؤولة عنه الا إذا كانت متعديّة حسبما نصت عليه المادة (219) من القانون المدني....) رقم القرار 1489 /ح/ 963 في 14 /12/ 1963 قضاء محكمة التمييز، المجلد الأول، ص42. وينظر حكمها الذي نص على ان (إذا لم تتخذ البلدية الحيلة والحذر فيما يعود إليها لمنع وقوع الحادث تكون مسؤولة عن تعويض الضرر الذي أصاب

- المتضرر (قرار 671/صلحية / 1966 في 6/7 / 1966 قضاء محكمة التمييز، المجلد الرابع، ص.113
- 16- د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص.182.
- 17- الدكتور علي محمد بدير والدكتور عصام البر زنجي والدكتور مهدي السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، جامعة بغداد، 1993، ص.14.
- 18- د.محمد عبد الحميد ابو زيد ،حماية المال العام ، القاهرة،دار النهضة العربية ،1978، ص.104 .
- 19- P.Duezet G.Debeyre , traite de droit administrative , Paris , 1952 , P791.
- 20- عرفت المادة (9/اولا) من قانون الطرق العامة رقم (1) لسنة 1983 الثقل المحوري بقولها (يقصد بوزن الثقل المحوري وزن المركبة مضافا اليه وزن الحمولة المنقولة المسلط على كل محور من محاور المركبة).
- 21- د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص.182.
- 22- د. احمد حافظ نجم، القانون الاداري، دار الفكر العربي، ط1، القاهرة، 1981، ص.287.
- 23- د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.623.
- 24- د. امجد محمد منصور، النظرية العامة للالتزامات، الدار العلمية الدولية، عمان 2003، ص.293. وينظر قرار محكمة التمييز الذي يفيد (لا يجوز لجهة الإدارة ان تفوض الطريق العام المتجاوز عليه ولها الحق ان تعارض المتجاوز عليه) قرار رقم 2413 /ح/ 1962 في 1962/12/22 مجلة ديوان التدوين القانوني، ع2، س2، 1963، ص.205.
- 25- انظر على سبيل المثال المادة (12/اولا) من قانون الطرق العامة رقم (1) لسنة 1983 التي تقضي بفرض عقوبة الحبس لمدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ولا تزيد على سنة واحدة وبغرامة لا تقل عن مائتي دينار ولا تزيد على ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين من الحق ضرراً بالطرق العامة او المطارات او خطوط السكك الحديدية.
- 26- د. محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الاداري، الدار العلمية الدولية، عمان، 2003، ص.355.
- 27- د. طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص.390.
- 28- د. نواف كنعان، القانون الاداري، الكتاب الثاني، الدار العلمية الدولية، عمان، 2003، ص.394.
- 29- د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص.183.
- 30- د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص.183. وينظر حكم محكمة التمييز الذي تقول فيه (لا يجوز إنشاء أكشاك خشبية إلا بإجازة من الجهة المختصة وكانت هناك ضرورة بمقتضى التعليمات التي يصدرها أمين العاصمة) قرار 838/ح/ 1964 في 1964 /7/20 مجلة ديوان التدوين القانوني ع1، س5، 1966، ص.170. وينظر أيضا حكمها الذي ينص على (ان المظلة على واجهة الطريق تعتبر بناءً خاضعاً للإجازة) قرار 1432/ح/ 1963 في 1963/11/14 مجلة ديوان التدوين القانوني ع 2-1، س3، 1964، ص.179.
- 31- د. طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص.382.
- 32- ينظر كل من د. عبد الرزاق احمد السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني – حق الملكية - ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1967 ، ص 497 وما بعدها . والأستاذ عبد الباقي البكري وزهير البشير ، المدخل لدراسة القانون ، بيت الحكمة ، بغداد ، 1989 ، ص 262 وما بعدها .هذا ويبدو إن المشرع العراقي راعى الاستخدام الدقيق للمصطلحات القانونية وهذا ما نجده في قانون استغلال الشواطئ رقم (59) لسنة 1987 المعدل .
- 33- د. نواف كنعان ، المرجع السابق ، ص.394 . وينظر في هذا المعنى فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة المصري التي تقول فيها (ان قيام مصلحة التليفونات باستعمال الطرق في مد أسلاكها وإقامة منشئاتها عليها يلزم ان لا يتعارض مع وجه التخصيص الاصيل للمهياة له تلك الطرق ، وهو المرور العام ، والا يعوق المجالس البلدية من القيام باختصاصاتها ، وما قد تقتضيه تلك الاختصاصات من إقامة المنشئات الخاصة بالمرافق البلدية في الطرق المذكورة) . فتوى رقم 201 في 1956/2/12 مجموعة فتاوى القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة ، س10 ، ص.88.

34- د. عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص 552. قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها على ان (منع الإدارة من التصرف في المال العام لا يمنعها من جواز الترخيص للأفراد بالانتفاع به انتفاعاً خاصاً طبقاً للقوانين والأنظمة كأن تمنح بعض الشركات امتيازاً بتسيير مرفق عام ، او تمنح بعض الأفراد ترخيصاً لشغل جزء من الطريق العام واستعماله في بعض الأغراض ...) قضية رقم (27) في 26 / 12 / 1966 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، ص 12 ، ص 282.

35- د. احمد حافظ نجم، المرجع السابق، ص 289.
36- د. طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص 382.
37- د. احمد حافظ نجم، المرجع السابق، ص 289.
38- د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 554.
39- د. السيد محمد المدني، المرجع السابق، ص 340.
40- د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 626.
41- تنظر المادة السابعة والثامنة من نظام إدارة أمانة بغداد رقم (6) لسنة 1991 (وقائع 3317 في 16/9/1991)

42- د. نواف كنعان، المرجع السابق، ص 394. في حكم للمحكمة الكلية الكويتية تقول فيه (من المسلم به ان الترخيص الصادر من جهة الإدارة إنما هو تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه، وهو تصرف مؤقت بطبيعته قابل للسحب أو التعديل في أي وقت متى اقتضت المصلحة العامة ذلك....، وسواء أكان الترخيص مقيداً بشرط ام محدد أو بأجل فإن الترخيص لا يكسب صاحبه أي حق يمنع معه على الإدارة سحبه أو إلغاؤه أو تنظيمه أو الحد منه طبقاً لسلطانها التقديرية ووفقاً لموجبات المصلحة العامة، وبغير تعسف. كما وانه لا يستوجب والحالة هذه تعويضاً من إلغاء قراره) قضية 1968/544 في 12/1/1969 أشار إليه الدكتور عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 559.

43- ينظر كل من: الدكتور برهان زريق، عقد الإيجار الإداري، المكتبة القانونية، دمشق، 2002، ص 30. الدكتور علي محمد بدير والدكتور عصام البر زنجي والدكتور مهدي السلامي، المرجع السابق، ص 407.

44- المرجع السابق، ص 407.
45- د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 628.
46- د. طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص 384.
47- د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 555.
48- د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 187.
49- راجع كل من: د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 628. الدكتور علي محمد بدير والدكتور عصام البر زنجي والدكتور مهدي السلامي، المرجع السابق، ص 408.
50- انظر المادة (7/ثانياً) من قانون مجلس شوري الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم (106) لسنة 1989 .

51- تنص المادة (29) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل على ان (تسري ولاية المحاكم المدنية على جميع الاشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة وتختص بالفصل في كافة المنازعات الا ما استثنى بنص خاص).

52- د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 555.
53- د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 187.

المراجع

المراجع باللغة العربية:

- 1- د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، اصول القانون الاداري، منشأة المعارف في الاسكندرية، بلا سنة طبع .
- 2- د. احمد حافظ نجم، القانون الاداري، دار الفكر العربي، ط1، القاهرة، 1981 .

- 3- د. اعداد صمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، 2000 .
- 4- د. امجد محمد منصور، النظرية العامة للالتزامات، الدار العلمية الدولية، عمان، 2003 .
- 5- د. برهان زريق، عقد الايجار الإداري، المكتبة القانونية، دمشق، 2002.
- 6- الدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل، القضاء الإداري، منشأة المعارف في الاسكندرية، بلا سنة طبع .
- 7- د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، ط8، 1966 .
- 8- د. السيد محمد مدني، القانون الإداري الليبي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1965 .
- 9- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969 .
- 10- د. ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، 1983 .
- 11- الدكتور علي محمد بدير والدكتور عصام البر زنجي والدكتور مهدي السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، جامعة بغداد، 1993 .
- 12- د. محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الاداري، الدار العلمية الدولية، عمان، 2003.
- 13- د. محمد عبد الحميد، حماية المال العام، دار النهضة العربية، 1978 .
- 14- نواف كنعان، القانون الاداري، الكتاب الثاني، الدار العلمية الدولية، عمان، 2003 .
- المراجع باللغة الاجنبية :

1. P Duezet G.Debeyre , traite de droit administrative , Paris , 1952 , P791.