

**الإتاوة في القانون الخاص والقانون العام والقانون المالي- (\*)**

Royalty in private law, Public law and financial law

**محمد محمد عبد اللطيف \*****كلية الحقوق/ جامعة المنصورة - مصر**

Mohamed Abdellatif

College of Law / Mansoura University - Egypt

Correspondence:

Mohamed Abdellatif

E-mail: [mohabdelatif@yahoo.com](mailto:mohabdelatif@yahoo.com)**الاستخلص**

تشكل الإتاوات مصدراً مهماً للإيرادات العامة غير الضريبية. ويكفي للتدليل على ذلك أن النصوص التشريعية واللائحية تلجأ إلى فرضها أو تعديل معدلها باستمرار. وعلى الرغم من هذه الأهمية لم تنل الاهتمام الذي تستحقه من الباحثين. والمعالجة القانونية للإتاوات لم تكن سهلة، فقد احتاج الأمر إلى دراستها في مختلف القوانين من أجل تحديد مضمونها، واستخلاص الأفكار العامة ذات الصلة بها، وأخيراً بيان القواعد التي تحكم تحديد قيمتها. وتتم دراسة الإتاوة في القانونين المصري والفرنسي. ويحظى القانون الأخير بأهمية كبيرة في الدراسة نظراً للاهتمام الفقهي والتشريعي واللائحي بالموضوع، فضلاً عن قضاء غزير ومتطور باستمرار. وعلى ذلك يتناول البحث موضوع الإتاوة في فصلين رئيسيين: أما الفصل الأول فيعرض الأفكار العامة للإتاوة وذلك بتحديد مضمونها وخصائصها وتمييزها عن غيرها من

(\*) أستلم البحث في ٢٠٢٢/٤/١٧ \*\*\* قبل للنشر في ٢٠٢٢/٤/٢٧.

(\*\*) received on 17/4/2022 \*\*\* accepted for publishing on 27/4/2022.

Doi: 10.33899/alaw.2022.133588.1197

© Authors, 2022, College of Law, University of Mosul This is an open access article under the CC BY 4.0 license

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.

\*\*تم تقسيم البحث الى قسمين القسم الأول في عدد المجلة رقم ٧٩ والقسم الثاني عدد المجلة رقم ٨٠.

\*\*الأستاذ الدكتور محمد عبد اللطيف أستاذ القانون العام في جامعة المنصورة

حاصل على دكتوراه الدولة في القانون فرنساً ١٩٨٣ ولديه بحوث ودراسات متخصصة في القانون الدستوري والإداري والقانون العام الاقتصادي.

الأفكار الأخرى وبيان أنواعها. وأما الفصل الثاني فيتناول كيفية تقدير الإتاوات سواءً إتاوة الأملاك أو إتاوة الخدمة المقدمة.  
الكلمات المفتاحية: إتاوة، إتاوة أملاك، إتاوة الخدمة المقدمة، الإتاوة ومقابل التحسين، الإتاوة والضريبة والرسم.

## Abstract

Royalties constitute an important source of non-tax public revenue. It suffices to prove this that legislative and regulatory texts resort to imposing or constantly adjusting their rate.

The legal treatment of royalties was not easy, as it was necessary to study them in various laws in order to determine their content, elicit general ideas related to them, and finally clarify the rules that govern the determination of their value. The royalty is studied in Egyptian and French laws. The latter law is of great importance in the study.

Accordingly, the research deals with the subject of the royalty in two main chapters: The first chapter presents the general ideas of the royalty by defining its content and characteristics and distinguishing it from other ideas and indicating its types. As for the second chapter, it deals with how to estimate royalties, whether property royalties or service fees provided.

**Key words:** Royalties, Domanial royalties, royalties for services rendered, royalties and capital gains, royalties, taxes and fees.

## أقدمية

### موضوع البحث وأهميته:

الإيرادات العامة التي تقوم الدولة والأشخاص العامة بواسطتها بتمويل النفقات العامة متنوعة فقد تكون ضريبية أو غير ضريبية. وقد نالت الإيرادات الضريبية اهتماماً فائقاً من فقهاء القانون العام والقانون المالي، وحظيت بالعديد من الأبحاث العلمية من جانب الباحثين.

أما الإيرادات غير الضريبية ومن أهمها الإتاوات فلم يكن نصيبها من الاهتمام الفقهي كبيراً، بل يمكن القول إن الإتاوات ماتزال حتى اليوم غير واضحة في نظر عدد من الكتاب سواءً في القانون العام أو القانون المالي بل ماتزال أسيرة لغموض سيطر عليها منذ زمن طويل.

فما تزال الإشارة إلى الإتاوة على أنها مقابل التحسين الذي تفرضه السلطات المحلية في حالة ارتفاع قيمة العقارات " بسبب أعمال المنفعة العامة. وسوف نبين في أثناء هذه الدراسة مدى صحة هذا الاعتقاد، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى وجدنا نطاق الإتاوة واسعاً يشمل تطبيقات عديدة، وهذه التطبيقات تتناولها التشريعات المختلفة في مختلف فروع القانون، ومن هنا تبدو المفارقة واضحة بين اهتمام تشريعي واضح بها وانصراف فقهي واضح أيضاً عنها.

والإتاوات بوصفها إيرادات غير ضريبية لها أهمية كبيرة، وتطبيقات متنوعة، وتقوم الدولة بجبايتها من الأفراد والمشروعات باستمرار، ومن ثم تبدو أهميتها المالية للأشخاص العامة المستفيدة بها، والأفراد الملتزمين بأدائها ليست محللاً لنزاع.

وبصفة عامة وعلى الرغم من تنوع الإتاوات إلا أن الفقه في فرنسا جرى على تقسيمها في نطاق القانون العام إلى نوعين أساسيين: إتاوة الأملاك العامة وتفرض على المصرّح لهم بإشغال هذه الأملاك، وإتاوة الخدمة المقدمة للأفراد.

**خطة البحث ومنهجه:**

نستهدف من هذا البحث تحديد مضمون فكرة الإتاوة ليس فقط في القانون العام وإنما في القوانين الأخرى أيضاً، فالقانون العام لا يحتكر وحده التنظيم القانوني للإتاوات التي تعرفها القوانين الأخرى مثل القانون المدني والقانون الضريبي والقانون الدولي أيضاً. وبالإضافة إلى ذلك إذا كانت الدول تنظم الإتاوات وفقاً لسيادتها إلا أنها تخضع في هذا التنظيم لبعض المبادئ أو القيود التي نصت عليها الاتفاقيات الدولية ذات الصلة.

من هنا تبدو دراسة الإتاوة مثلاً نموذجياً يبرهن من جديد صحة المنهج القائم على فكرة وحدة القانون.

يفترض موضوع البحث التعرض أولاً للأفكار العامة للإتاوات من حيث خصائصها والسلطة المختصة بإنشائها. وفي هذا السياق سوف نعرض للنقطة المثيرة وهي هل الإتاوة هي مقابل التحسين أو هل مقابل التحسين هو إتاوة؟

فإذا انتهينا من القواعد العامة للإتاوات يمكن لنا الانتقال إلى الموضوع الشائك وهو جوهر البحث ذاته وهو بيان الأحكام الخاصة بتقدير قيمة الإتاوات، والقواعد المتعلقة بالمنازعات الخاصة بها.

كل هذه النقاط سوف نتناولها في القانونين المصري والفرنسي، وبطبيعة الحال سيكون للقانون الأخير النصيب الأكبر في الدراسة " نظراً للاهتمام الواسع من جانب الفقه بموضوع الإتاوة، فضلاً عن قضاء غزير ومتطور باستمرار وهو بصدد تطبيق المبادئ التشريعية أو القواعد اللائحية ذات الصلة بموضوع الإتاوات.

وعلى ذلك رأينا معالجة هذا البحث وفقاً للخطة الآتية:

**الفصل الأول: الأفكار العامة للإتاوة****الفصل الثاني: الأحكام الخاصة بتقدير الإتاوة**

## الفصل الثاني

### الأحكام الخاصة بتقدير إتاوة

#### تقديم وتقسيم:

الأحكام الخاصة بتقدير الإتاوة تشكل الجزء الجوهرى في نظامها القانونى. والأصل أن هذه القواعد تتفاوت تفاوتاً ملحوظاً بين إتاوة الأملاك وإتاوة الخدمة المقدمة. وهذا التقدير للإتاوة يثير عادة المنازعات أمام القضاء أو هو ما يجعل البحث في قواعد الاختصاص القضائى أمراً ضرورياً.

وعلى ذلك تكون دراسة هذا الفصل وفقاً للخطة الآتية:

المبحث الأول : الأحكام الخاصة بتقدير إتاوة الأملاك

المبحث الثانى: الأحكام الخاصة بتقدير إتاوة الخدمة المقدمة

المبحث الثالث: الاختصاص القضائى بمنازعات الإتاوات

### المبحث الأول

#### الأحكام الخاصة بتقدير إتاوة الأملاك

تثير احكام الخاصة بتقدير إتاوة الأملاك عدة مسائل مهمة يأتي في مقدمتها التعريف بتلك الإتاوة (المطلب الأول)، ومبدأ ضرورة دفع إتاوة الأملاك (المطلب الثانى)، وكيفية تقدير إتاوة الأملاك (المطلب الثالث).

### المطلب الأول

#### التعريف بإتاوة الأملاك

تعريف إتاوة الأملاك: Redevance domaniale

إتاوة الأملاك هي المقابل المالى سواءً لإشغال أو لاستعمال الأملاك العامة. ويجرى التمييز بين الاستعمال والإشغال، فالاستعمال يتعلق بالأموال المنقولة مثل وضع آلة موسيقية أو منقولات مكتبية أو مركبة تحت تصرف المستفيد، فالاستعمال هنا لا يعادل

إشغالاً خاصاً. أما الإشغال فلا يكون إلا للأموال العقارية<sup>(١)</sup>. ومع ذلك فالتمييز بين الاستعمال والإشغال غير مؤثر، ويصعب إجراؤه أحياناً.

ومن ذلك على سبيل المثال ما قضت به محكمة القضاء الإداري من أن الاتفاق المبرم بين مصلحة السكك الحديدية وبين الشركة الدولية بشأن استغلال عربات الأكل والبولمان بالقطارات ليس احتكاراً وليس عقد التزام حتى يلزم أن يصدر به بقانون<sup>(٢)</sup> لأنه لا يقوم أساساً على تسيير مرفق عام، وإنما هو ترخيص اتخذ صورة عقد إداري بقصد إشغال مال عام واستعماله على وجه لا يخالف الغرض من أجله، بل يتفق مع هذا الغرض، وينطوي في الوقت ذاته على انتفاع المرخص له بهذا المال مقابل إتاوة يلتزم بأدائها للمصلحة<sup>(٣)</sup>. ومن الملاحظ هنا أن المحكمة استخدمت لفظي الإشغال والاستعمال، وهو استخدام في محله تماماً بالنسبة للقطارات، ويوضح نسبة التمييز بين الإشغال والاستعمال. والمهم في هذا الحكم هو أننا بصدد تطبيق سليم لإتاوة الأملاك.

#### التمييز بين إتاوة الأملاك وإتاوة مقابل الخدمات:

وفقاً لمحكمة التنازع في فرنسا تمييز إتاوة الأملاك عن إتاوة الخدمة المقدمة<sup>(٤)</sup> لأنها لا تفترض أداء الخدمة، كما أنها تميز بطريقة حسابها<sup>(٥)</sup>. واستناداً إلى هذا التمييز قضى مجلس الدولة الفرنسي بأحقية إحدى المقاطعات بفرض إتاوة على المدعين<sup>(٦)</sup> بسبب إشغال منشآت الميناء الواقعة على أرصفة يمتلكونها، وبحيث يكون لكل واحد منهم تصريح إرساء وإيقاف القارب، فالإتاوة تستحق هنا حتى في حالة عدم الاستعمال الفعلي لتصريح الإيقاف الممنوح لهم<sup>(٧)</sup> لأن الإتاوة تستحق ليس نتيجة خدمة مقدمة، وإنما لإشغال أملاك عامة، ومن ثم لا يجوز قانوناً للملاك الادعاء بأنهم لا يحصلون على خدمات فعلية غير تلك التي يخولها لهم هذا الترخيص<sup>(٨)</sup>.

(1) P. Delvolvé, | 2009 | RFDA, L'utilisation privative des biens publics. Essai de synthèse p. 229

(٢) م.ق.إ.، ٤، من يناير ١٩٥٥، القضية رقم ٣٥٣ / ٧، مج ٩ / ١، ص ٢١١.

(3) TC, 20 oct.1997, SA Papeteries Etiennes, n.00295

(4) CE, 29 nov.2002, Cne de Barcarès, req.n. 219244, AJDA, 2003, p.1016, Dr. Ad, 2003, comm.36 ; RFDA, 2003, p.173

وإذا كان مقابل الإتاوة وضع عنصر من عناصر الأملاك العامة بقصد الإشغال الخاص، إلا أن هذا المقابل لا يمكن تكييفه على أنه مقابل مباشر وفقاً لأحكام القضاء، فالشخص العام لا يقدم أي أداء، فلا يوجد أي عمل من جانب الشخص العام من أجل خدمة المنتفعين، ولكن فقط إصدار ترخيص بالإشغال، وهذا الإصدار ليس نتيجة أي إلزام قانوني أو اتفاقي يقع على الشخص العام.

ومع التسليم بصحة الحلول القضائية والرؤية الفقهية للتمييز بين إتاوة إشغال الأملاك العامة وإتاوة الخدمة المقدمة إلا أن التمييز بينهما ليس سهلاً في بعض الأحيان<sup>(١)</sup> نظراً لأن الخدمات التي تفرض عليها إتاوات تقدم أيضاً من خلال استخدام الأملاك العامة، وهو ما يتضح في بعض أحكام القضاء، كما أن التصريح بالإشغال هو في ذاته أداء خدمة بالمعنى الواسع للكلمة. ومن أشهر التطبيقات الإتاوة التي يدفعها الممارسون في المستشفيات نظير أدائهم أنشطتهم الحرة. فالمسلم به أنها إتاوة عن خدمات مقدمة من جانب المؤسسة الطبية التي يمارس فيها مهنته على الرغم من استعماله جزءاً من الأملاك العامة هو الأجهزة التقنية والمباني المتاحة له<sup>(٢)</sup>.

وفي حكم آخر يشير مجلس الدولة إلى أنه يمكن تحصيل إتاوات الخدمة المقدمة من المنتفعين مناطق عامة في المطارات عن إشغال الأراضي والعقارات، وأن هذه الإتاوات يمكن أن تأخذ في الاعتبار القيمة الاقتصادية للمزايا التي تحصل عليها الشركة المستعملة للأملاك العامة<sup>(٣)</sup>.

(1) CC, 23 janv. 1987, n.225 DC ; CE,4 mai 1988, Syndicat autonome des enseignants de médecine et Syndicat des médecins hospitalo-universitaires ; CE, 3 juill. 1991, Syndicat des psychiatres des hôpitaux et autres ; CE, 3 févr. 2003, Syndicat national de défense pour l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital et autres ; CE, 16 juill. 2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, RFDA, 2007, p.1269, concl. Ch. Devys.

(2) CE, 7 oct.2009, n.309499, Société d'équipement de Tahiti et des îles (SETIL).

ويواجه التمييز بين نوعي الإتاوة باعتراضات أخرى منها إمكانية الأخذ في الاعتبار حقوق الملكية الفكرية والقيمة الاقتصادية للخدمة بالنسبة للمستفيد“ لتحديد قيمة الإتاوة عن الخدمة المقدمة<sup>(١)</sup>.

#### عدم تخصيص عائدات إتاوات الأملاك:

لا تستخدم عائدات إتاوات الأملاك العامة من أجل تغطية النفقات الناجمة جراء وضع المال العام تحت تصرف الشاغل“ لأن هذا الوضع لا يكلف الشخص العام أي تكاليف. كما أن عائدات الإتاوات التي تحصل عليها الدولة تدرج في الموازنة في طائفة إيرادات الموازنة، وتخضع من ثم لمبدأ عمومية الموازنة وقاعدة عدم تخصيص الإيرادات. وتطبق تلك القاعدة أيضاً على موازنات الأشخاص المحلية. وعلى ذلك فلا تخصص عائدات إتاوات الأملاك لتغطية نفقات مرتبطة بالأملاك المعنية<sup>(٢)</sup>.

وفي مصر أيضاً انتهى مجلس الدولة في رأيه إلى أن الإتاوة المستحقة لإحدى المصالح الحكومية والمقررة على مواد المحاجر تدخل في ميزانية الدولة، وينطبق في شأنها مبدأ وحدة الميزانية<sup>(٣)</sup>.

#### التمييز بين إتاوة الأملاك والضريبة:

استقرت أغلبية الفقه الضريبي على تعريف الضريبة كما عرفها الفقيه G.Jèze، وهي أنها أداء مالي تفرضها السلطة العامة على الأفراد على نحو نهائي ودون مقابل“ بهدف تغطية النفقات العامة.

ويتضح من هذا التعريف أن الضريبة وإن كانت أداءً مالياً مثل الرسوم والأتاوات إلا أن العنصر الرئيسي في تمييزها هو غياب مقابل هذا الأداء المالي، وهو ما يميزها عن الأداءات أو الإيرادات العامة الأخرى. وهذه الفكرة وجدت تكريساً دستورياً من جانب المجلس

(1) E. Untermaier, précité, p.1062

(2) E. Untermaier, précité, n.165 et 166

(٣) ج.ع.، ٢١ من نوفمبر ١٩٦٢ / فتوى رقم ١٧/٢/٩.

الدستوري في فرنسا الذي اعتبر أن المقابل المالي للموانئ والملاحة ليست مقابلاً لأي أداء<sup>(١)</sup>، ويجب اعتباره ضريبة على الرغم من إطلاق وصف الإتاوة عليه<sup>(٢)</sup>.

ومن جانبه أيضاً طبق مجلس الدولة هذا المعيار فاعتبر أن المساهمة المالية التي تقع على عاتق الشركات الجوية " للتخفيف من الضوضاء الصوتية التي يتحملها المجاورون لمطارات العاصمة ليست مقابلاً لأي أداء، ومن ثم لا يمكن النظر إليها إلا على أنها ضريبة<sup>(٣)</sup> .

وهذا القضاء من شأنه رفض تشبيه إتاوة الأملاك بالضريبة" لأن هذه الإتاوة نظير مقابل وهو الحق في الانتفاع على نحو حصري بالمال العام.

#### اختصاص السلطة المختصة بإدارة الأملاك بتحديد تعريف الإتاوة:

يجوز للسلطة المختصة بإدارة الأملاك العامة، عند عدم وجود أحكام مخالفة تحديد شروط تسليم تراخيص إشغال هذه الأملاك، ومن ثم يجوز لها استناداً لذلك تحديد تعريف الإتاوة أخذاً في الاعتبار المزايا من أي نوع التي يمكن للمصرح له الحصول عليها من الإشغال.

وتجد هذه القواعد أيضاً مجالاً للتطبيق، حتى في حالة عدم وجود تنظيم خاص، على الملتزم المرخص له بتسليم تصاريح الإشغال على الأملاك العامة التي عهد إليه باستغلالها. وعلى ذلك إذا عهدت الدولة إلى إحدى الشركات إدارة طريق للسيارات، وصرحت لها بتحصيل مقابل المرور وإتاوات استخدام المنشآت الملحقة تكون هذه الشركة مختصة أيضاً بتحديد طرق الإتاوة المستحقة لشركة الاتصالات الفرنسية والحصول على عائدها وتكون

(1) «Droits de port et de navigation»

(2) CC, n° 76-92 L, 6 oct. 1976, Nature juridique de dispositions de la loi n° 67-1175 du 28 déc. 1967 portant réforme du régime relatif au droit de port et de navigation modifiée par l'article 64 de la loi de finances pour 1974

(3) CE, 13 oct. 1987, Synd. nat. transporteurs aériens : RDP 1988, p. 274, concl. Van Ruymbeke ; JCP G 1988, II, 20977, note Dufau.

المحكمة التي أصدرت الحكم المطعون فيه قد ارتكبت خطأ في القانون حين قضت بعكس ذلك<sup>(١)</sup>.

## المطلب الثاني

### مبدأ ضرورة دفع إتاوة الأملاك

مضمون مبدأ ضرورة دفع إتاوة الأملاك:

يتميز الاستعمال الجماعي للأملاك العامة بمبدأ الحرية ومبدأ المجانية<sup>(٢)</sup>. وبالمقابل فقد أكد القضاء أن أي إشغال خاص لعناصر من الأملاك العامة يخضع في آن واحد لضرورة الحصول على ترخيص ودفع إتاوة<sup>(٣)</sup>. ففكرة أن الإتاوة نظير الإشغال هي فكرة تقليدية وأساسية، ومن ثم لا يوجد مبدأ مجانية الإشغال الخاص لعناصر من الأملاك العامة<sup>(٤)</sup>.

وقد كرست المادة L.2125-1 من التقنين العام للأملاك الاشخاص العامة في فرنسا هذه القاعدة حين نصت على أنه: يكون محلاً لدفع إتاوة أي استعمال أو إشغال للأملاك عامة لشخص عام، مالم يكن الإشغال أو الاستعمال متعلقاً بإقامة الدولة معدات تهدف إلى تحسين أمن الطرق، أو كانت ضرورية لتحديد أو إثبات مخالفات الدفع لأي رسوم متحصلة نتيجة استعمال الأملاك العامة للطرق<sup>(٥)</sup>. وهكذا وضع التقنين العام للأملاك الأشخاص العامة مبدأ ضرورة دفع الإتاوة نظير إشغال أو استعمال الأملاك العامة.

(1) CE, 10 juin 2010, n.305136, Société des autoroutes Esterel-Côte-d'Azur-Provence-Alpes

(2) CE, 22 févr. 1991, n° 90381, Cne Bagnères-de-Luchon c/ Loquet ; RDI 1991, p. 183, obs. J.-B. Auby ; CE, 24 janv. 1994, n° 140685, Cne Vauxaillon

(3) CE, 10 juin 2010, n° 305136, Sté autoroutes Esterel-Côte d'Azur-Provence-Alpes ; AJDA 2010, p. 1172 ; CE, 7 mai 2012, n° 343697, Synd. intercal du canal des alpines septentrionales , p. 744 ; AJDA 2012, p. 978.

(4) CE, 11 fév. 1998, n° 171792, Ville de Paris c/ Assoc. défense droits des artistes peintres sur la place du Tertre ; AJDA 1998, p. 523, concl. Bachelier ; RFDA 1998, p. 458

(5) « Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance sauf lorsque l'occupation ou=

ويجد هذا المبدأ أساسه في أن الإشغال الخاص يمثل اعتداءً على حق جميع المنتفعين من الوصول إلى الأملاك العامة. ويضاف إلى ذلك أن دفع الإتاوة للشخص العام الذي يرى إشغال جزءاً من أملاكه العامة بمثابة مقابل للمزايا الفردية التي يحصل عليها المدين بها من الترخيص بالإشغال على حساب الانتفاع العام<sup>(١)</sup>.

ويطبق مبدأ دفع إتاوة الأملاك على شاغل الأملاك العامة سواءً كان شخصاً عاماً أو خاصاً تطبيقاً للمساواة بين الشاغلين. ويطبق المبدأ أيضاً في حالة الإشغال حتى في الحالة التي لم يسلم فيها الترخيص بالإشغال، أو لم يطلب فيها الشاغل الترخيص، وسواءً رفض الترخيص، أو لم يتقرر منحه، بل يلزم الشاغل بأداء الإتاوة حتى ولو كان الإشغال من دون أي سند يخوله الإشغال سواءً لعدم تجديد السند، أو بسبب سحب الترخيص بالإشغال لعدم الوفاء بإتاوة الإشغال. ومن ثم يلتزم شاغل الأملاك العامة سواءً بسند قانوني أو من غير سند قانوني بأداء إتاوة الإشغال<sup>(٢)</sup>.

وأكد مجلس الدولة صحة هذا التفسير بالتأكيد على أنه يحق للمقاطعة مطالبة شاغل أملاكها من دون سند بتعويض يعادل الدخل الذي كان يمكنها الحصول عليه في خلال فترة الإشغال غير المشروع<sup>(٣)</sup>.

---

=l'utilisation concerne l'installation par l'Etat des équipements visant à améliorer la sécurité routière ou nécessaires à la liquidation et au constat des irrégularités de paiement de toute taxe perçue au titre de l'usage du domaine public routier».

(1)E. Untermaier, Redevances domaniales (JC Propriétés publiques, n.14 | 2018), fasc.59-10.

(2)Ph. Loheac-Derboulle, La redevance domaniale depuis l'adoption du code général de la propriété des personnes publiques (une obscure carté, RFDA| 2013) p.1143

(3)E 16 mai 2011, Commune de Moulins, n° 317675 ; AJDA 2011. 995; ibid. 1848, note N. Ach; AJCT 2011. 527, obs. D. Dutrieux; RJEP déc. 2011. 692, Comm. 56, Concl. C. Legras ; JCP Adm. 2011, n° 25, p. 2224, note P. Yolka.

## الاستثناءات على مبدأ دفع إتاوة الأملاك:

المبدأ الخاص بدفع إتاوة الأملاك ليس مطلقاً، وإنما ترد عليه استثناءات. وقد وردت هذه الاستثناءات في المادة L.2125-1 من التقنين العام للأملاك الأشخاص العامة في فرنسا. كما وضع مجلس الدولة في مصر عدداً من الاستثناءات.

وعلى سبيل المثال قرر القضاء عدم تطبيق إتاوة الأملاك على إقامة أجهزة الرادارات على الأملاك العامة<sup>(١)</sup> لأنها تشكل بحكم موضوعها معدات متكاملة مع البنية السفلية للطرق، وتسهم في تنفيذ المرفق العام لأمن الطرق، ولا يمكن النظر إليها على أنها إشغال أو استعمال للأملاك العامة للطرق<sup>(٢)</sup>.

ومن الاستثناءات التي نص عليها التقنين من مبدأ دفع إتاوة الأملاك: ١- إذا كان الإشغال أو الاستعمال وضع طبيعي وجبري لتنفيذ أشغال أو وجود منشأة لمرفق عام يستفيد منه الجميع مجاناً. ٢- إذا كان الإشغال أو الاستعمال يسهم مباشرة في كفالة المحافظة على الأملاك العامة ذاتها. ٣- يجوز تسليم ترخيص الإشغال أو الاستعمال بالأملاك العامة مجاناً للجمعيات التي لا تستهدف الربح، وتسهم في تحقيق مصلحة عامة.

ويستثنى أيضاً من أداء إتاوة إشغال الأملاك العامة الإشغال أو الاستعمال في الحدود التي لا تتجاوز حق الاستعمال المعترف به للجميع والذي لا يخضع من ثم لأي ترخيص. وبناءً على ذلك لا يجوز قانوناً فرض إتاوة على وضع اللوحات المهنية على واجهات العقارات<sup>(٣)</sup> بالنظر إلى أبعادها وحجمها وهيئة الأماكن، ومن ثم لا تتجاوز حق الاستعمال المعترف به للجميع، ولا تشكل استعمالاً خاصاً للأملاك العامة، ويكون فرض الإتاوة غير جائز قانوناً<sup>(٤)</sup>.

(1) CE,31 oct.2007, Dpt de l'Ariège, req., n.308716, AJDA, 2007, p.2111.

(2) CAA de Marseille, 19 mai 2016, n.14MA03832, AJDA, 2016, p.1041, obs. D. Poupeau.

### أحكام الإتاوة في حالة إيجار الحكر الإداري:

إذا ورد إيجار الحكر الإداري على عنصر من عناصر الأملاك العامة فيخضع مثل أي إشغال آخر للأملاك لدفع إتاوة، كما تأخذ هذه الإتاوة في الاعتبار أيضاً أي مزايا يمكن أن يحصل عليها الشاغل.

ومع ذلك تنفرد الإتاوة هنا ببعض الأحكام منها أن مجلس الدولة أجاز تقرير إتاوة ضئيلة بسبب عدم توافر النشاط المريح للمستأجر، وهو ما يعني أن الإتاوة ليست مطابقة لهذا النوع من الإيجار<sup>(١)</sup>. وإذا ورد إيجار الحكر على أملاك خاصة فلا تطبق هذه القواعد، ولا يجوز للشخص العام منج إيجار الحكر في هذه الحالة نظير إتاوة تفضيلية إلا بمقابل يرتبط بالمصلحة العامة<sup>(٢)</sup> لأنه يحظر على الشخص العام التبرع كأن يتعاقد على إيجار بأقل من القيمة السوقية للمال<sup>(٣)</sup>.

### استثناء حالة انتقال الانتفاع بين الأشخاص العامة من مبدأ إتاوة الأملاك العامة في مصر:

وضع مجلس الدولة في مصر استثناءً مهماً على مبدأ دفع إتاوة الأملاك في الحالة التي ينتقل الانتفاع بالمال العام من شخص عام إلى آخر.

وفي رأي حديث لمجلس الدولة يتعلق بموافقة محافظة أسيوط على توفير مقار بديلة للمحاكم التي احترقت مقارها في العام ٢٠١٣، وقد طالبت المحافظة محكمة أسيوط بدفع مقابل الانتفاع إلا أن الأخيرة امتنعت عن السداد، انتهى إلى عدم إلزام الجهة الشاغلة بدفع الإتاوة.

واستند المجلس إلى أسباب حاصلها أن الانتفاع بالمال العام بحسب الأصل يكون دون مقابل، وكذلك نقل الانتفاع به بين أشخاص القانون العام<sup>(٤)</sup> لأنه لا يعد تصرفاً في المال العام الذي يخرج بطبيعته عن المعاملات، وأنه استثناءً من ذلك يكون للجهة العامة أن تقرر أن

(1) CE, ass., 19 juill. 2011, req. n° 320796 , Vayssière.

(2) J.-L. Texier et F. Tenaillieu (Bail emphytéotique, Répertoire de droit civil, fév|2022) n.70.

يكون الانتفاع بالمال العام لدى جهة إدارية أخرى بمقابل، شريطة أن يكون هذا المقابل رهيناً بموافقة الجهة المستفيدة<sup>(١)</sup>.

وهذا الرأي الذي انتهى إليه مجلس الدولة يحتاج إلى مراجعة، وذلك لثلاثة أسباب: أما السبب الأول فهو أنه ليس صحيحاً أن الأصل بالانتفاع بالمال العام أن يكون مجاناً، بل الأصل أن يكون الانتفاع بالمال العام الذي يتخذ شكل الإشغال أو الاستعمال أن يكون بمقابل، عكس الانتفاع للكافة، لأن النوع الأول من الانتفاع هو انتفاع حصري يأتي على عكس النوع الثاني كما سبق أن أوضحنا.

وأما السبب الثاني فهو أن الإشغال أو الاستعمال الحصري يفترض بالضرورة نقل الانتفاع، وهو عنصر لا يؤثر في استحقاق الإتاوة، وخصوصاً أن الإشغال في الحالة محل البحث كان وليد اتفاق، وهو لا يستبعد الإتاوة، ولا مجال للقول بأن موافقة الجهة المستفيدة شرط لا غنى عنه لاستحقاق الجهة المالكة للإتاوة، لأن هذا الشرط معناه بوضوح عدم استحقاق الإتاوة في جميع الأحوال، ويجعل الأشخاص العامة فئة مستثناة من مبدأ دفع الإتاوة خروجاً على مبدأ المساواة.

وأما السبب الثالث فهو أن تخويل المستفيد من الإشغال أو الاستعمال حق الاعتراض على دفع الإتاوة بعد بداية الإشغال أو الاستعمال يعني تحويل الانتفاع إلى عملية قسرية رغماً عن الجهة المالكة على الرغم من طبيعتها الرضائية في الأصل.

ويبدو من الأصوب القول: أنه إذا كان إشغال الشخص العام لعنصر معين من عناصر الأملاك العامة يبدو ضرورياً لتمكين الشخص العام المسئول عن إدارة المرفق من أداء المهام الموكلة إليه في هذه الإدارة فلا يكون هذا الإشغال مقابلاً لدفع إتاوة الأملاك. وبناءً على ذلك لا تستحق هيئة ميناء الإسكندرية مقابلاً مالياً نظير انتفاع مصلحة الجمارك ببعض الأماكن فيها<sup>(٢)</sup>. فالإشغال هنا لا غنى عنه لممارسة المرفق العام لممارسة مسؤولياته التي عهد بها القانون إليه.

(١) ج.ع.، ٢٢ من ديسمبر ٢٠٢١، ملف رقم ٣٢ / ٢ / ٥٣٩٧.

(٢) ج.ع.، ١٤ من نوفمبر ١٩٧٩، ملف رقم ٤ / ٣ / ٢.

وفي ذات الاتجاه ذهب القضاء الفرنسي أيضاً إلى عدم اعتبار إشغال المحاكم لأملاك عامة إشغالاً خاصاً مادامت تقوم بمهامها غير المنفصلة عن وظيفتها القضائية على الرغم من أن المقار التي تقع فيها هذه المحاكم ليست مخصصة بالكامل لممارسة هذه الأنشطة. وبالمقابل يجب أداء الإتاوة المقررة عن إشغال الملاك العامة في الحالة التي يقوم فيها الجهاز الإداري لمحكمة التجارة بممارسة أنشطة قابلة للانفصال عن الأنشطة القضائية لهذه المحاكم، ومن ثم يخضع هذا الإشغال في هذه الحالة لضرورة الحصول على سند بالإشغال وأداء الإتاوة المقررة<sup>(١)</sup>.

### كيفية تطبيق مبدأ دفع الإتاوة:

يفترض تطبيق مبدأ دفع إتاوة الإشغال وضع الشخص العام المال تحت تصرف المصرح له بالإشغال أو الاستعمال، وإلا لن يكون هناك محال للمطالبة بالإتاوة. وعلى ذلك وفيما يتعلق بإقامة المخيمات وهو مرفق عام إداري لا يجوز فرض الإتاوة عن أماكن خالية لعدم تقديم الأداء من المرفق المحلي<sup>(٢)</sup>.

وإذا كانت الإتاوة لا تستحق إلا عن إشغال لعنصر من عناصر الأملاك العامة فيجب حتى يتحقق الإشغال أن يجاوز الاستعمال العادي. وبناءً على ذلك لا يؤدي الوقوف العارض في الطريق العام من جانب مهني متجول لإبرام بيع إلى دفع إتاوة الوقوف<sup>(٣)</sup>. كما لا يترتب على استعمال أرفصة الطريق للوقت اللازم لإجراء عمليات مصرفية أو تجارية باستخدام ماكينات الصراف الألي المقامة على واجهات المباني<sup>(٤)</sup> لأن هذا الاستعمال وقتي ولا يتطلب أي ترخيص<sup>(٤)</sup>.

(1) CE,12 mars 2021, n.442284, Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce.

(2) TA Amiens, 12 sept. 1996, Garbe c/ Cne Poncher Rstruval, req.n.942340.

(3) CE,15 mars 1996, Synd. des artisans fabricants de pizza non sédentaire Province -Alpes-Côte d'Azur , req.n. 133080.

(4) CE, 31 mars 2014, Cne d'Avignon, req.n. 362140 ; AJDA, 2014, p.709 ; et p.2134, note N. Foulquier ; RDI 2014, p.570, obs. N. Foulquier ; AJCT, 2014, p.2134, p.388, obs. O. Tambou ; RTD com. 2014, p.333, obs. G. Orsoni.

باختصار حتى يكون الإشغال أو الاستعمال مؤدياً إلى دفع إتاوة الأملك ينبغي أن يتجاوز حق الاستعمال المعترف به للكافة، ويتميز من ثم باستعمال خاص للأملك العامة.

### دور فكرة الإشغال الفعلي في استحقاق الإتاوة:

مقابل الإشغال يكون من حق الشخص العام المالك مانح الترخيص أو الذي أبرم عقد الإشغال. وفي حالة الالتزام تؤدي الإتاوة إلى الملتمزم.

ولتحديد العلاقة بين الإشغال الفعلي واستحقاق الإتاوة يتم التمييز بين فرضين: أما الفرض الأول فهو أنها تستحق حتى ولو لم يستعمل ذو الشأن عملاً الترخيص بالانتفاع<sup>(١)</sup> وبالمقابل فالإتاوة الخاصة بالخدمة المقدمة تفترض الاستفادة الفعلية بالخدمة من جانب المنتفع.

وبالمقابل ففي حالة سحب ترخيص الإشغال قبل المدة المنصوص عليها لسبب آخر غير تنفيذ شروطه يتم رد جزء الإتاوة الذي دفع مقدماً ويعادل الفترة الباقية إلى صاحب الترخيص<sup>(٢)</sup>.

وأما الفرض الثاني فهو خاص بالحالة التي نكون فيها بصدد إشغال فعلي أي إشغال حقيقي من دون سند قانوني أي من دون ترخيص أو عقد. وهنا يكون الإشغال غير مشروع. ومع ذلك يكون دفع الإتاوة واجباً لأنها نظير الإشغال، وأداء الإتاوة في هذا الفرض لا يعني الإقرار بمشروعية الإشغال الذي يقع على السلطة الإدارية المسئولة وضع نهاية له<sup>(٣)</sup>.

له<sup>(٣)</sup>.

(1) CE, 29 nov.2002, Cne de Barcarès, req.n. 219244, AJDA, 2003, p.1016, Dr. Ad, 2003, comm.36 ; RFDA, 2003, p.173.

(2) Article L.2125-6 Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP).

(٣) م.إ.ع.، الدائرة الثالثة، ٤ من مايو ١٩٩٩، الطعن رقم ٣٨٧٩ لسنة ٣٧ ق، مج

وينظر إلى الإتاوة في هذا الفرض على أنها تعويض يسمح للشخص العام بالحصول على الدخل الذي كان يمكنه الحصول عليه لو كان الإشغال مشروعاً، فالتعويض هنا كقاعدة عامة يعادل الإتاوة<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثالث

#### كيفية تقدير إتاوة الأملاك

وجوب الأخذ في الاعتبار جميع المزايا التي يمكن لشاغل الأملاك الحصول عليها من الإشغال:

يبين تقنين ملكية الأشخاص العامة في فرنسا بعض الأسس التي يجب مراعاتها في تحديد إتاوة الأملاك. فالمادة L.2152-3 تنص على أنه: تأخذ الإتاوة المستحقة عن إشغال أو استعمال الأملاك العامة في الاعتبار المزايا أياً كانت طبيعتها التي يحصل عليها صاحب الترخيص<sup>(٢)</sup>.

ومؤدى ذلك النص أن الإتاوة لا تتحلل إلى مجرد إيجار، فيجب أن تأخذ في الاعتبار نوع الاستعمال المقرر للمال العام، وخصوصاً المزايا المالية التي يستمدّها الشاغل من استغلال المال العام. وعلى سبيل المثال يجب على الإدارة أن تحدد الإتاوة المطبقة على استغلال المقاهي والمطاعم أخذاً في الاعتبار طريقة الاستعمال، وموقع الأماكن المشغولة، وطبيعة التجارة محل الممارسة<sup>(٣)</sup>. فالإتاوة المفروضة على شاغل مال عام يجب أن تحسب وفقاً ليس فقط وفقاً للقيمة الإيجارية لملكية خاصة تشبه عنصر الأملاك العامة الذي من أجله

(1) CE, 31 mars 2014, n° 362140, Cne Avignon ; CE, ass., 13 avr.= =2018, n° 397047, Établissement public du domaine national de Chambord ; CE, 16 mai 2011, n° 317675, Cne Moulins ; RJEP 2011, comm. 56, concl. C. Legras ; AJDA 2011, p. 995, obs. R. Grand ; AJDA 2011, p. 1848, note N. Ach ; JCP A 2011, act. 375, obs. J.-G. Sorbara ; JCP A 2011, 2224, comm. Ph. Yolka

(2) «La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute natures procurés au titulaire de l'autorisation ».

(3) CE, 12 déc. 1923, Peysson : Lebon T., p. 826.

منح ترخيص الإشغال، وإنما وفقاً أيضاً للميزة النوعية التي تشكلها حقيقة الترخيص بالانتفاع بطريقة خاصة لجزء من الأملاك العامة<sup>(١)</sup>.

ويجب على الإدارة، وليس الأمر مجرد رخصة لها، الأخذ في الاعتبار المزايا من أي نوع التي يمكن أن يحصل عليها الشاغل من استغلال المال العام<sup>(٢)</sup>. وعلى ذلك إذا اقتصر المجلس البلدي على تحديد قيمة موحدة للإتاوة مقابل إشغال عناصر أملاك عامة دون الأخذ في الاعتبار أي مزايا من أي نوع يمكن أن يحصل عليها الشاغلون يكون قد خالف القانون<sup>(٣)</sup>.

والعناصر التي تؤخذ في الاعتبار لتحديد قيمة الإتاوة يجب أن تكون مبررة. وعلى ذلك لا يجوز للسلطة المختصة التمسك بأن الإتاوات المتنازع عليها تم تحديدها لكل سند إشغال من خلال تطبيق مقياس وطني يأخذ في الاعتبار الطبيعة الخاصة لكل نوع من أنواع الإشغال<sup>(٤)</sup>. كما لا يكون للمسئول عن الإدارة تحديد قيمة الإتاوة المتنازع عليها بحرية وفقاً للعرض والطلب دون جعلها مقابلاً للمزايا التي يحصل عليها شاغل الأملاك<sup>(٥)</sup>.

#### العناصر التي تؤخذ في الاعتبار عند تحديد قيمة الإتاوة:

- (1) CE, 10 févr. 1978, n° 07652, min. Éco., Fin. c/ Scudier : Lebon, p. 66 ; AJDA 1978, p. 677 ; CE, 21 mars 2003, n° 189191, Synd. Interc. de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux – SIPPÉREC; Lebon, p. 144 ; Dr. adm. 2003, n° 127;= =CAA Bordeaux, 17 janv. 2008, n° 05BX01253, min. Éco. c/ Sté Saur , AJDA 2008, p. 830 .
- (2) **M. Lei**, La méthode de fixation du montant des redevances domaniales à la croisée de des chemins( Gestion et finances publiques| 2019) p.106 et s.
- (3) CAA Lyon, 13 déc. 2012, n° 12LY01167, Avrillier : JCP A 2013, 99, obs. L. Erstein ; JCP A 2013, 2165, concl. C. Vinet.
- (4) CAA Bordeaux, 17 janv. 2008, n° 05BX01253, min. Éco. c/ Sté Saur.
- (5) CAA Marseille, 6 déc. 2004, n° 00MA00884 et 00MA00917, Cne Millas et Cne Saint-Feliu d'Amont : JCP A 2005, 1192, comm. J. Moreau

تتكون الإتاوة عملاً من عنصرين: عنصر ثابت يعادل القيمة الإيجارية لعنصر الأملاك المشغول. وعنصر متغير يأخذ في الاعتبار المزايا التي يستمدّها الشاغل من استغلال المال العام.

فالعنصر الثابت هو الذي يعادل القيمة الإيجارية للمال محل الإشغال. غير أن القيمة الإيجارية للملكية الخاصة التي تقارن بالمال العام ليست عنصراً ضرورياً وإلا وقع خطأ في القانون. ومن ثم إذا كان عنصر القيمة الإيجارية أعلى من تلك السائدة لملكية خاصة مقارنة فلا يؤدي ذلك إلى أي مخالفة في التقدير<sup>(١)</sup>، وإنما تؤخذ عند الاقتضاء على سبيل الاسترشاد<sup>(٢)</sup>.

وأما العنصر المتغير فيتوقف تحديده على عدد من العوامل مثل ربحية أنشطة الشاغل للمال العام، ورقم الأعمال الذي يحققه، ومدة الإشغال، والتكاليف التي يتحملها الشاغل والشخص العام على السواء<sup>(٣)</sup>.

وتتجه الإدارة الآن مدفوعة بالحصول على إيرادات عامة والطرح في منافسة إلى زيادة قيمة إتاوات الأملاك.

## المبحث الثاني

### الأحكام الخاصة بتقدير إتاوة الخدمات المقدمة

تثير الأحكام الخاصة بتقدير إتاوة الخدمة المقدمة بدورها عدداً من المسائل المهمة أيضاً ومنها: معايير الإتاوة عن الخدمة المقدمة (المطلب الأول)، وتحديد وعاء إتاوة الخدمة المقدمة (المطلب الثاني)، وتطبيق فكرة الإتاوة في مجال مرافق الأمن والإنقاذ (المطلب الثالث)، وأخيراً إدخال معايير جديدة لتقدير إتاوة الخدمة المقدمة (المطلب الرابع).

(1) CE, 11 oct. 2004, n° 254236, Pourvoyeur, Rec. T., p. 602; BJCL 2005, p. 29, concl. F. Olléon, obs. Poujade

(2) CAA Lyon, 12 juill. 2007, n° 06LY02105, Ville de Lyon; AJDA 2007, p. 2312, note D. Besle. ; CAA Marseille, 25 juin 2012, n° 10MA00114 ; Contrats-Marchés publ. 2012, comm. 260, obs. M. Ubaud-Bergeron.

(3) E. Untermaier, précité, n.98 et s.

## المطلب الأول

### معايير إتاوة الخدمة المقدمة

#### المجانة ومبادئ المرافق العامة:

قوانين أو مبادئ المرافق العامة<sup>(1)</sup> وهي المساواة والدوام والتغير لا تضم مبدأ المجانية، فالمجانة كما يقول الفقيه الراحل R.Chapus ليست بصفة عامة من بين هذه القوانين أو المبادئ<sup>(2)</sup> “ولهذا ينظر إليها على أنها ليست من مبادئ القانون الوضعي. والمجانة بالقطع ليست مبدأ بل ليس لها معنى بالنسبة للمرافق العامة الصناعية والتجارية، كما أنها لم تعد مبدأ أساسياً للمرافق العامة الإدارية، وأصبحت المجانية بعيداً عن أي نصوص تشريعية تقرها كما يقول البعض مبدأ غير ممكن العثور عليه<sup>(3)</sup> .

وفي حكم حديث بصدد إلغاء اختبارات كوفيد-19 مجاناً يؤكد مجلس الدولة من جديد أنه: لا توجد قاعدة دولية، ولا يوجد نص تشريعي ولا مبدأ قانوني عام يفرض تحمل التأمين الصحي تكاليف الفحص البيولوجي<sup>(4)</sup> .

وربما يفسر عدم تكريس مبدأ المجانية اعتراف القضاء تقليدياً للسلطة الإدارية بالاختصاص لإنشاء إتاوات نظير الخدمات المقدمة دون سند تشريعي، وخصوصاً للمرافق العامة الاختيارية التي يتم تمويلها بإتاوات تقع على المستفيدين نظير أداء الخدمات لهم. أما إذا كان المرفق إجبارياً ويتم تمويله بالضرائب فالأصل أنه لا يفرض إتاوات على المنتفعين، وتكون غير مشروعة القرارات اللائحية المنشئة للإتاوات والقرارات الفردية التي تفرض على المنتفعين أداء هذه الإتاوات. وفي هذه الحالة الأخيرة ينبغي وجود سند تشريعي يصرح للإدارة بفرض الإتاوة على المنتفعين بخدمات المرفق.

ومع ذلك فقد أصبحت الاعتبارات الاقتصادية تلعب دوراً مؤثراً في التوسع في الخدمات التي يتم تمويلها ولو جزئياً من خلال الإتاوات كما سنوضح لاحقاً في نهاية هذا البحث.

(1) «Lois du service public».

(2) R. Chapus, Droit administratif général( t.1, éd. 15 éd), n.793

(3) Robert Hertzog, Le prix du service public( AIDA| 1997, numéro spécial) p. 55.

(4) CE, Ord. 29 oct.2021, n.457520.

### التمييز بين إتاوة الخدمات المقدمة والرسم:

كان التمييز في وقت ما يتم استناداً إلى الصفة الاختيارية أو الإلزامية للخدمة المقدمة. ففي الحالة الأولى يكون المقابل المالي إتاوة وفي الحالة الثانية يكون رسماً.

واستقر القضاء في مرحلة تالية وحتى الآن على تبني ثلاثة معايير لتمييز الإتاوة عن الرسم. وهذه المعايير الثلاثة هي: الإتاوة تطلب من المنتفعين، وتطلب من أجل تغطية خدمة عامة محدد أو تكاليف إقامة أو صيانة منشأة عامة، ويجب أن تجد الإتاوة مقابلاً مباشراً في خدمة مقدمة من المرفق أو استعمال المنشأة<sup>(١)</sup>.

### المعيار الأول: الإتاوة تطلب من المنتفعين:

يفترض هذا المعيار تحديد المستفيدين من المرفق، فلا وجود لإتاوة إلا في الحالات التي يكون فيها المنتفعون من المرفق قد استفادوا مباشرة من أداءات معينة وشخصية على نحو يجعلهم منتفعين خاصين للمرفق، فالإتاوة تهدف إلى تحقيق مصلحة خاصة للمستفيدين منها أكثر من كونها لتحقيق مصلحة عامة.

وعلى ذلك وإلى جانب الخدمات الجماعية التي ليس لها مستفيد توجد أيضاً الخدمات التي يمكن أن توجه إلى أشخاص محددين. وتطبيقاً لذلك قضى بأن الرقابة الطبية التي يخضع لها الأجانب طالبي الإقامة موضوعها حماية الصحة العامة، ولا تعد من ثم خدمة مقدمة نظير دفع إتاوة<sup>(٢)</sup>. كما قضى بأن الإتاوة الملقاة على عاتق مشغل الطائرات على سبيل مهمة الرقابة على الاقتراب من المطارات تبدو مبررة<sup>(٣)</sup> لأن هذه المهمة تمارس أساساً لمصلحة هؤلاء المشغلين. وفي هذه الحالات لا يستبعد تحقيق المصلحة الخاصة للمنتفعين من تحقيق المصلحة العامة فيما بعد وبصفة تبعية<sup>(٤)</sup>.

(1) **Conseil d'Etat**, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*( Documentation française | 2002) p.17 et s.

(2) CE, 20 mars 2000, Groupement d'information et de soutien des immigrés (GISTI), p. 122.

(3) CE, 21 oct.1988, Synd. nat. des transporteurs aériens, EDP, 1989, p.1464, note Gaudemet.

ولا يعتبر أيضاً من المنتفعين الذين تطلب منهم إتاوة لتمويل رفع والتخلص من المخلفات المنزلية إذا كان وعاءها هو عدد الأمتار المكعبة لمياه الشرب المستهلكة، وتحاسب إدارة المياه مشتركيها عليها في فواتيرها“ لأن الخاضعين لها جميع المشتركين في مرفق المياه وليس فقط المنتفعين من مرفق رفع ومعالجة المخلفات المنزلية<sup>(١)</sup>.

**المعيار الثاني: الإتاوة تطلب من المنتفعين من أجل تغطية تكاليف مرفق عام محدد أو نفقات إقامة أو صيانة منشأة عامة:**

وفقاً لهذا المعيار لا توجد إتاوة إلا بقدر ما يكون المبلغ المطلوب لا يتضمن أي عناصر لا يكون من شأنها تغطية تكاليف مرفق أو نفقات إقامة أو صيانة منشأة عامة.

ويتشدد القضاء في الرقابة على طبيعة العناصر التي تؤخذ في الاعتبار لحساب التكاليف المطلوب تغطيتها من المنتفعين. فالرقابة هنا رقابة قانونية الهدف منها منع إساءة استعمال الإجراءات، وذلك بإلقاء تكاليف على الإداء المطلوب دفع مقابله المالي. وبناءً على ذلك أنه لا يجوز أن يدخل في حساب إتاوة محددة تفرض على شركات الطيران تكاليف الرقابة على الأرض للطائرات ووثائق الطيران التي تتم في المطارات قبل الإقلاع أو بعد الهبوط“ لأن هذه النفقات التي تدفع هي في مصلحة سلامة المنتفعين والأفراد المسافرين ولا يمكن قانوناً أن تدخل في أساس حساب الإتاوة<sup>(٢)</sup>.

**المعيار الثالث: يجب ان تجد الإتاوة مقابلاً مباشراً في الخدمات المقدمة من المرفق أو في استعمال المنشأة:**

هذا المعيار هو المعيار الأساسي، ويشكل مع المعيار السابق مبدأ التعادل<sup>(٣)</sup>. فالمعيار الأول ليس كافياً وحده “ لأنه لازم بالنسبة للإتاوة والرسم على حد سواء. فكل من الإتاوة والرسم يتم الحصول عليه، وعلى خلاف الضريبة، بمناسبة تقديم خدمات. ومن هنا يقيم القضاء علاقة وثيقة بين المقابل المالي والخدمة لتمييز الإتاوة التي تبدو هنا بوصفها ثمناً، بينما الرسم يتميز بعدم وجود هذه العلاقة.

(1) CE, 6 mai 1985, Cne de Pointe-à-Pitre, Tables p. 557.

(2) CE, 10 fev.1995, Chambre synd. du transport aérien, AJDA, 1995, p.402..

(3) «Principe équivalence»

ويكرس القضاء بشكل قاطع فكرة أن إتاة الخدمة المقدمة يجب أن تجد بصفة أساسية مقابلً مباشراً في الخدمة المؤداة من المرفق<sup>(١)</sup>.

واستناداً إلى معيار المقابل رأي القضاء أن مقابل عبور الطرق والكباري الذي يطلب من المتنفعين " من أجل تغطية أعباء مرفق عام محدد، وتكاليف إنشاء وصيانة منشأة عامة يجد مقابلً في أداءات مقدمة من المرفق وفي استعمال المنشأة، ومن ثم يجب النظر إليه ليس على أنه من الإيرادات الضريبية، وإنما بوصفه ثمناً لعملية تخضع لأمر ٣٠ من يونيو ١٩٤٥<sup>(٢)</sup>. وأن الخدمة المقدمة للمتنفعين تتمثل في الراحة والسرعة والسلامة والاقتصاد المحتمل في المسافة، ومن ثم فمقابل العبور يجد مقابلً مباشراً في الأداءات التي يقدمها المرفق وفي استعمال المنشأة<sup>(٣)</sup>.

وكرست بعض القوانين مثل تقنين التخطيط الحضري<sup>(٤)</sup> في فرنسا ضرورة وجود مقابل الإتاة. وعلى ذلك قضى بوقف تنفيذ قرار اعتماد كراسة الشروط فيما تضمنته من فرض إتاة لصيانة أرض الجولف على الملاك " لأن هذا الاستقطاع ليس مقابلً مباشراً لخدمة مؤداة للملاك في القرية، ومن ثم تكون الإتاة في حقيقتها فريضة ضريبية فرضت دون سند من القانون<sup>(٥)</sup>.

ويؤدي معيار المقابل إلى نتيجة مهمة جداً وهي أن الإتاة تتميز بالتعادل بين قيمة المبلغ المحدد لها وقيمة الأداء المفروضة من أجل القيام به. وهذا التعادل يأخذ في الاعتبار،

(1) «Considérant qu'une redevance pour service rendu doit trouver essentiellement une contrepartie directe dans la prestation fournie par le service» CE, 3 août 2011, n.337740, Syndicat national des installateurs en radiocommunications.

(2) CE, 13 mai 1977, Cie financier et industrielle des autoroutes, D. 1978, p.130.

(3) CE, 13 mai 1977, Sté Cofiroute, D. 1978, p.131, note P. Delvolvé.

(4) «Code de l'urbanisme».

(5) L. Olléon, | Quand l'instauration d'une redevance pour servitude n'est pas fondée | 2005 | AJDA | , 2305

كما سنرى ليس التكلفة الحقيقية للخدمة فقط وإنما أيضاً القيمة الاقتصادية لها. والقضاء يكرس أيضاً فكرة التعادل كما يكرس تماماً فكرة المقابل المباشر<sup>(١)</sup>.

واستناداً إلى هذه المعايير الثلاثة قضى مجلس الدولة بأن إتاوة المساحة<sup>(٢)</sup> التي يدفعها ملتزم المناجم ليس لها وصف إتاوة أملاك " لأنها لا تشكل مقابلاً للتصريح بإشغال أملاك عامة، وليس لها وصف إتاوة خدمات مقدمة " لأن القصد منها ليس تغطية تكاليف مرفق عام أو نفقات إنشاء أو صيانة منشأة عامة، كما لا تجد مقابلاً في خدمة مقدمة من هذا المرفق أو استعمال هذه المنشأة، وأن ما يطلق عليه وصف إتاوة المساحة ليس في حقيقته سوى فريضة ضريبية قد تكون ضريبةً أو رسماً<sup>(٣)</sup>.

## المطلب الثاني

### تحديد وعاء إتاوة الخدمة المقدمة

#### أهمية تحديد وعاء الإتاوة: *L'assiette de la redevance*

موضوع الإتاوة هو إذن تغطية تكاليف الخدمة وفقاً لمبدأ التعادل كما سبق أن بينّا. ويتطلب ذلك وضع قوائم للتعريف. وللقيام بهذه المهمة يجب تحديد وعاء الإتاوة.

وعاء الإتاوة هو الأساس الذي يقوم عليه نظام التعريف، واحترام القواعد الخاصة بالتعادل المالي والتناسب بين النفقات. وتحديد الوعاء ليس أمراً سهلاً دائماً. وعلى سبيل المثال تحديد إتاوة معالجة مياه الصرف الصحي<sup>(٤)</sup> يتم وفقاً لحجم المياه المستعملة للمنتفعين، وأن تصرف هذه المياه يمكن أن يقدر اعتماداً على استهلاك المياه. ومن ثم إذا ظهرت استحالة قياس هذا الاستهلاك يجوز للسلطة المختصة بتحديد تعريف إتاوة معالجة مياه الصرف الصحي أن تقرر وضع هذه التعريف استناداً إلى تقييم حجم تصريف المياه المستعملة التي يمكن أن تعزى إلى الفئات المختلفة لمستعملي شبكات الصرف الصحي<sup>(٥)</sup>.

(1) CE, 3 août 2011, n.337740, Syndicat national des installateurs en radiocommunications.

(2) «Redevance superficière»

(3) CE, 5 oct.2020, n.423928, Sté Le Nickel ; CE, 10 fev.1995, Chambre synd. du transport aérien, AJDA, 1995, p.402.

(4) «Redevance d'assainissement».

(5) CE, 23 nov. 1992, Synd. d'assainissement de la Haute -Vallée

ولا يجوز أن تشمل إتاوات الموانئ الجوية نفقات خدمات بعيدة عن الملاحه الجوية<sup>(١)</sup>. وعلى ذلك لا يدخل في أساس فرض الإتاوة التكاليف المتعلقة بالتدريب الأساسي للطيارين، واعتماد الأدوات الجديدة، ووضع النظام اللانحي“ لأن هذه النفقات لا ترتبط بخدمات تؤدي مباشرة للشركات الجوية<sup>(٢)</sup>.

ويثير تحديد وعاء الإتاوة بعض المشكلات الخاصة التي سنتناولها الآن.

### الأخذ في الاعتبار العوامل الخارجية: *Les externalités*

في مواجهة عوامل خارجية سلبية مثل الضوضاء أو التلوث فقد يتم ضم تكاليف مقاومتها إذا كانت قابلة للقياس في الفاتورة المقدمة للمنتفع إذا كانت هذه العوامل تنسب إلى نشاطه أو الخدمة التي يتلقاها. وتبدو الإتاوة هنا أسلوباً لإعمال مبدأ الملوث يدفع. ونحن هنا أمام رؤية اقتصادية مؤداها أن إدخال العناصر الخارجية يؤدي إلى تجنب الاستهلاك المفرط“ بسبب السعر المنخفض.

ونظام الإتاوة ليس بعيداً عن تلك الاهتمامات. فالإدارة أو الهيئة التي تقدم الخدمة أو استعمال المنشأة مهمتها أيضاً مواجهة الضوضاء أو التلوث فيكون منطقياً أن تدخل تكاليف هذه المواجهة في الثمن المطلوب من المستخدم. مثال ذلك أن تكاليف تشييد حائط مضاد للضوضاء على امتداد الطرق السريعة يمكن أن تدخل في قيمة الاستثمارات التي تنعكس على المنتفع من خلال مقابل العبور *Péage* الذي يطلب منه<sup>(٣)</sup>.

### مضمون فكرة التعادل بين قيمة الإتاوة وقيمة الخدمة المقدمة:

يظل مبدأ التعادل أساسياً في فكرة إتاوة الخدمة، ويقوم بوظيفة أساسية في التمييز بين الإتاوة والرسم كما قدمنا. وكان القضاء يفسره تفسيراً ضيقاً بمعنى عدم تجاوز قيمة الإتاوة قيمة الخدمة أو التكلفة، فالعلاقة يجب أن تكون وثيقة بين الإتاوة والخدمة المقدمة،

d'Aure, RFDA, 1994, concl.O. Fouquet.

(1) **D. Broussolle**, *Redevance et service public* (AJDA, 1995)p.403.

(2) CE, 10 fév.1995, n.148035, Chambre syndicale du transport aérien, AJDA, 1995, p.403.

(3) CE, 5 oct. 2020, req.n. 423928

وأن تكون متناسبة مع التكاليف<sup>(١)</sup>. ويمارس القاضي الإداري رقابة محدودة على التناسب بين قيمة الإتاوة والتكلفة الحقيقية للخدمة المقدمة<sup>(٢)</sup>.

بيد أن مفهوماً جديداً لمبدأ التعادل تبناه القضاء فيما بعد. ففي حكم لمجلس الدولة الفرنسي في ١٦ من يوليو ٢٠٠٧ أجاز الأخذ في الاعتبار القيمة الاقتصادية للخدمة بالنسبة للمستفيد منها، فالإتاوة لا تقتصر على التكلفة المادية، وإنما يمكن أن تأخذ في الاعتبار المزايا من أي نوع التي يحصل عليها المستفيد منها مثل الشهرة التي ترتبط بالمنشأة الطبية التي يمارس فيها الطبيب أنشطته<sup>(٣)</sup>.

وأعاد مجلس الدولة هذا المفهوم مرة أخرى في حكم أحدث، فقرر أنه حتى يمكن لإتاوة الخدمة المقدمة أن تنشأ قانوناً يجب ان تجد بصفة أساسية مقابلاً مباشراً في الخدمة المقدمة من المرفق، أو عند الاقتضاء استعمال منشأة عامة، ومن ثم يجب أن تتعادل مع قيمة الأداء أو الخدمة. وإذا كان موضوع المدفوعات الذي يمكن للإدارة المطالبة به هو تغطية تكاليف المرفق العام، فلا يعني ذلك بالضرورة أن قيمة الإتاوة لا يجوز أن تتجاوز تكلفة الخدمة المقدمة، ومن ثم يمكن احترام قاعدة التعادل بين تعريف الإتاوة وقيمة الأداء أو الخدمة ليس فقط من خلال تطبيق ثمن التكلفة للأداء أو الخدمة، وإنما أيضاً وفقاً لخصائص الخدمة، وأخذاً في الاعتبار القيمة الاقتصادية للأداء بالنسبة للمستفيد منه، ويجب في جميع الأحوال أن تحدد التعريف وفقاً لمعايير موضوعية ومعقولة في إطار احترام مبدأ المساواة بين المنتفعين من المرافق العامة وقواعد المنافسة.

ويخلص المجلس مما تقدم إلى أنه إذا انتهت المحكمة الإدارية الاستئنافية إلى عدم مشروعية الإتاوة عن أنشطة تقديم الطعام catering المستحقة على الشركة المعنية استناداً إلى أن هذه الإتاوة لم يتم حسابها فقط وفقاً للخدمة المقدمة ولكن على رقم الأعمال

(1) CE, 2 novembre 1987, Mansier, req.n. 57051 ; CE, 6 avril 2001, EDF et GDF, req. n° 21708.

(2) CE, 17 nov. 1978, Société Établissements Geismann Frères, req. n. 00262.

(3) CE Ass., 16 juillet 2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, req.n. 293229 : Revue générale du droit on line, 2008, numéro 1893.

الذي حققته الشركات الجوية، وإذا قضت على هذا النحو على الرغم من أن مقابل الخدمات المقدمة يمكن ان يأخذ في الاعتبار القيمة الاقتصادية للمزايا التي تحصل عليها الشركة المستفيدة من المنشأة أو من المرفق العام تكون المحكمة قد ارتكبت خطأ في القانون<sup>(١)</sup>.

ويبدو من صياغة أحكام مجلس الدولة أن الأخذ في الاعتبار القيمة الاقتصادية للأداء أو الخدمة للمستفيد يعد وجوبياً في حالة إتاوة الأملاك، بينما يبدو جوازياً للإدارة في حالة إتاوة الخدمة المقدمة. كما لا يعني هذا القضاء الإحلال بشكل عام للتعريف وفقاً للقيمة الاقتصادية للخدمة المقدمة محل التعريف وفقاً لتكاليف الخدمة “ لأن هذا القضاء يفترض أن المستفيد يحصل فعلاً على ميزة اقتصادية من الخدمة، وحتى في هذا الفرض يظل جائزاً للإدارة إما أن تأخذ في الاعتبار القيمة الاقتصادية أو تكاليف الخدمة المقدمة<sup>(٢)</sup> .

وهذا التطور الجديد في مفهوم مبدأ التعادل يدفع الكتاب إلى التساؤل عن جدوى الحفاظ على التمييز بين إتاوة الأملاك وإتاوة الخدمة المقدمة، وخصوصاً أنه في بعض الأحيان يبدو التمييز ضعيفاً بين نوعي الإتاوة، بحيث توجد أحياناً إتاوة شاملة كما هو الحال في مجال استعمال الترددات الإذاعية<sup>(٣)</sup>.

أيا كان الأمر في هذا الرأي فقد حدث تطور ملحوظ في مسألة اللجوء إلى الإتاوة في مرافق الأمن والإنقاذ.

### المطلب الثالث

(1) CE, 7 oct.2009, req.n.30949, AJDA, 2009, p.2480

(2) **Ch.de Bernardinis**, Le nouveau visage de la redevance pour service rendu, de la notion strictement comptable à la notion marchande lié à la valeur économique de la prestation, La lettre juridique n.372 du 19 novembre 2009.

(3) **E. Untermaier**, Que reste-t-il de la distinction des redevances pour service rendu et des redevances pour occupation du domaine public, AJDA, 2010, p.1062 ; Redevances pour service rendu et redevance pour occupation du domaine public, JCP A, 11 février 2013, étude 2039, p.24 ; **J. Michel**, [Le juge et les redevances pour service rendu]2012| RFFP| quoi de neuf| n.118) p. 71.

## تطبيق فكرة الإتاوة في مجال

### مرافق الأمن والإنقاذ

أثيرت صعوبات في مجال مرفق الأمن لتحديد متى يكون اللجوء إلى الرسم ومتى يتم اللجوء إلى الإتاوة.

#### (١) عدم تمويل مهام الأمن من خلال الإتاوات:

أما الحالة الأولى فهي عدم تمويل مهام الأمن من خلال الإتاوات. وهذه المهام تتم من أجل المصلحة العامة للجميع، ومن ثم يتم تمويلها بالضرائب، ولا يجوز إلقاء عبء تمويلها على الأفراد حتى ولو تم معرفة المستفيدين منها، ويقع تمويل هذه المهام على عموم الممولين.

وتطبيقاً لذلك لا يجوز للدولة إلزام الشركات التي تقوم بتشغيل مرفق الطرق السريعة بتمويل نفقات الشرطة استناداً إلى أن ممارسة الشرطة لمهام الرقابة وأمن المنتفعين تقع بطبيعتها على الدولة، والنفقات التي تتطلبها تظل لا علاقة لها بتشغيل شبكة الطرق محل الالتزام<sup>(١)</sup>. كما يرفض القضاء أيضاً اعتبار الأشخاص الذين تقوم الإدارة في مواجهتهم، أو تعهد إلى هيئات اعتماد مستقلة، ببعض مهام التفتيش والرقابة والفحص مستفيدين حقيقيين، وفي هذه الحالة يكون للقانون وحده النص على إلقاء تكاليف هذه المهام على عاتق المستفيدين أو طالبي الترخيص<sup>(٢)</sup>.

#### (٢) إلزام المستفيد تكاليف بعض مهام خاصة للأمن:

وأما الحالة الثانية فهي خاصة بطلب المستفيد خدمات معينة. فيحدث في بعض الأحيان أن تقوم جهات الأمن بتقديم مهام معينة تتجاوز المهام الإجبارية التي تكلف بها. وفي هذه الحالة لا يتعلق الأمر بمصلحة لجميع المنتفعين، وإنما لمصلحة البعض تحديداً، بحيث إن الاستفادة البعض منها تحول دون استفادة الآخرين. وعلى ذلك فالاستفادة الخاصة هنا تعطي مسوغاً لمقابل مالي على غرار الانتفاع الخاص بالمال العام.

(1) CE Ass., 30 octobre 1996, Mme Wajs et M. Monnier, Rec., p.397.

(2) CE, 26 mars 1997, Société Elf Antargaz., p.111

ويجيز مجلس الدولة في مصر في الحالة المتقدمة فرض إتاوة على من يطلب خدمات أمن إضافية أو خاصة تتجاوز الخدمة العامة في توفير الأمن والمحافظة على الأموال. ومن ذلك على سبيل المثال تعيين حراسة خاصة على بعض المنشآت<sup>(١)</sup>.

وفي فرنسا كرس قانون التوجيه والبرامج في ٢١ من يناير ١٩٩٥ بشأن الأمن إمكانية أن تطلب الشرطة مقابلاً إضافياً من الأشخاص عن خدمات الأمن التي لا تتعلق بالواجبات العادية التي تقع على السلطة العامة في مجال المحافظة على الأمن، وتتعلق بمصالحهم.

### (٣) تمويل مرفق الإنقاذ :

لا توجد قواعد واحدة يخضع لها مرفق الإنقاذ، فالقواعد متباينة ومختلفة. ويرجع ذلك إلى أن خدمة الإسعاف الخاصة أو التابعة لمراكز طبية خاصة يتحمل تكلفتها المستفيد منها، بينما خدمة الإطفاء تكون مجانية.

والمبدأ الذي يطبقه القضاء صارم وهو أن خدمات الإسعاف والإطفاء لا يمكن أن تكون نظير مقابل مالي لا من طوائف الأشخاص الذين يمكن أن تكون لهم مصلحة خاصة في مقاومة حريق، ولا حين تتدخل هذه المرافق من أجل إنقاذ شخص محدد<sup>(٢)</sup>.

ومع ذلك توجد بعض الاستثناءات على هذه القاعدة المتشددة. فالقضاء يجيز الخروج عليها استناداً إلى فكرة أن الأداءات المقدمة من الشخص العام تتجاوز الاحتياجات التي يكون ملزماً بتبليتها مجاناً. ومن ذلك وجود مرفق الإطفاء في صالات العرض<sup>(٣)</sup>.

والنوع الثاني من الاستثناءات يقره المشرع. وفي فرنسا أيضاً ينص القانون على المقابل المالي في حالات الأنشطة الترفيهية أو الرياضية الخطرة بشكل خاص وتتطلب غالباً

(١) ح.ع. ، ١٥ من فبراير ١٩٦٤ ، ملف رقم ٣٢ / ٢ / ١٣٠. انظر أيضاً ج.ع. ، ٢١ من مارس ١٩٦٢ ، ٣٢ / ٢ / ٨٨.

(2) CE, 18 janv. 1985, D'Antin de Vaillac et autres, p. 12 ; CE, 5 déc. 1984, Ville de Versailles c/Lopez, p. 399,

(3) CE Sect., 17 déc. 1937, Garnier et Legris, p. 1053 ; 28 déc. 1949, Sté Ciné Lorrain, p. 584

خدمات إنقاذ، وذلك بالنسبة للعمليات التي تستدعي نفقات عالية (قانون رقم ٢٧٦ في ٢٧ من فبراير ٢٠٠٢).

## المطلب الرابع

### إدخال معايير جديدة لتقدير

#### إتاوة الخدمة المقدمة

إذا كان القضاء قد استطاع أن يحدد بدقة العناصر التي يمكن ان تدخل في قيمة الإتاوة إلا أنه يبدو أكثر حذراً حينما يتعلق الأمر بوضع طريقة تسمح بتقدير هذه العناصر، ومن ثم يمتنع عن وضع قواعد صارمة، ويفضل أن يقتصر على التحقق من أن تحديد قيمة الإتاوة غير مشوب ظاهرياً بخطأ، وذلك في ضوء العناصر المقدمة من الخصوم.

ويجب أن تتوافر في المعايير التي تحدد في ضوءها قيمة الإتاوة عدة شروط هي أن تكون موضوعية، وشفافة، ويمكن التحقق منها، وغير تمييزية.

وتبدو مرونة القضاء في قبوله أحيانا لمعايير جزافية، وإدخال تعديلات وفقاً لمعايير جغرافية واجتماعية.

#### استخدام معايير جزافية: *Critères forfaitaires*

يجوز القضاء في بعض الأحيان الأخذ بمعايير جزافية“ من أجل تحديد التعريف. ويقدم القضاء في فرنسا حالتين:

أما الحالة الأولى فهي خاصة بإتاوة الرقابة الجوية، وذلك انطلاقاً من اعتبارات واقعية والرغبة في التبسيط. فأجاز القضاء أن توزيع الإتاوات عن خدمات المرور الجوي النهائية يعتمد على معيار يأخذ في الاعتبار وزن الطائرة عند الإقلاع<sup>(١)</sup>.

وأما الحالة الثانية فهي خاصة بإتاوة رفع المخلفات المنزلية. فالقضاء يكتفي بوجود علاقة كافية بين قيمة الإتاوة والخدمة المقدمة، ومن ثم أجاز أن تحدد القيمة جزافياً، وذلك بالنسبة للاستخدام الموسمي للمخيمات وانتشارها الجغرافي<sup>(٢)</sup>. كما أجاز القانون أيضاً إنشاء إتاوة إجمالية للمباني الرأسية تأخذ في الاعتبار عدد السكان أو كمية المخلفات المنتجة إما وفقاً للحجم أو الوزن، ويقوم الشخص المسئول عن إدارة المبنى السكني بوصفه المنتفع من المرفق بتوزيع الإتاوة الإجمالية على السكان<sup>(٣)</sup>.

ولا يتفق مع ضرورة وجود علاقة كافية بين قيمة الإتاوة والخدمة المقدمة أن يتم تحديد الإتاوة، أو الرسم، أخذاً في الاعتبار أو الاسترشاد بعوامل خارجية لا علاقة لها بالخدمة. مثال ذلك ما تضمنه قرار رئيس مجلس الوزراء في مصر رقم ٧٢٢ لسنة ٢٠٢٢<sup>(٤)</sup> من النص على أنه يتم الاستشهاد بمعدلات استهلاك الكهرباء عند تحديد فئات رسوم مقابل خدمات الإدارة المتكاملة لمنظومة المخلفات أي رسوم النظافة (الملحق رقم ١٤).

### إدخال تكييف في قيمة الإتاوة: *Les modulations*

(1) CE, 21 oct. 1988, Synd. national des transporteurs aériens, p. 374

(2) CE, 6 mai 1985, Cne de Pointe-à-Pitre c/Martin, Tables p. 557 ;  
CE, 4 juin 1986, Assoc. des propriétaires des terrains pour les  
loisirs en Oléron c/SIVOM d'Oléron, Tables p. 431.

(3) **L. Bozec**, Mise en place de la redevance incitative du service public d'élimination des déchets( éd. Quae, 2008) p.86

(٤) قرار رئيس مجلس رقم ٧٢٢ لسنة ٢٠٢٢ باللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢٠٢ لسنة ٢٠٢٠ بشأن تنظيم إدارة المخلفات المنشور في الجريدة الرسمية في ٢٢ من فبراير ٢٠٢٢ ، العدد (٧) مكرر (ح).

قد يستهدف تحديد قيمة الإتاوة أغراضاً أخرى غير تغطية تكاليف الخدمة“ تطبيقاً لسياسة مقصودة من الشخص العام، ومن ثم يتم إدخال تكييف على قيمة الإتاوة. فإذا كانت القاعدة تأبى إلقاء إتاوة على عاتق المستفيد تزيد قيمتها على تكاليف الخدمة المقدمة وإلا اكتسبت صفة ضريبية، إلا أنه من الممكن أن تكون قيمة الإتاوة أقل من تكلفة الخدمة دون أن تفقد الإتاوة صفتها تلك.

ومن هنا أجاز القضاء إدخال عدد من التكييفات التي تستند إلى معايير جغرافية، واجتماعية، وتجارية. وهذه التكييفات تخضع لمبدأ المساواة ووفقاً له يفترض تحديد تعريفات مختلفة تطبق على نفس الخدمة المقدمة وعلى فئات مختلفة من المنتفعين بخدمة أو منشأة عامة، ما لم يكن ذلك نتيجة لضرورة لقانون، إما أن يكون هناك اختلاف ملحوظ بين المنتفعين، وإما وجود ضرورة متعلقة بمصلحة عامة على علاقة بأوضاع تشغيل الخدمة أو المنشأة يوجب هذا الإجراء<sup>(١)</sup>.

وفي الحالة التي يقوم فيها مقدم الخدمة بإدخال تعديلات على التعريفة فقد لا يستطيع الوصول إلى توازن الموازنة إلا عن طريق مساعدة تقدمها له السلطة العامة.

#### اعتماد معايير جغرافية:

أجاز القضاء منذ وقت مبكر إدخال معايير جغرافية تعدد على موقع إقامة المستفيد من الخدمة، ورأى مجلس الدولة أنه يوجد اختلاف في مركز الأشخاص المقيمين بصفة دائمة في جزيرة Re خارج فرنسا والمقيمين فيها، وهو اختلاف من شأنه تبرير وضع تعريفية مخفضة لانتقال السكان المقيمين في الجزيرة. أما الأشخاص المقيمين في الجزيرة بغرض خاص فلا تتوافر فيهم شروط الاستفادة من التعريفية التفضيلية<sup>(٢)</sup>.

وقد منح المجلس الدستوري حماية دستورية للتمييز وفقاً لمعايير جغرافية بمناسبة رقابته على دستورية النص التشريعي الذي يجيز لقرار إنشاء الإتاوة الخاصة بالمنشآت

(1) CE, 10 mai 1974. Denoyez et Chorques, p. 274 ; CE. 13 octobre 1999, Compagnie nationale Air France, p.303

(2) CE, 10 mai 1974. Denoyez et Chorques, p. 274

الهندسية التي تربط بين الطرق الإقليمية النص على تعريفات مختلفة أو مجانية وفقاً لتنوع طوائف المنتفعين" للأخذ في الاعتبار إما لضرورة مصلحة عامة لها علاقة بأوضاع استغلال المنشأة، وإما المركز الخاص لبعض المنتفعين، وخصوصاً الذين يقع موطنهم أو مقر عملهم في المحافظات المعنية<sup>(١)</sup>.

وقد استقر القضاء في فرنسا على اعتناق الرؤية المتقدمة.

### اعتماد معايير اجتماعية:

يجوز القضاء إدخال تعديل على التعريف استناداً على معايير اجتماعية، وهو نهج يتفق مع التمييز الإيجابي. وهذا التمييز يعتمد على التفاوت بين الأسر في الموارد. وهذا التمييز لا يستند إلى اختلاف المراكز بين الأفراد وإنما إلى ضرورة الاستفادة من الخدمة دون تمييز وفقاً للقدرات المالية. وفي هذا السياق قضى مجلس الدولة بأن الاعتبارات الاجتماعية تبررها مصلحة عامة تفترض أن الاميز يمكنهم الاستفادة من معهد للموسيقى دون تمييز وفقاً لقدراتهم المالية<sup>(٢)</sup>.

وبدوره أيضاً كرس القانون فكرة إدخال المعايير الاجتماعية في تحديد تعريف الخدمات التي تقدمه المرافق العامة الإدارية الاختيارية، فيمكن تحديدها وفقاً لمستوى دخل المنتفعين وعدد أشخاص العائلة الواحدة، وأن الأسعار المحددة لا تحول دون المساواة في الانتفاع من الخدمة<sup>(٣)</sup>.

ومع ذلك يذهب القضاء إلى أن الإعفاء من الإتاوة لا يكون غير مشروع إلا إذا تم تفسير القانون على أنه لا يجيزه، أو لا يكون له علاقة مع موضوع الخدمة مثل إعفاء كبار السن من بعض الإتاوات<sup>(٤)</sup>.

(1) CC, 12 juill. 1979, 107 DC.

(2) CE Sect., 29 déc. 1997, Cne de Gennevilliers et commune de Nanterre, p. 499.

(3) Loi du |29 juillet 1998 |d'orientation relative à la lutte contre les exclusions |(Art. 147).

(4) CE, 27 fév. 1998, Cne de Sassenay c/Loup, Tables p. 777.

## إدخال تعديلات على تعريف الإتاوة وفقاً لسياسة تجارية:

تعديل تعريف الإتاوة يمكن أن يفهم أحياناً على أنه أداة لاتباع سياسة تجارية. وأجاز القضاء منطق هذا التعديل. ففي حكم لمجلس الدولة أكد على سلامة تحديد مطارات باريس لتعريف تدرجية لهبوط طائرات شحن البضائع وفقاً للحمولة السنوية للشركة في ضوء المصلحة العامة المرتبطة بتطوير مطارات باريس باعتبارها منصة للشحن الدولي وتوسيع عرض الشحن الجوي المتجه إلى هذه المطارات<sup>(١)</sup>.

وهذا القضاء يأخذ في الاعتبار المتطلبات الاقتصادية والتجارية التي تواجهها بعض المشروعات العامة، ويجب أن تظل معقولة حتى تكون بعيدة عن مخاطر إلغاء القضية لها الذي يحرص على مراعاة مبدأ المساواة بين المنتفعين أمام المرافق العامة.

## عدم جواز الإعفاء التام من أداء الإتاوة:

الإتاوة لا تفرض إلا نظير خدمة مقدمة كما قدمنا. وعلى سبيل المثال تحدد قيمة إتاوة رفع المخلفات المنزلية وفقاً لأهمية الخدمة المقدمة من المرفق لكل طائفة من طوائف المستفيدين من الخدمة.

وعلى ذلك لا يجوز للسلطة التي أنشأت الإتاوة تقرير الإعفاء التام من دفع الإتاوة سواءً فيما يتعلق بجمع المخلفات أو معالجتها للمستفيدين الذين ينتمون لطائفة مثل العاملين في المباني أو التجارة الجائلة وغيرها دون إثبات ما يفيد أن هؤلاء المهنيين لا ينتجون أي نفايات منزلية، أو أن النفايات التي ينتجونها تشبه النفايات المنزلية وإلا يكون قد خالف مبدأ المساواة<sup>(٢)</sup>.

## التمييز في قيمة الإتاوة بين المستفيدين من الخدمة:

يجوز التمييز في قيمة الإتاوة عن نفس الخدمة المقدمة بين طوائف عديدة من المنتفعين. غير أن هذا التمييز يفترض إما أن توجد بينهم اختلافات راجعة إلى مراكز يمكن تقييمها،

(1) CE, 13 oct. 1999. Cie Air France, p. 303.

(2) CE, 25 juin 2003, n.240411, Cté des communes Chartreuse Guiers c./Ailloud.

وإما وجود ضرورة ترتبط بمصلحة عامة ترتبط بظروف استغلال الخدمة مما يبرر هذا الإجراء.

وعلى ذلك إذا كانت المدعية تتمسك بأن المرسوم محل النزاع لا يجوز له من دون مخالفة مبدأ المساواة الاحتفاظ بمستوى أدنى وطبيعة جرافية للإتاوة في محافظات ما وراء البحار بالمقارنة بالمحافظات التي تقع في فرنسا إلا أن هذا الاختلاف يجد تبريراً موضوعياً في الاهتمام بتشجيع تنمية استخدام الترددات الإذاعية بواسطة جهاز يتكيف مع الوضع المحلي بالنظر إلى العدد المحدود من الطلبات، وهذا التمييز يستند من ثم إلى اعتبارات المصلحة العامة<sup>(١)</sup>.

وبالمقابل لا يكون التمييز بين المنتفعين مبرراً في حالة وجود اختلاف في تكلفة الوصول من خلال الإنترنت لموارد الأرشيف اعتماداً على ما إذا كان مقدم الطلب يقيم في المحافظة التي تحتفظ بها أم لا<sup>(٢)</sup>. غير أن هذا الرأي يتعارض مع أحكام القضاء التي تجيز التمييز وفقاً لأسباب جغرافية.

كذلك يكون التمييز في التعريف مبرراً إذا كان يستند إلى اختلاف المراكز بين المستفيدين. وتطبيقاً لذلك إذا تم تعديل تعريف الإتاوة لخمس منازل كانت تتصل بالفعل من قبل بمحطة معالجة مياه للصرف الصحي قبل تشييد المحطة الجديدة التي أدت إلى توصيل عدد كبير من المنازل إليها، ونظراً لهذه الاستفادة من الخدمة السابقة يكون قرار تعديل التعريف لهذه المنازل بما يتفق مع تشغيل المنشآت القائمة من قبل لا يكون القرار قد خالف مبدأ المساواة لاختلاف أوضاع المستفيدين<sup>(٣)</sup>.

### البحث الثالث

#### الاختصاص القضائي بمنازعات الإتاوات

(1) CE, 3 août 2011, n.337740, précité.

(2) **A. Lallet**, Diffusion et réutilisation des informations publiques; Open data-données ouvertes( Répertoire IP/IT et Communication, 2020) n.319.

(3) CE, 22 oct.2021, n.436256, AJDA, 2021, p..2132, obs. M.Maupin.

نعرض تباعاً الاختصاص القضائي بالمنازعات الخاصة بإتاوة الأملاك (المطلب الأول)، وإتاوة الخدمة المقدمة (المطلب الثاني)، وأخيراً طبيعة دعاوى الإتاوات وحدود رقابة القضاء على تقدير الإتاوة (المطلب الثالث).

## المطلب الأول

### الاختصاص القضائي بمنازعات إتاوة الأملاك

الاختصاص الواسع القضاء الإداري بمنازعات إتاوات الأملاك:

الاختصاص بمنازعات إتاوة الأملاك يتبع بالضرورة ودائماً القضاء الإداري " لأن الإتاوة ترتبط مباشرة بإشغال الأملاك العامة، ويتم استقطاعها بمناسبة أعمال وعمليات للسلطة العامة<sup>(١)</sup>. وبالإضافة إلى ذلك ينص التقنين العام للأملاك الأشخاص العامة في فرنسا على اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات المتعلقة بمبدأ أو قيمة إتاوات الإشغال أو استعمال الأملاك العامة أيا كانت طرق تحديدها (المادة 1.2-2331-L).

ويدخل في اختصاص القاضي الإداري بطبيعة الحال المنازعات الخاصة بمشروعية القرارات المتعلقة بتعريف إتاوة إشغال الأملاك العامة<sup>(٢)</sup>.

ومن جانب آخر لا يجوز إثارة المنازعة في الشروط التعاقدية المنشئة للإتاوات بواسطة الدفع بعدم المشروعية<sup>(٣)</sup>. وعلى العكس إذا تعلق الأمر بقرار لائحي يحدد تعريف الإتاوة فيمكن المنازعة في مشروعيتها سواءً بطريق مباشر بدعوى الإلغاء أو بطريق غير مباشر من

(1) J.-L. Albert, op.cit, n.73. CE 5 mai 1993, Cne de Montrouge, req. n° 86666

(2) CE, 5 mai 1993, Cne de Montrouge c/ Social, rq.n.8666 ; TC, 20 oct.1977, SA Les Papeteries Etiennes , req.n.02995

(3) CE, 29 déc.1997, Mme Bessis, req.n. 170822, RDI 1995, p.90, obs. J.-B Auby et C Maugué.

خلال الدفع بعدم مشروعيته بمناسبة الطعن في ترخيص الإشغال أو الاستعمال أو السند التنفيذي الصادر استناداً له<sup>(١)</sup>.

والسبب المتعلق بعدم مشروعية القرار أساس سند الإشغال المتنازع فيه هو سبب متعلق بالمشروعية الداخلية.

وقد قننت المادة L.2331-1 من تقنين ملكية الأشخاص العامة في فرنسا اختصاص القاء الإداري بمنازعات إتاوة الأملاك، فنصت على اختصاص القاضي الإداري بالفصل في المنازعات المتعلقة بمبدأ أو قيمة إتاوات إشغال أو استعمال الأملاك العامة أيا كانت طريقة تحديدها.

ويختص القاضي الإداري وحده في دعاوى إلغاء الأوامر التنفيذية المبلغة. والقضاء الإداري له رؤية مفادها أنه صاحب اختصاص كامل في مجال منازعات إتاوة الأملاك "بسبب الطبيعة ذاتها للعمل المنشئ التصريح بإشغال الأملاك العامة، أيا كانت طبيعة الإشغال"<sup>(٢)</sup>. ومادام الإيراد ليست له صفة ضريبية تكون المنازعة في أمر التحصيل من اختصاص القاضي الإداري<sup>(٣)</sup>.

ويختص القضاء الإداري بالإضافة إلى ما سبق بالدعاوى التي يكون موضوعها رفض إلزام المدعي بدفع الإتاوة<sup>(٤)</sup>، وطلب إلزام شاغل المال بدفع الإتاوة أو مبلغ مؤقت بسبب عدم دفع إتاوة الأملاك<sup>(٥)</sup>، والجزاء الموقع على تاجر بسبب رفضه دفع إتاوة إضافية<sup>(٦)</sup>.

## المطلب الثاني

(1) CE, 10 juill. 1995, n° 148139, Cne La Tremblade : Lebon T., p. 994-996 ; Dr. adm. 1995, comm. 628, note H. Toutée

(2) CE, 22 déc. 1989, Chambre de commerce et d'industrie du Var, req.n.46052, D. 1991, p.142, obs. F. Llorens et P. Soler-Couteaux ; RFDA 1990, p.649, concl. O. Fouquet.

(3) CE, 8 juill. 1998, Cne de Bressey-sur- Taille, req.n.141261.

(4) CE, sect., 22 déc. 1989, n° 46052, CCI du Var.

(5) CAA Bordeaux, 19 mai 2016, n° 15BX01130, SA Aéroport de La Réunion Roland-Garros : Contrats Marchés publ. 2017, chron. 2, F. Llorens et P. Soler-Couteaux

(6) CAA Paris, 22 févr. 2001, n° 99PA01306, Cne Versailles ; RFDA 2001, p. 941.

## الإختصاص القضائي بمنازعات

### إتاوة الخدمة المقدمة

معايير اختصاص القضاء الإداري بمنازعات إتاوات الخدمة المقدمة في فرنسا:

تختلف القواعد المتعلقة بتوزيع الاختصاص القضائي بالمنازعات الخاصة بإتاوة الخدمة المقدمة اختلافاً واضحاً في فرنسا عن مصر.

ففي فرنسا تحدد اختصاص القضاء الإداري في مجال الإتاوة عن الخدمات المقدمة في حكم محكمة التنازع في ١٩٢١ وبمقتضاه يختص القضاء الإداري بالمنازعات الخاصة بالإتاوات عن الخدمة المقدمة بشرط أن تمول هذه الإتاوة مرفقاً من طبيعة إدارية، أو إذا نص القانون على اختصاصه<sup>(١)</sup>.

كما يختص القضاء الإداري أيضاً بالإتاوات التي يتطلب حسابها أو تحصيلها ممارسة امتيازات السلطة العامة، ومن ثم يختص بالفصل في دعوى الإلغاء الموجهة إلى القرارات التي تحدد مستوى تعريف الإتاوات عن الخدمة المقدمة مادامت هذه القرارات نتيجة لممارسة أساليب السلطة العامة<sup>(٢)</sup>.

ويختص القضاء الإداري بالفصل في مشروعية القرارات التي تنشئ أو تعدل أو تلغي إتاوة، ومنه القرارات المتعلقة بتحديد قيمة إتاوة أو كيفية تحصيلها<sup>(٣)</sup>.

وبناءً على ذلك قضى القضاء الإداري باختصاصه لتقدير مشروعية الإتاوة التي تسمح بتمويل مرفق إداري أي التي تقوم بتشغيلها الدولة أو أحد كياناتها " من أجل إنجاز عمل يدخل في اختصاصاتها كأن يكون الهدف من تحصيلها القيام بأداء مهمة خاصة بسلامة الملاحة الجوية، كما أنها مخصصة لمرفق عام إداري<sup>(٤)</sup>. ومن الإتاوات التي يختص بها

(1) TC, 22 janv. 1921, Sté commerciale de l'Oust africain, Rec., p.91.S.Jeannard,Redevance pour service rendu et compétences juridictionnelles, RFFP, n.118, 2012, p.81

(2) CE, 31 mars 1995, M. Desauay, n.1477731

(3) CE, 27 juill. 2001, Millet, n.199262.

(4) CE, 16 mai 2007, Cnté de communes du pays de Landerneau, n.272727.

القضاء الإداري أيضاً تلك المتعلقة بتقديم الدولة للأفراد والمشروعات الخاصة معلومات إحصائية<sup>(١)</sup>.

وعلى العكس قضى مجلس الدولة باختصاص القاضي الإداري بالمنازعة في قيمة الإتاوة التليفونية الواردة في أمر التحصيل<sup>(٢)</sup>. فالمحكمة الإدارية الاستئنافية في باريس قضت باختصاص القضاء الإداري في المنازعة في أوامر دفع الإتاوة المستحقة للطلاب نتيجة شغل المساكن التي خصصها مجلس إدارة المجلس الإقليمي للخدمات الجامعية والمدرسية، نظراً لأن المركز ذو صفة إدارية على الرغم من أن هذه المساكن من الأملاك الخاصة للجهة المالكة<sup>(٣)</sup>.

#### اختصاص القضاء المدني بمنازعات إتاوة الخدمة المقدمة:

وأكدت محكمة التنازع موقفها من جديد فقضت أنه إذا منح المشرع في تقنين الأشخاص الإقليمية هذه الأشخاص القيام برفع النفايات والمخلفات والبقايا وأن تنشئ إتاوة تحسب وفقاً لحجم الخدمة المؤداة التي يؤدي إنشاؤها إلى إلغاء رسم رفع هذه النفايات، وإحلال التمويل المباشر للخدمة بواسطة المنتفع محل الإيراد الضريبي يكون قد قصد تمكين الأشخاص الإقليمية من إدارة هذا المرفق بوصفه نشاطاً تجارياً وصناعياً، ومن ثم لا يختص إلا القضاء المدني بالفصل في المنازعات المتعلقة بدفع الإتاوات المطلوبة من المنتفعين<sup>(٤)</sup>.

ومما قرره مجلس الدولة الفرنسي على سبيل المثال أن مرفق رفع النفايات المنزلية التابع للمقاطعة له صفة صناعية وتجارية، ومن ثم ينعقد الاختصاص للقضاء المدني فيما يتعلق بالمنازعات المتعلقة بدفع الإتاوة. وبالمقابل وفيما يتعلق بقرار المجلس البلدي

(1) CE 6 janv. 1995, Sté direct mail promotion, Rec., p.620

(2) CE, 24 juill. 1987, n.53626, Mlle Durieu de Lacarelle.

(3) CAA Paris, 3 mars 1992n.90PA00627, Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Créteil.

(4) TC, 12 fév. 2007, n.3527, Bonnin, AJDA, 2007, p.653 ; F. Dietch et L. Potvin, Le juge judiciaire est compétent pour connaître des litiges relatifs à la redevance d'enlèvement des ordures ménagères | RFDA, 1992 | p.811.

بتحديد قيمة الإتاوة التي يؤدي إنشاؤها إلى إلغاء رسم رفع النفايات المنزلية فينعد الاختصاص للقضاء الإداري بتقدير مشروعيتها<sup>(١)</sup>. ونظراً لأن الإتاوة ليس لها صفة الضريبة فلا يكون القاضي المدني مختصاً، كما في المواد الضريبية، لتقدير مشروعية القرار اللائحي الذي تم الاستناد إليه لإقامة وتحصيل الضريبة<sup>(٢)</sup>.

ويختص القضاء المدني أيضاً بالمنازعات المتعلقة بالإتاوة التي تثور بين المنتفعين وشركة المطارات والتي تتعلق باستخدام منشآت الميناء الجوي على الرغم من أن تعريف الإتاوة تم تحديدها بالطريق اللائحي كما تتطلب الخدمة المقدمة استعمال منشآت عامة<sup>(٣)</sup>.

ويؤكد المجلس في حكم آخر اختصاص القضاء المدني بالمنازعات المتعلقة بإتاوة رفع النفايات والمتعلقة بوعائها وتحصيلها والمطلوب أداؤها من المنتفعين بهذه الخدمة " لأن المشرع فرض على الأشخاص الإقليمية إدارة المرفق المعني بوصفه نشاطاً له صفة صناعية وتجارية سواء قامت بإدارته بنفسها أو من خلال التفويض<sup>(٤)</sup>.

أما في مصر فلا نعتقد أن الاختصاص القضائي لمجلس الدولة بمنازعات الإتاوات عن الخدمة المقدمة يتوقف على طبيعة المرافق العامة التي تتولى أداء الخدمة، ففي جيع الأحوال تفرض الإتاوة بقرارات، كما يتم تحصيلها، عند الاقتضاء وفقاً لقواعد التنفيذ الجبري سواء كان المرفق إدارياً أو اقتصادياً.

وبالمقابل يختص القضاء المدني في فرنسا بدعوى استرداد إتاوة دفت استناداً إلى قرار لائحي قضى بإلغائه " لأنه تأخذ حكم الضرائب غير المباشرة<sup>(٥)</sup>. وهذا الحكم لا محل لتطبيقه في القانون المصري بعد أن أصبحت المنازعات الضريبية من الاختصاص الحصري لمجلس الدولة المصري.

(1) CE 8 juill. 1991, *Cne de l'Ecaille*, req. n° 77-622 .

(2) S. Petit, précité.

(3) CAA de Paris, 9 mars 2015, n.13PA02239, Aéroports de Paris (Sté), AJDA, 2015, p.848

(4) CE, 12 oct.2015, n.4024, Cté de communes de la vallée du Lot et du vignoble (CCVLV)

(5) CE, 27 nov.2008, n.3687, Société manutention transport et agences (SMTA).

### المطلب الثالث

#### طبيعة دعاوى الإتاوات وحدود رقابة القضاء الإداري

##### طبيعة الدعاوى الخاصة بالإتاوات:

الدعاوى الخاصة بإلغاء الترخيص بالإشغال أو بفرض الإتاوة تدخل في دعاوى الإلغاء. أما إذا كان الترخيص بالإشغال تم في صورة عقد فتتبع الدعوى منازعات القضاء الكامل سواء رفعت الدعوى من المتعاقد أو من الغير.

ويجيز القضاء تجزئة الشروط المالية عن الشروط الأخرى للتصريح بالإشغال إذا كان الترخيص قراراً إدارياً. فقد قضت المحكمة الإدارية في مارسيليا بأن النصوص المالية وفقاً لمضمونها وموضوعها قابلة للتجزئة عن النصوص الأخرى للقرارات المانحة لتراخيص الطرق والتي تحدد كيفية تطبيقها<sup>(١)</sup>.

أما فيما يتعلق بالشروط المالية الواردة في عقود الانتفاع بالمال العام فقد اختلف القضاء في مسألة تجزئة الشروط المالية<sup>(٢)</sup>.

##### حدود رقابة القضاء على تحديد الإتاوة:

(1) CAA Marseille| 6 déc| 2004| n° 00MA00884|Cne Millas et Cne Saint-Féliu d'Amont.

(2) Ph. Hansen, L'instabilité jurisprudentielle en matière d'occupation privative du domaine public(AJDA 2009) p. 1079.

يجب على الشخص العام تبرير كيفية حساب قيمة الإتاوة. ويقع عبء الإثبات على الشخص العام الذي يفرض الإتاوة<sup>(١)</sup>.

ويمارس القاضي الإداري رقابة محدودة على تقدير السلطة الإدارية بقصد تحديد مبلغ إتاوة إشغال المال العام مثل إتاوة إشغال المسكن الوظيفي الممنوح لخدمة المرفق على أن تأخذ الإدارة في الاعتبار عند تحديدها خصائص المال، والقيمة الإيجارية الملحوظة للمساكن المعادلة الواقعة في نفس القطاع الجغرافي، والأوضاع الخاصة لإشغال المسكن، وخصوصاً الأعباء المحتملة المفروضة على العامل أو الموظف<sup>(٢)</sup>.

يراقب القاضي الإداري الخطأ في القانون والخطأ في تقدير معايير تحديد الإتاوة. غير أن رقابته هي رقابة محدودة تقتصر على الخطأ البين في التقدير للمبلغ المحدد على أساس هذه المعايير<sup>(٣)</sup>. ويمارس رقابة محدودة أيضاً على مستوى الإتاوة ذاته في الحالة التي يتمسك فيها المدعي بعدم تناسب القيمة<sup>(٤)</sup>.

وقد اعتمد القضاء التحليل الذي يأخذ في الاعتبار، بالإضافة إلى المعايير الأخرى المتفق عليها، تكاليف التشييد وصيانة الشبكات<sup>(٥)</sup>.

(1) CE, 10 fév. 1995, Chambre syndicale du transport aérien (n° 148035 ; AJDA 1995. 403, note D. Broussaille).

(2) CE, 1<sup>er</sup> oct. 2015, n. 372030, Cne de Orgerus.

(3) CE, 29 déc. 2014, n° 368773, Rec., p. 425, concl. B. Bourgeois-Machureau ; AJDA 2015, p. 729 ; CE, 11 juill. 2007, n° 290714, Synd. Professionnel Union des aéroports français ; Rec. T., p. 843, 984 et 1131 ; AJDA 2007, p. 1443.

(4) CE, 12 oct. 2010, n° 332393, Société Bouygues Télécom, ; RFDA 2011. 377, chron. L. Clément-Wilz, F. Martucci et C. Mayeur-Carpentier ; RTD eur. 2011. 494, obs. J.-P. Kovar ; CE 15 mai 2013, n° 364593, *Ville de Paris*, ; AJDA 2013. 1023 ; AJDA 2013. 1271, chron. X. Domino et A. Bretonneau ; RDI 2013. 367, obs. S. Braconnier ; AJCT 2013. 470, obs. S. Hul ; **D. Margirit**, Appréciation de caractère proportionné d'une redevance d'occupation du domaine public( AJDA, 2021) p.20160.

(5) CE, 2 juill. 2014, Société Colt Technology Services n° 360848, ; AJDA 2014. 1417.

وتقرر المحكمة الإدارية الاستثنائية في مارسيليا عدم وجود خطأ بين في تقدير إتاوله الأملاك الخاصة بتنظيم أحد الأسواق الخاصة بالسلع المستعملة يوم الأحد، ورأت أن قيمة الإتاوله لم يتم تقليلها بشكل واضح" بالنظر إلى طبيعة عنصر الأملاك المحلية المعني وهو جزء من سيارات شبه مغطاة، ومدة الإشغال وهي ثمان ساعات أسبوعياً، وطبيعة الإشغال، وموضوع نشاط الجمعية، ووجود تكاليف مرتبطة بتنظيم السوق وخصوصاً تلك المرتبطة بإعادة الحال إلى المال أسبوعياً، والتأمين، والمزايا من أي نوع التي يمكن للجمعية الحصول عليها من إشغال الأملاك العامة<sup>(١)</sup>.

وأخيراً يمارس القضاء رقابة محدودة تقتصر على الخطأ البين في التقدير على قرارات المسئول المختص عن إتاوله الاذاعة المسموعة والمرئية بمنح الإعفاء أو التخفيف من الإتاوله المفروضة قانوناً في حالة وجود معاناة أو استخالة على المدين للوفاء بها، ويتحقق هذا الخطأ على سبيل المثال إذا قدمت صاحة الشأن ما يفيد أنه تعيش بمفردها دون عمل مع أطفالها الذين ترعاهم، ولم يتوافر لها إلا دخلاً محدوداً، ومن ثم شاب القرار خطأ ظاهر في تقدير وضع صاحبة الشأن<sup>(٢)</sup>.

وبالمقابل تكون رقابة القضاء عادية في حالات أخرى. ومن ذلك أنه إذا كان جائزاً لوزير الطيران المدني والاقتصاد رفض اعتماد اقتراح تعريفه إتاوله المرور المطبقة على محطات السيارات بالمطار استناداً إلى عدم كفاية العناصر المالية المقدمة من غرفة التجارة والصناعة لتفصيل اقتراحها بالتعريف، ومن ثم لم يكن ممكناً للوزيرين تحديد ما إذا كانت تعرفه الإتاوله المقترحة مرتبطة بتكاليف الاستثمار والتشغيل للمحطة وجودة الخدمة المقدمة على نحو ما يشترط تقنين الطيران المدني، ومن ثم لا يكون الوزيران قد ارتكبا أي خطأ في القانون، بالإضافة إلى عدم ثبوت إساءة استعمال السلطة<sup>(٣)</sup>.

**آثار الحكم بعدم مشروعية إتاوله الخدمة المقدمة:**

- 
- (1) CAA Marseille, 6 nov. 2012| n° 10MA03152 (AJDA 2013) p. 691, concl. S. Deliancourt.  
 (2) CE, 5 mars 1993, n.141219, Mme Falque.  
 (3) CE, 15 mai 2009, n.311935, Chambre de commerce et d'industrie Marseille-Provence.

إذا صدر حكم بإلغاء القرار المنشئ للإتاوة يترتب عليه زوال هذا القرار من النظام القانوني، وبالتبعية ينشأ الحق في استرداد قيمة الإتاوة لكل من قام بأدائها. وفي هذه الحالة لا يجوز للسلطة التشريعية إقرار قانون بتصحيح قرار إنشاء الإتاوة بعد إلغائه قضائياً.

أما في الحالة التي يتم فيها الدفع بعدم مشروعية قرار إنشاء الإتاوة بمناسبة الفصل في دعوى تستهدف عدم خضوع المدعي لها، أو عدم مشروعية قرار تحديد تعريف الإتاوة، وتقضي المحكمة في هذا الاتجاه فقط أي بعدم خضوع المدعي للإتاوة بسبب عدم مشروعية قرار إنشائها أو عدم مشروعية قرار تحديد التعريف الخاصة بها.

يثار السؤال بطبيعة الحال عن آثار الحكم بعدم مشروعية الإتاوة، أو تحديد تعريفها.

لا يؤدي الحكم بعدم مشروعية قرار إنشاء الإتاوة أو تحديد تعريفها إلى زوال القرار من النظام القانوني بأثر رجعي، كما لا يؤدي إلى إعادة القرار السابق عيه للحياة من جديد، ومن ثم وفيما يتعلق بالفترة محل النزاع أمام المحكمة لا تطبق أي تعريف على الخدمات المقدمة على المنتفعين لمن المرفق العام للمياه الذين أقاموا الدعوى بعدم الخضوع لهذه الإتاوة، أو تخفيضها وأثاروا الدفع بعدم مشروعية قرار تحديد تعريف المياه.

ومع ذلك وبالنظر إلى موضوع الإتاوة وهو أنها مقابل مالي عن خدمات مؤداة فلا يترتب على تقرير عدم المشروعية إعفاء المنتفعين الذين نازعوا في قيمتها قضائياً من أي التزام بدفع الإتاوة نظير الخدمة التي استفادوا منها فعلاً، ومن ثم كان جائزاً للجهة المعنية تصحيح الأوضاع الناشئة عن هذه المنازعات بقرار يحدد بأثر رجعي، ومع احترام أسباب الحكم التي تشكل دعامة الأساسية، ومن دون تصحيح الأوراق التنفيذية الصادرة استناداً إلى القرارات غير المشروعة. فإذا كان سبب عدم المشروعية يرجع إلى اتخاذ القرار دون توافر الأغلبية فلا تكون الجهة المعنية قد انتهكت حجية الشيء المحكوم فيه بتحديد تعريفه للإتاوة بنفس مستوى التعريف الذي كان منصوصاً عليه في القرارات غير المشروعة<sup>(1)</sup>.

(1) CE, 28 av.2014, n.357090, M<sup>me</sup> Anchling et autres, Lebon 96, concl. de Barmon ; RFDA 2014. 512, concl. ; RFDA 2014. 721, note Seiller ; JCP Adm. 2014. 2293, note Traore ; AJDA 2014. 1264, chron. Bretonneau et Lessi :Dr.adm. 2014. Comm. 53, note Eveillard.

### الخلاصة

الآن نصل إلى نهاية هذا البحث وكتابة الكلمات الأخيرة فيه. وكان الهدف منه مزدوجاً:

أما الهدف الأول فهو تحديد مضمون فكرة الإتاوة. وفي نطاق هذا الهدف أتمنى أن تكون هذه الدراسة قد أسهمت بفعالية في إزالة الغموض الذي ظلت الإتاوات أسيرة له طوال السنوات الماضية، فقد ربطها العامة بجباية أموال دون سند قانوني، بينما ربطها القانونيون بمقابل التحسين، بينما كان هذا الاعتقاد أو ذلك غير صحيح.

وعلى الرغم من أن تقسيم الإتاوة إلى إتاوة أملاك عامة وإتاوة خدمات مقدمة يبدو جوهرياً في دراسة الإتاوة إلا أن التمييز بين النوعين كما قدمنا ليس تمييزاً مطلقاً، وتبدو الاختلافات بينهما غير قاطعة "بسبب كيفية تقدير قيمة الإتاوة. ومن هنا لم تكن دراسة كل من نوعي الإتاوة على استقلال، وإنما وفقاً لأفكار وقواعد عامة تظهر أوجه التشابه والاختلاف بينهما.

وأما الهدف الثاني فهو إبراز العناصر المميزة للإتاوة التي تميزها عن غيرها من الإيرادات العامة. وهنا نجد أن الإتاوة تتميز بخصائص تقتصر عليها وهي أنها مقابل تقدمه الإدارة سواءً بالتصريح بإشغال أملاك عامة أو بتقديم خدمات محددة لأشخاص محددة، بالإضافة إلى أن قيمتها تتميز بالتعادل مع قيمة الأداء الذي تقدمه الإدارة. وهذه الخصائص تميز الإتاوة عن الضريبة والرسم. وإلى جانب هذه الخصائص أو المعايير الثابتة تتميز معايير تقدير قيمة الإتاوة بمرونة كبيرة، وأصبح التمييز بسببها بين نوعي الإتاوة تمييزاً لا يستند إلى أساس قوى.

موضوع الإتاوة يبدو شائكاً تتداخل فيه عناصر عديدة وتفصيلات متنوعة. وحاولنا تقديمه من خلال رؤية تتخلل أكثر من فرع من فروع القانون، وهو ما ضاعف من صعوبة عرضه.

الإتاوة كانت قبل إجراء هذا البحث تبدو كلمة تنتمي إلى عالم افتراضي غير واقعي في عالم القانون. وكل ما أتمناه أن تكون قد انتقلت الآن إلى العالم الحقيقي لها وهو عالم القانون!

## الخاتمة

الآن نصل إلى نهاية هذا البحث وكتابة الكلمات الأخيرة فيه. وكان الهدف منه مزدوجاً:

أما الهدف الأول فهو تحديد مضمون فكرة الإتاوة. وفي نطاق هذا الهدف أتمنى أن تكون هذه الدراسة قد أسهمت بفعالية في إزالة الغموض الذي ظلت الإتاوات أسيرة له طوال السنوات الماضية، فقد ربطها العامة بجباية أموال دون سند قانوني، بينما ربطها القانونيون بمقابل التحسين، بينما كان هذا الاعتقاد أو ذلك غير صحيح.

وعلى الرغم من أن تقسيم الإتاوة إلى إتاوة أملاك عامة وإتاوة خدمات مقدمة يبدو جوهرياً في دراسة الإتاوة إلا أن التمييز بين النوعين كما قدمنا ليس تمييزاً مطلقاً، وتبدو الاختلافات بينهما غير قاطعة "بسبب كيفية تقدير قيمة الإتاوة. ومن هنا لم تكن دراسة كل من نوعي الإتاوة على استقلال، وإنما وفقاً لأفكار وقواعد عامة تظهر أوجه التشابه والاختلاف بينهما.

وأما الهدف الثاني فهو إبراز العناصر المميزة للإتاوة التي تميزها عن غيرها من الإيرادات العامة. وهنا نجد أن الإتاوة تتميز بخصائص تقتصر عليها وهي أنها مقابل تقدمه الإدارة سواءً بالتصريح بإشغال أملاك عامة أو بتقديم خدمات محددة لأشخاص محددة، بالإضافة إلى أن قيمتها تتميز بالتعادل مع قيمة الأداء الذي تقدمه الإدارة. وهذه الخصائص تميز الإتاوة عن الضريبة والرسم. وإلى جانب هذه الخصائص أو المعايير الثابتة تتميز معايير تقدير قيمة الإتاوة بمرونة كبيرة، وأصبح التمييز بسببها بين نوعي الإتاوة تمييزاً لا يستند إلى أساس قوى.

موضوع الإتاوة يبدو شائكاً تتداخل فيه عناصر عديدة وتفصيلات متنوعة. وحاولنا تقديمه من خلال رؤية تتخلل أكثر من فرع من فروع القانون، وهو ما ضاعف من صعوبة عرضه.

الإتاوة كانت قبل إجراء هذا البحث تبدو كلمة تنتمي إلى عالم افتراضي غير واقعي في عالم القانون. وكل ما أتمناه أن تكون قد انتقلت الآن إلى العالم الحقيقي لها وهو عالم القانون!

**The Author declare That there is no conflict of interest**

**المصادر**

**ALIBERT(J.-L),**

1. -Ressources locales : redevances, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 1(folion.8110) , 2018.

**BOUDUNE(J),**

2. -La nature juridique de la redevance d'occupation du domaine public, LPA, 15 juin 1992, n.92, p.18

**BROUSSOLLE(D.),**

3. -Redevance et service public, AJDA, 1995, p.403

**CABANNES(X.),**

4. -L'utilisateur et la rémunération du service rendu, RFDA, 2013, p.482

**CONSEIL D'ETAT,**

5. Redevances pour service rendu et redevance pour occupation du domaine public, Doct.fr., EDCE, 2002

**DIETSCH(F.) et POTVIN(L.),**

6. -Le juge judiciaire est compétent pour connaître des litiges relatifs à la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, RFDA, 1992, p.811.

**DEVYS(Ch.),**

7. -La détermination du montant des redevances pour services rendus, RFDA, 2007, p.1269

**DUFAU(V.),**

8. A propos de la notion de de redevance, Dr. Ad., mai 2000, chron.12, p.6

**FOUQUET(O.),**

9. Le contentieux de des redevances domaniales pour occupation du domaine public, RFDA, 1990, p.649

**HERTZOG(R.),**

- 10.-Le prix du service public, AIDA, 1997, numéro spécial, p. 55

**JEANNARD(S.),**

11. -Redevances pour service rendu et compétence juridictionnelle, FFP, n.118, 2012

**LEI(M.),**

12. -La méthode de fixation du montant des redevances domaniales à la croisée des chemins, Gestion et finances publiques, 2019, p.106

**LE MENTEC(F.),**

13. -Traitement fiscal-Redevances, JC Droit international, 2008, act.2016, fasc.n.3580.□

**LOHEAC-DERBOULLE(Ph.),**

14. La redevance domaniale depuis l'adoption du code général de la propriété des personnes publiques, une obscure carté RFDA, 2013, p.1143

**MARGIRIT(D.),**

15. -Appréciation du caractère proportionne d'une redevance d'occupation du domaine public, AJDA, 2021, p.2160

**MENDES-BETEILLE (J.) et NAHMIAS(N.),**

16. -La fixation de montant du montant de la redevance dans le cadre des conventions d'occupation du domaine public, Contrats publics, 2016, p.40.

**MICHEL(J.),**

17. -Le juge et les redevances pour service rendu, RFFP, n.118, 2012

**TAILLEFAIT(A.),**

18. -Redevance pour occupation privative du domaine public, Contrats publics, 2006, n.54, p.60

**UNTERMAIER(E.),**

19. -Redevances domaniales, JC Propriétés publiques, 2018, fasc.n.59-10

20. -Que reste-t-il de la distinction des redevances pour services rendus et des redevances pour occupation du domaine public, AJDA, 2010, p.1062

21. -Redevance, in ORSONI(Dir.), Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, 2017, Economica, p.737