

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**المستخلص**

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 17/4/2022 *Revised 27/4/2022* Accepted 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 محمد عبد اللطيف أستاذ القانون العام في جامعة المنصورة
حاصل على دكتوراه الدولة في القانون فرنسا 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.

إقدمة

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 محلاً 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 المصرح 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 الأول

الأفكار العامة للإتاوة

تقديم وتقسيم:

يبدو تحديد الأفكار العامة للإتاوة على قدر كبير من الأهمية، وتأتي في مقدمة هذه الأفكار بطبيعة الحال تحديد مفهوم الإتاوة، والخصائص المميزة للإتاوة، والاختصاص بإنشاء الإتاوة، وأخيراً بيان ما إذا كان مقابل التحسين إتاوة أم لا.

وعلى ذلك تكون خطة هذا الفصل كما يأتي:

المبحث الأول: مضمون فكرة الإتاوة

المبحث الثاني: الخصائص المميزة للإتاوة

المبحث الثالث: الاختصاص القاعدي بإنشاء الإتاوة

المبحث الرابع : مقابل التحسين وفكرة الإتاوة

المبحث الأول

مضمون فكرة الإتاوة

تحظى الإتاوة باهتمام القانون الخاص كما تحظى أيضاً باهتمام القانون العام. غير أن مفهومها في القانون الخاص يختلف كثيراً عن مفهومها في القانون العام. علينا إذن بحث مضمون فكرة الإتاوة في بعض القوانين الأخرى غير القانون العام (المطلب الأول) قبل أن نعرض لمضمونها في القانون العام (المطلب الثاني).

المطلب الأول

فكرة الإتاوة في بعض القوانين

الأخرى غير القانون العام

المعنى العام للإتاوة:

كلمة إتاوة تعني في اللغة الجزية والخراج. فالجزية تعطى لحاكم أو أمة كدليل على الخضوع أو كثمن للأمن. وأما الخراج فهو خراج الأرض أي ضريبة تفرض على البلاد المفتوحة صلحاً.

والإتاوة وفقاً للمعنى العام تعني ما يؤخذ كرها، أو حق للسيد الإقطاعي يفرضه على أتباعه وسكان إقطاعه. وهذا المعنى الأخير هو المتعارف عليه عند عامة الأفراد، وتحديداً عندما تكون الإتاوة لا تستند إلى أي سند قانوني، وهو ما لا يعترف به القانون بطبيعة الحال.

والإتاوة هي صيغة المفرد، أما صيغة الجمع فهي أتاوى^(١)، أو إتاوات^(٢).

وهذه المعاني العامة للإتاوة لم تعد جائزة اليوم، فلم تعد القوانين الحديثة تقر الجزية أو الخراج، كما لا تعترف لأي شخص عام أو خاص بإكراه الأفراد على دفع مبالغ مالية دون سند من القانون^(٣). ومن الملاحظ أن بعض الأحكام القضائية ماتزال حتى الآن تربط بين الإتاوة وفرض مبالغ لا سند لها من القانون. ومن ذلك أن محكمة القضاء الإداري ترفض اعتبار قيمة التكلفة الفعلية للفحص الطبي للمترشحين لمجلس النواب إتاوة لا سند لها من القانون^(٤)، بينما هي إتاوة وفقاً للقانون!

أما في القانون فقد أخذت الإتاوة معنى محدداً، لكنه يختلف وفقاً لما إذا كنا في القانون الخاص أو القانون العام. ففي القانون الخاص تتميز الإتاوة بكونها دائماً رضائية أي يتم

(١) انظر المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، كلمة أتا.

(٢) انظر معجم المعاني

<https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar>

(٣) م.ق.إ. (القاهرة)، ٢٨ من إبريل ٢٠٢١، القضية رقم ١٨٩٠٦ لسنة ٧٠ قضائية.

(٤) م.ق.إ. (القاهرة)، ١٧ من فبراير ٢٠١٧، القضية رقم ٢٩٥٧٣ / ٦٩، غير منشور.

تحديدها بالاتفاق، أما في القانون العام فيتم تحديدها من جانب الشخص العام وحده أي من دون اتفاق.

الإتاوة في القانون الخاص:

القانون العام لا يحتكر وحده فكرة الإتاوة، فالقانون الخاص يتناولها أيضاً بالتعريف.

والترجمة الفرنسية لكلمة إتاوة هي Redevance، أما الترجمة الإنجليزية لها فهي Royalty وصيغة الجمع منها Royalties. والاصطلاح الإنجليزي يشير إلى المبالغ التي كانت تدفع في فترة ماضية للحصول على الامتيازات من التاج^(١). كما تستخدم أيضاً كلمة Royauté. أما في لغة الممارسة التجارية فتستخدم كلمة الإتاوة للدلالة على الأجر بمعنى العمولة التجارية المدفوعة كمقابل لخدمة مقدمة.

والتعريف العام للإتاوة في القانون الخاص هو مبلغ مستحق بشكل دوري في صورة دخل rente أو إيجار loyer^(٢). ويتحقق هذا التعريف في طائفة من العقود التي تخضع للقانون المدني منها على سبيل المثال عقد الإيجار والإدارة^(٣)، وهو عقد ينزل بموجبه مشغل منشأة تجارية إلى تاجر يطلق عليه المدير gérant بالحق في إدارة المنشأة. وهذه الإدارة تحمل المدير مخاطر الاستغلال. كما يلتزم بمقتضى العقد المستأجر المدير بأن يدفع للمؤجر مبلغاً يطلق عليه إتاوة. وفي خلال مدة طويلة اعتبرت محكمة النقض في فرنسا أن وجود هذه الإتاوة شرط أساسي لعقد الإيجار والإدارة، وترتب على عدم توافره إما اعتبار العقد باطلاً أو إعادة تكييفه بوصفه قرض للاستخدام أو حصة في الانتفاع^(٤).

وتعرف الإتاوة في القانون الخاص معنى آخر أكثر تحديداً وتميزاً، فهي أداء نقدي يدفع بشكل دوري لمالك حق الملكية الفكرية مثل حقوق المؤلف، أو براءات الاختراع، أو الاسم

(1) F. Le Mentec, Traitement fiscal. Redevance, JC Droit international, Fasc. 3580, 2008, mise à jour 2016 n.1

(٢) ويقصد بالدخل هنا الدخل الدوري، وغالباً يكون سنوياً، ويكون وارداً من مصدر غير العمل مثل التصرف في مال أو توظيف رأسمال. انظر:

G. Cornu (sous direc.), Vocabulaire juridique, PUF, 2014, p.894

(3) "Contrat de location- gérance"

(4) Dalloz action. Droit et pratique des baux commerciaux. Chapitre 793, Effets du contrat de location -gérance 3021-2022, n.793-41

التجاري، أو التصميمات أو النماذج بواسطة شخص أو أشخاص مصرّح لهم بالاستمرار في استغلالها على مسؤوليتهم الخاصة.

وهذا المعنى هو الأكثر شيوعاً في القانون الخاص؛ نظراً لأهمية العقود التي يتم استخدام الإتاوة فيها وهي عقود الملكية الفكرية. ومن المهم الإشارة إلى أن القانون الضريبي يهتم اهتماماً خاصاً بالإتاوة في عقود الملكية الفكرية، فيحدد المقصود بها؛ من أجل إخضاعها للضريبة على الدخل. كما يهتم القانون الدولي أيضاً بتعريف الإتاوة في إطار الاهتمام بالمعاملة الضريبية لها التي لا تؤثر سلباً على العلاقات الاقتصادية الدولية.

والإتاوة في عقود الملكية الفكرية تتحدد في العقد، وتحدد بحرية من جانب الأطراف في العقد. وعلى سبيل المثال يمكن أن تكون تراخيص براءة الاختراع اتفاقاً مجانياً أو بمقابل. وإذا كان الاتفاق بمقابل فيجوز أن تكون الإتاوة ثابتة، أو تحدد جزافاً، أو يمكن أن تكون واحدة أو متعددة، أو متغيرة أو ترتبط برقم أعمال المرخص له، أو أي إجمالي آخر يحدده الطرفان في العقد مثل المبالغ المحصلة، أو حجم المنتج أو الحجم المسلم. ومعدل الإتاوة يمكن أن يتغير. ويمكن الاتفاق على حد أدنى مضمون للإتاوة^(١).

ويجب أن يكون وعاء الإتاوة على علاقة مع الملكية الفكرية الممنوحة أو محل الامتياز. ومن جانبها فقد أدانت محكمة العدل للاتحاد الأوروبي الترخيص الذي يشمل إتاوة لم يكن لوعائها أي علاقة مع استغلال الملكية الممنوحة أو محل الامتياز^(٢).

ويُترك للعقد أن يحدد شروط الدفع، وتقديم الحسابات، وربما الرقابة على المستندات المحاسبية للمرخص له.

وتتناول بعض التشريعات بإيجاز الإتاوة في عقود الملكية الفكرية. فالمادة ١٥٠ من قانون رقم ٨٢ لسنة ٢٠٠٢ بشأن حماية حقوق الملكية الفكرية تنص على أنه: للمؤلف أن يتقاضى المقابل النقدي أو العيني الذي يراه عادلاً نظير نقل حق أو أكثر من حقوق

(1) N. Binctin, Brevet invention, Répertoire IP/IT Communication, janv.2018, n.259

(2) N. Binctin, Marque, concession de marques, Répertoire de droit commercial, oct.2020, n.449, CJCE 25 févr. 1986, Windsurfing International, aff. C-183/83, RTD eur. 1987. 313 obs. G. Bonet.

الاستغلال المالي لمصنّفه إلى الغير، على أساس مشاركة نسبية في الإيراد الناتج من الاستغلال، كما لا يجوز له التعاقد على أساس مبلغ جزائي أو بالجمع بين الأساسين.

وإذا كانت التشريعات لا تعطي تعريفاً عاماً للإتاوة إلا أن القانون الضريبي على الدخل يقدم من جانبه تعريفاً عاماً يراه جامعاً للإتاوة. وهذا هو موقف قانون الضريبة على الدخل في مصر.

اهتمام التشريع الضريبي بالإتاوة في القانون الخاص:

تحرص لتشريعات الضريبة على الدخل على تعريف الإتاوة بوصفها وعاءً خاضعاً للضريبة؛ لأن الدخل الناشئ من امتياز البراءة ثمرة نشاط مهني وفقاً لأحكام قانون الضرائب. كما أن هذا التحديد يبدو مهماً بشكل خاص؛ لأنه يفسر تفسيراً ضيقاً؛ لأن الضريبة هي في نهاية المطاف اعتداء على حق الملكية حتى ولو ظل هذا الاعتداء في الحدود الدستورية.

وتعتبر الإتاوة وفقاً لتشريعات الضريبة على الدخل نوعاً من الإيرادات تخضع للضريبة ضمن عناصر الدخل المعتاد، وتفرض عليها الضريبة بالأسعار العادية عندما يكون الحاصل على الإتاوة شخصاً مقيماً أو منشأة دائمة في الدولة التي يقيم فيها دافع أو مصدر الإتاوة^(١).

ويشترط التقنين العام للضرائب في فرنسا أن يضع مانح الالتزام بطريقة منتظمة وفعالة لنشاط الامتياز وسائل مادية وبشرية، أو في الحالة التي يكون له الحق في المساهمة في تشغيل الملتزم، ويتقاضى أجراً، كلياً أو جزئياً، وفقاً لهذا التشغيل.

ولا يعد من قبيل هذه الأنشطة المهنية الالتزام سنوياً بأتعاب المحاماة والاستشارات في الملكية الفكرية بهدف وحيد هو صيانة القيمة الاقتصادية للبراءات دون وضع أي وسائل مادية أو بشرية لضمان تشغيلها الاقتصادي؛ وإنما مجرد إدارة لذمة مالية^(٢).

(١) د. رمضان صديق، الضرائب في عالم الاقتصاد الرقمي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠، ص ١١٢ و١١٣.

(2) CE, 29 nov.2021, n.451521, Sté Bio-Rad Innovation

ويبدو تحديد المستفيد الفعلي من الإتاوة التي تدفع لاستخدام أو لامتياز استخدام حق المؤلف على الأعمال الأدبية أو الفنية أو العلمية أمراً مهماً، ويمارس قاضي النقض عليه رقابة التكييف القانوني^(١).

والمادة الأولى من القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بشأن الضريبة على الدخل في مصر تنص على أنه يقصد بالإتاوات المبالغ المدفوعة أياً كان نوعها مقابل استعمال أو الحق في استعمال حقوق النشر الخاصة بعمل أدبي أو فني أو علمي بما في ذلك أفلام السينما، وأي براءة اختراع أو علامة تجارية أو تصميم أو نموذج أو خطة أو تركيبة أو عملية سرية أو مقابل استعمال أو الحق في استعمال معدات صناعية أو تجارية أو علمية أو معلومات متعلقة بالخبرة الصناعية أو التجارية أو العلمية.

وتدخل الإتاوة المستحقة للمؤجر في عقد الإيجار والإدارة في القانون الفرنسي في طائفة الأرباح الصناعية والتجارية. وتخضع من ثم كأى ربح ناتج من تقديم خدمات، وهو هنا نشاط الإيجار، للضريبة على القيمة المضافة^(٢).

اهتمام القانون الدولي بالإتاوة:

يبدو اهتمام القانون الدولي بالإتاوة في جانبين: جانب المعاملات الاقتصادية الدولية والمعاملة الضريبية للإتاوة في هذه المعاملات، وجانب تناول الإتاوة بوصفها جزءاً من تنظيم نشاط يهتم به المجتمع الدولي بالنظر لأهميته.

١ - تعريف الإتاوة في الوثائق الدولية ذات الصلة بالضرائب:

تثور مسألة الإتاوة بالمعنى الوارد في القانون الخاص في العلاقات الدولية، فالمشغل الذي ينقل تكنولوجيا يتقاضى عادة مقابلاً في هيئة إتاوة^(٣). ونظراً لأن المعاملة الضريبية للإتاوات يجب أن تكون أداة لتشجيع نقل التكنولوجيا، فيتم التركيز دائماً على الارتباط

(1) CE,5 fév.2021, n.430594.432845, Ministre de l'action et des comptes publics

(2) E. Cruvelier, Fonds de commerce ; régime fiscal, Répertoire de droit immobilier, 2022, n.17 et 18

(3) F. Le Mentec, Traitement fiscal -Redevances, JC Droit international, fasc.3580, 2008, actualisation 2016, n.1

بين الاستثمارات الأجنبية المباشرة في بلد معين والنظم الضريبية التفضيلية المطبقة على عمليات البحث والتنمية.

والوثائق الدولية التي تناولت بالتعريف الإتاوة هي وثائق غير ملزمة أو أنها تنتمي لذوات القانون الناعم Soft law.

فقد وضعت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية^(١) تعريفاً للإتاوة في الاتفاقية النموذجية في المادة ١٢ منها^(٢)، ووفقاً لهذا التعريف الإتاوة هي المبالغ المدفوعة من أي نوع مقابل استخدام أو امتياز استخدام حق المؤلف على عمل أدبي أو فني أو علمي، بما في ذلك الأعمال السينمائية وبراءات الاختراع والعلامة الصناعية أو التجارية أو تصميم أو نموذج أو خطة أو صيغة أو عملية سرية والمعلومات المكتسبة في المجال الصناعي أو التجاري أو العلمي. وقد حرصت الاتفاقية بعد تعديلها في العام ١٩٩٢ على هذا النحو على استبعاد المبالغ من أي نوع لاستعمال أو لامتياز الاستعمال لمعدات صناعية أو تجارية أو علمية بحيث أصبحت من أرباح المشروعات.

ومن جانبها أيضاً وضعت الأمم المتحدة اتفاقية نموذجية في العام ١٩٧٩ اتفاقية نموذجية ضريبية حتى تطبق في العلاقات بين الدول النامية والدول المتقدمة، وتضمنت تعريفاً للإتاوة يشبه إلى حد كبير التعريف الوارد في الاتفاقية النموذجية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لكنه يختلف من حيث إنه يشمل المبالغ المدفوعة لاستعمال حقوق المؤلف في الأفلام والتسجيلات الإذاعية والتليفزيونية، والمبالغ المدفوعة لاستعمال معدات صناعية أو تجارية أو علمية^(٣).

٢ - تناول الإتاوة في بعض الاتفاقيات الدولية :

ويهتم القانون الدولي أيضاً بالإتاوة بالمعنى الذي يأخذ به القانون العام كما سنوضح ذلك تفصيلاً. وليس الهدف من تناول الاتفاقيات للإتاوة هنا هو أفراد معاملة ضريبية لها،

(1) "Organisation de coopération et développement économique" (OCDE)

(2) "Convention modèle"

(3) F. Le Mentec, Traitement fiscal -Redevances, précité, n.4 et s.

وإنما الإقرار للدول بالحق في فرض الإتاوة، ووضع بعض المبادئ التي تحكم استخدام الدول لسلطتها.

ومن ذلك ما تنص عليه المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو بشأن إتاوة المطارات^(١) والحقوق المشابهة من حق الدولة المتعاقدة في فرض أو التصريح بفرض إتاوات خصوصاً لاستخدام المطارات والمنشآت وخدمات الملاحة الجوية المرتبطة بها. وهذه الاتفاقية تتميز بالإلزام وتنتمي إلى القانون الجامد Hard law.

وتفرض اتفاقية شيكاغو أن تكون هذه الإتاوات غير تمييزية في مواجهة الطائرات الشركات الأجنبية التي لا يجوز مطالبتها بمبالغ أكبر من تلك المطلوبة من الشركات الوطنية التي تقوم بخدمات مماثلة. وبالإضافة إلى ذلك لا يجوز لأي دولة متعاقدة أن تفرض حقوقاً أو رسوماً أو إتاوات أخرى من أجل عبور الطائرات فقط. وبعبارة أخرى يجب أن تكون إتاوة الموانئ الجوية مقابلاً لخدمة مؤداة. وأخيراً تنص اتفاقية شيكاغو على أن الإتاوات يجب أن تنشر ويتم إبلاغ منظمة الطيران المدني بها.

وفي إطار الاتحاد الأوروبي أيضاً تم إقرار التوجيه الأوروبي رقم ٢٠٠٩/ ١٢ للبرلمان الأوروبي والمجلس في ١١ من مارس ٢٠٠٩ بشأن إتاوات الموانئ الجوية. ويحظر التوجيه التمييز بين المنتفعين من المطارات^(٢).

ويقصد بالمنتفعين أي شخص طبيعي أو معنوي ينقل بالطريق الجوي ركاباً أو بريداً أو بضائع في اتجاه أو مغادرة من المطار المعني، حتى ولو كان يمكن تعديل الإتاوة لأسباب متعلقة بالمصلحة العامة بما في ذلك المصلحة من طبيعة بيئية، أو إذا كان اختلاف جودة ونطاق الخدمات المقررة من جانب الكيان الإداري للمطار يمكن أن تؤدي إلى تنوع الإتاوات. ويوجب التوجيه استشارة المنتفعين أو ممثلي جمعيات المنتفعين مرة واحدة على الأقل في العام حول نظم الإتاوة، ومستواها، وجودة الخدمة المقدمة. ويجب إبلاغ المنتفعين بالعناصر التي على أساسها يتم تحديد الإتاوة.

(1) "Redevance aéroportuaire"

(2) S. Rodrigues, Transport aérien, Répertoire de droit européen, 2014, act.2022, n.59 et 60

وقد نقلت الدول أعضاء الاتحاد أحكام هذا التوجيه إلى قوانينها الداخلية، ونقلته فرنسا بالأمر رقم ١٣٠٠ لسنة ٢٠١١. وقد رفضت محكمة العدل للاتحاد الأوروبي دعوى سلوفاكيا الموجهة بإلغاء هذا التوجيه استناداً إلى مخالفته مبادئ المساواة في المعاملة والتناسب والصفة الاحتياطية^(١).

وفي هذا الشأن ينص تقنين الطيران المدني في فرنسا على سبيل المثال على أنه في جميع المطارات المفتوحة للمرور الجوي العام تكون جميع الخدمات التي تؤدي للمستفيدين بمقابل يأخذ شكل إتاوة يتم تحصيلها لمصلحة الشخص الذي طلب الخدمة. ويلاحظ أيضاً أن الطائرات لا تخضع وحدها للإتاوات؛ فالمطارات يتم تمويلها أيضاً بإتاوات مقابل الإشغال الخاص للأمالك العامة لممارسة الأنشطة التجارية بشكل خاص^(٢).

المطلب الثاني

مضمون فكرة الإتاوة في القانون العام

اصطلاح الإتاوة في القانون العام:

لا يوجد تعريف تشريعي للإتاوة في القانون العام، بل كما يشير البعض إن إطلاق القانون كلمة إتاوة لا يكفي لتمييزها أو تحديد نظامها القانوني، فكثير من الرسوم هي في حقيقتها إتاوات، والعكس صحيح أيضاً. فالإتاوة الخاصة بالتلفزيون هي في حقيقتها رسم شبه ضريبي^(٣). كما أن الإتاوة تغطي حالات متعددة، ومن هنا يتعين أخذ هذا الأمر في الاعتبار^(٤).

(1) CJUE, 12 mai 2011, Luxembourg c/ Parlement européen et Conseil, aff. C-176/09, Rec. I. 3727.

(2) **J. Dutheil de la Rochère et L. Grard**, Navigation aérienne, Répertoire de droit international, 1998, actualisation 2018, n.16 et 17

(3) **J.-P. Camby**, Taxe parafiscale, (La redevance télévision : impôt, redevance, taxe parafiscale ou prix, AJDA/ 1992) p.467.

(4) **Ch. Nzaloussou**, A propos des redevances d'utilisation des fréquences UMTS en France (RIDE/ 2001), p.225 et s.

وقد يستخدم القانون اصطلاحاً آخر غير الإتاوة بينما تكون الإتاوة هي المقصودة. ففي القانون الفرنسي كان المشرع في التقنين العام للضرائب يستخدم اصطلاح رسم رفع المخلفات المنزلية بينما لم يكن له وصف استقطاع من الممولين حتى يغطي جميع نفقات موازنة المقاطعة وإنما موضوعه فقط تغطية النفقات التي تتحملها المقاطعة للقيام برفع ومعالجة المخلفات المنزلية^(١).

ومثال ذلك أيضاً في مصر القانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمارك الذي يعرف في المادة الأولى منه كلمة "الجمالة" على أنها مبلغ يؤديه المرخص له بمستودع جمركي أو مخزن جمركي مؤقت أو سوق حرة للمصلحة نظير الترخيص له، فالجمالة هنا في حقيقتها إتاوة أملاك.

علينا الرجوع إلى كتابات الفقه الفرنسي بشأن تعريف الإتاوة ؛ نظراً لعدم وجود هذا التعريف في كتابات الفقه المصري؛ من أجل الوصول إلى النتيجة التي أشرنا إليها حالاً.

تعريف الإتاوة في أعمال الفقه الفرنسي:

وفقاً للمعجم الموسوعي للمالية العامة تشكل الإتاوات طائفة معينة من الإيرادات العامة، وتطلب من المنتفعين بقصد تغطية أعباء مرفق عام محدد، أو تكاليف إنشاء وصيانة منشأة عامة، وهنا توصف الإتاوة بأنها إتاوة أو مقابل خدمات مقدمة، أو يمكن أن تكون مقابلاً للاستعمال الخاص لأملاك عامة، وهنا توصف الإتاوة بأنها إتاوة أملاك عامة^(٢).

وقد ورد هذا التعريف أيضاً في دراسة مجلس الدولة في العام ٢٠٠٢. فقد قام المجلس بتقديم تعريف لنوع محدد من الإتاوات وهو الإتاوة عن الخدمة المقدمة^(٣). ومؤدى هذا التعريف أن إتاوة الخدمة المقدمة هي مبلغ محدد من جانب الإدارة وحدها يجب على منتفعي بعض المرافق العامة أدائه، أو هي وفقاً لحكم المجلس نفسه في العام ١٩٥٨

(1) CE, 20 sept. 2019, n.419661, Sogefimur (Sté), AJDA, 2020, p.147

(2) E. Untermaier, Redevance, in G. Orsoni (sous direc), Dictionnaire encyclopédique des finances publiques (2éd., Economica) p. 737.

(3) "Redevance pour service rendu ou de rémunération pour service rendu". Conseil d'Etat, Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public, Documentation française, 2002, p.9

الإتاوة التي تطلب من منفعي المرافق العامة؛ بقصد تغطية أعباء مرفق عام محدد، أو تكاليف إنشاء أو صيانة منشأة عامة، وتجد مقابلًا مباشرًا في الأداء المقدم من المرفق أو استعمال المنشأة^(١).

بالإضافة إلى ما تقدم تضم الدراسة أيضاً الإتاوات الخاصة بالأمالك العامة^(٢) أي تلك التي يقع أداؤها على شاغل الأملاك العامة إشغالاً خاصاً^(٣)، وهي التي يطلق عليها وفقاً لقانون الموازنة دخول الدومين أو الأملاك^(٤). وعلى ذلك تضم دراسة المجلس نوعى الإتاوة: إتاوة الخدمة المقدمة، وإتاوة الأملاك العامة.

وهذا التحديد لمفهوم الإتاوة هو السائد في القانون الفرنسي^(٥). ومع ذلك ينبغي الإشارة إلى أن اصطلاح الإتاوة في القانون الفرنسي يبدو مثيراً للبس؛ لأنه يستخدم أحياناً بوصفه من الفرائض الضريبية، مثلما لا يمكن استخدامه، أو يمكن إحلال مصطلح آخر محله مثل الرسم الذي يمكن أن يكون له نفس المضمون والمعنى. وترجع هذه النتيجة إلى خلط تاريخي في استعمال المفردات من جانب المشرع؛ لأنه استخدم مفردات عديدة مثل المساهمات أو الفرائض الضريبية أو الرسوم^(٦).

ومع ذلك توجد بعض الكتابات في الفقه الفرنسي تقصر اصطلاح الإتاوة على النوع الأول الخاص بإتاوة الخدمة المقدمة^(٧).

(1) CE, Ass., 21 nov.1958, Syndicat national des transporteurs aériens, Rec., p.572

(2) "Redevance domaniale"

(3) "Occupation privative du domaine public"

(4) "Revenus du domaine"

(5) **J.-L. Albert**, Ressources locales : redevances, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 1 (folio n.8110), 2018, n.16 ; **E. Untermaier**, précité.

(6) "Participations, contributions, impositions, droits, taxes" Voir : **J.-L. Albert**, Ressources locales : redevances, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 1 (folio n.8110), 2018

(7) **A. Van Lang, G. Gondouin et V. Inserguet-Brisset**, Dictionnaire de droit administratif, Sirez, 7 éd., 2015, p.396.

تعريف الإتاوة في الفقه والقضاء في مصر:

ما يزال المقصود بالإتاوة في الفقه والقضاء في مصر غير واضح تماماً. فالفقه يقصر اصطلاح الإتاوة على مقابل التحسين كما سنرى فيما بعد، بل لا يظهر اصطلاح الإتاوة في الأعمال الخاصة بأثمان الخدمات العامة^(١).

أما القضاء فلا يقدم أي مدلول لاصطلاح الإتاوة. وعلى سبيل المثال تقرر محكمة القضاء الإداري في حكم لها أنه يجب التمييز بين الضريبة والرسم والإتاوة والتمن أو مقابل الخدمة، وإذا كانت المحكمة قد تطرقت لتحديد المقصود بالضريبة والرسم والتمن إلا أنها لم تعرض للمقصود بالإتاوة^(٢).

ويبدو أن المفهوم العام للإتاوة بوصفها مبلغاً تتم جبايته من دون سند في القانون يحظى بتأييد القضاء. وعلى سبيل المثال تنفي محكمة القضاء الإداري في حكمها أن تكون التكلفة الفعلية للفحص الطبي للمترشحين لمجلس النواب إتاوة لا سند لها، أو رسماً بالمعنى الفني للرسم يمتنع تقريره في غيبة نص القانون الذي يجيز ذلك إعمالاً لأحكام الدستور، وإنما هي محض ثمن أو مقابل خدمة تقدمها الدولة للمترشح دون التقيد بالضوابط الدستورية لفرض الرسم^(٣). وهذا التحليل يظهر أن القضاء على غرار الفقه لا يرى أن مقابل أداء الخدمات ينطبق عليه وصف الإتاوة، بل إن المحكمة كما يبدو متأثرة بفكرة أن الإتاوة تفرض دون سند قانوني.

إن عدم وجود مضمون واضح لفكرة الإتاوة كما قدمنا أمر يعزز ضرورة هذه الدراسة.

(١) انظر على سبيل المثال: د. مصطفى السيد دبوس، تامين خدمات الدولة في إطار ما يقدمه المرفق العام من خدمات، (رسالة دكتوراه، كلية حقوق المنوفية، ٢٠١٧).

(٢) م.ق.إ.، ٢٦ من يونيو ٢٠١٨، القضية رقم ٥٩٠٢٣ / ٦٩، غير منشور؛ ٣٠ من إبريل ٢٠١٩، القضية رقم ٣١٠٦٨ / ٦٦، غير منشور.

(٣) م.ق.إ.، ١٧ من فبراير ٢٠١٥، القضية رقم ٢٩٥٧٣ / ٦٩، غير منشور. انظر أيضاً في هذا المعنى م.ق.إ.، ٢٧ من فبراير ٢٠١٨، القضية رقم ٥٤٩٢٦ / ٦٥، غير منشور.

المبحث الثاني

الخصائص المميزة للإتاوة

يمكن القول: إن الإتاوة تتميز بخصائص معينة تميزها عن غيرها من الأفكار، فهي إيرادات غير ضريبية، ومن طبيعة نقدية، ولا تفرض إلا نظير مقابل، وتتميز بالتعادل بين قيمة الإتاوة وتكاليف المقابل، وأخيراً تخضع لإمكانية التحصيل الجبري.

١ - الطبيعة غير الضريبية للإتاوة:

الطبيعة الأساسية للإتاوة هي أنها لا تنتمي إلى الفرائض الضريبية أي الضرائب والرسوم، إنها تطبيق متميز للتكاليف أو الفرائض المالية غير الضريبية. وهذا التكيف يبدو الآن واضحاً في المادة ٣٨ من دستور ٢٠١٤ التي تكرس لأول مرة اصطلاح المتحصلات السيادية غير الضرائب والرسوم التي تعد الإتاوات أبرزها.

والمجلس الدستوري من جانبه استبعد في حكمه في ٦ من أكتوبر ١٩٧٦ الصفة الضريبية للإتاوات؛ لأنها تجد مقابلاً في بعض الأداءات التي سنينها فيما بعد. ويقرر في هذا الحكم بأنه إذا كان تحديد القواعد المتعلقة بوعاء وسعر وطرق تحصيل الفرائض الضريبية أي كانت طبيعتها قد عهد بها إلى اختصاص المشرع بالمادة ٣٤ من الدستور إلا أنه وبالمقابل فإنشاء أو تنظيم الإتاوات المطلوبة من المنتفعين من أجل تغطية تكاليف مرفق عام محدد أو تكاليف إقامة أو صيانة منشأة عامة تجد مقابلاً مباشراً في أداءات يقدمها هذا المرفق أو في استعمال المنشأة لا يمكن النظر إليها على أنها محجوزة للقانون^(١).

وهذا هو موقف القضاء الإداري في فرنسا أيضاً. فقد قضى مجلس الدولة بأن طرق حساب إتاوة استخدام الترددات الإذاعية الكهربائية التي تبناها مرسوم إنشائها لا تضيف على إتاوة الإدارة وصف الرسم الذي كان المشرع وحده سيختص بإنشائه^(٢).

(1) CC, 6 oct.1976, n.92 L., **P. Montgroux et R. Chiroux**, note, Annales de la Faculté de Droit et de science politique de Clermont-Ferrand, 1977, n.14, p.174

(2) CE, 3 août 2018, n.337740, Syndicat national des installateurs en radiocommunications

كما قضت إحدى المحاكم الإدارية بأنه لا يوجد أي نص تشريعي يضيف على الإتاوات التي يدفعها الملتزم للشخص العام وصف الإيراد الضريبي، وأن الإتاوة المنصوص عليها في عقد الإيجار يتم تحصيلها استناداً إلى الإشغال الخاص لأملك عامة، وأنه يجب النظر إليها على أنها ثمن يُحسب أخذاً في الاعتبار المزايا التي يحصل عليها الملتزم من أي نوع، وليس بوصفها رسماً شبيهاً بالضرائب غير المباشرة، وتدفع بواسطة المنتفع^(١).

ويبرز الفقه الفرنسي أن الإتاوات أدوات مالية أو إيرادات غير ضريبية، وتدرج بهذه الصفة في موازنة الشخص العام المعني^(٢)، وأن الإتاوات طائفة خاصة من الموارد العامة متميزة عن الفرائض الضريبية أيّاً كانت طبيعتها المنصوص عليها في المادة ٣٤ من الدستور^(٣)، وكذلك بوجه خاص الرسوم Taxes، أو الإيرادات الضريبية التي تتم جبايتها بمناسبة استعمال أو تقديم خدمات عامة^(٤).

النتائج المترتبة على الطبيعة غير الضريبية للإتاوات:

ويؤدي تكييف الإتاوات بأنها من طبيعة غير ضريبية إلى عدة نتائج على درجة كبيرة من الأهمية.

فلا يوجد ما يمنع أولاً من الجمع بين الإتاوة والفرائض الضريبية مثل الرسوم البلدية إذا كانت الإتاوة نظير منح التزام على سبيل المثال، فالرسوم هي نظير الخدمات المحلية التي تؤدي للشركة، أما الإتاوة فهي مقابل منح الالتزام لها^(٥). ومن البديهي أنه يجوز الجمع بين الإتاوة والضرائب أيضاً^(٦).

(1) TA de Melun, 13 oct. 2009, n.0605819/2, AJDA, 2010, p.331 ;
ibid.p.331, concl. S.Dewailly,

(2) **J.-L. Albert**, précité, n.16

(3) "Imposition de toute nature"

(4) **E. Untermaier**, Que reste-t-il de la distinction des redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public ?
(AJDA/ 2010) p.1062

(٥) م.ق.إ.، ١٢ من يونيو ١٩٥١، القضية رقم ٢٦٢ / ٣، مج ١/٥، ص ١٠٤١؛ ١٦ من يونيو ١٩٥٣، القضية رقم ٣٤٣ / ٥، مج ٣/٧، ص ١٥٦٣.

(٦) م.ق.إ.، ٢٧ من ديسمبر ١٩٥٤، القضية رقم ٧/٦٣٥، مج ١/٩، ص ١٨٣

والطبيعة غير الضريبية للإتاوة تؤدي ثانياً إلى نتيجة مهمة وخصوصاً في القانون المصري، وهي أنه يجوز للمشرع تصحيح إتاوة فرضت بالمخالفة للقانون أي تكون قد فرضت حينئذٍ بأثر رجعي، فالدستور المصري في المادة ٢٢٥ لا يحظر الرجعية إلا بالنسبة للنصوص الجنائية والضريبية.

ومع ذلك فرض القضاء في فرنسا قيوداً على لجوء المشرع لتصحيح القرارات المنشئة للإتاوات بالمخالفة للقانون في الحالة التي يصدر فيها قانون التصحيح في أثناء دعوى قضائية متعلقة بمشروعية قرار فرض الإتاوة؛ بهدف تجنب إلغاء هذا القرار الذي قصد قيام المستفيدين من استخدام طريق دائري بالمساهمة في تمويل الخسائر التي تحملتها الشركة في بناء المنشأة، بينما لا تشكل المصلحة المالية التي أراد القانون تحقيقها مصلحة عامة كافية لتبرير تصحيح القرار محل الطعن بالإلغاء، ويخالف من ثم ضمانات المحاكمة المنصفة المنصوص عليها في المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان^(١).

ويثور التساؤل ثالثاً عن خضوع الإتاوات التي تقوم الأشخاص العامة بجبايتها للضريبة على القيمة المضافة. أثير السؤال في فرنسا وكانت نتيجته خضوع مقابل المرور في الطرق السريعة إلى هذه الضريبة، لكنه يثار أيضاً بالنسبة لجميع الإتاوات الخاصة بإشغال الأملاك العامة والخدمات المقدمة.

وفقاً للمادة ٢٥٦ من التقنين العام للضرائب في فرنسا تخضع للضريبة على القيمة المضافة توريدات السلع والخدمات التي تتم نظير مقابل مالي من قبل شخص يخضع لها بهذا الوصف. ووفقاً للمادة ٢٦٦ من التقنين العام للضرائب يتكون أساس فرض الضريبة من جميع المبالغ والقيم والسلع والخدمات التي يتلقاها المورد أو مزود الخدمة مقابل هذه العمليات من المشتري أو المستأجر أو من الغير بما في ذلك الإعانات المرتبطة بهذه العمليات.

(1) CE, 28 juill. 2000, n.202798.202872, Tête Association du "collectif pour la gratuité contre le racket"

٢ - الطبيعة النقدية للإتاوة:

إذا كانت الإتاوة أداة مالية غير ضريبية كما قدمنا إلا أنها من طبيعة نقدية أي تدفع نقداً شأنها في ذلك شأن الفرائض المالية بل والضريبية. غير أن ذلك لا يعني أن الإتاوة يجب أن تدفع نقداً، وإنما المقصود أنها في الأصل ليست عينية، فيجوز بطبيعة الحال أن تدفع نقداً أو بشيكات أو بأي وسيلة من وسائل الدفع الإلكتروني كما يتم الآن^(١).

ومع ذلك يجوز في بعض الأحيان أن تؤدي الإتاوة عيناً. ويلزم حينئذ النص الصريح على ذلك. ومن التطبيقات ما تنص عليه التشريعات الخاصة بمنح تراخيص التعاقد مع شركات البترول؛ فهي قد تجيز للحكومة الاختيار في أن تتقاضى الإتاوة عيناً أو نقداً، أو بعضها نقداً والبعض الآخر عيناً، ويجب على الحكومة حينئذ إبلاغ المرخص له بالكيفية التي ترغب في تحصيل الإتاوة بها^(٢).

وتدفع الإتاوات مقدماً، وفي مواعيد محددة مثل إتاوة إشغال الأملاك العامة التي تدفع سنوياً. غير أنه لا يوجد ما يمنع من السماح للمستفيد بالدفع عن طريق أقساط بل قد يشترط دفعها مقدماً مرة واحدة عن المدة بأكملها. وقد تدفع الإتاوة في كل مرة عند الاستفادة منها كما في إتاوة الخدمة المقدمة.

٣ - عدم فرض الإتاوة إلا نظير مقابل: *La contropartie*

الإتاوة على عكس الضريبة، واتفاقاً مع الرسم، لا تفرض إلا نظير مقابل مباشر. وهذا المقابل كما يبدو من نوعي الإتاوة يتمثل في الإشغال الخاص لعنصر من عناصر الأملاك العامة، أو استعمال منشأة عامة، أو الاستفادة من خدمة محددة لمرفق عام.

(١) انظر على سبيل المثال المادة ٣٢ من اللائحة التنفيذية لقانون الثروة المعدنية رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٤.

(٢) انظر المادة ١٥ من الشروط المرفقة بالقانون رقم ١٦٤ لسنة ١٩٦٣ بشأن الترخيص لوزير الصناعة بالتعاقد مع الشركة الدولية للزيت المصري والشركة الشرقية للبترول وغيرهما.

وتتمتع السلطات المختصة بسلطة تقديرية في تحديد المقابل الذي يستحق عنه الإتاوة. وعلى ذلك إذا كانت وكالة الهجرة الدولية في فرنسا تختص بالإسهام، ومن أجل المصلحة العامة، وفي إطار مهمته في الاستقدام والاستقبال، في فحص الطلبات المقدمة من الأجانب بقصد الموافقة على قدوم أفراد أسرهم في إطار التجمع العائلي فتمارس هذه المهمة بصفة أساسية ومباشرة لمصلحة الأشخاص المصرح لهم بالإقامة، وذلك بدءاً من وصولهم إلى الأراضي الفرنسية، ومن ثم يجوز للحكومة قانوناً أن تفرض من أجل تمويل هذه المهمة، ونظير الخدمات المقدمة إتاوة تقع على عاتق مقدم الطلب^(١).

ومن تطبيقات إتاوة الخدمة المقدمة أيضاً الإتاوة المستحقة عن إعادة الاستعمال أي المقابل المباشر عن جمع وإنتاج وتقديم ونشر المعلومات العامة، وعند الاقتضاء تجهيلها بواسطة الإدارة. ويقرر مجلس الدولة بشكل خاص عن هذه الإتاوة: إنه لا يوجد أي نص تشريعي أو لائحي أو أي مبدأ يحول دون جباية مال بمناسبة نقل الدولة للغير معلومات عامة؛ بقصد تسويقها^(٢).

وإذا انتفى المقابل الذي يستفيد منه المنتفع فلا مجال لفرض الإتاوة. وفي هذا المعنى قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه لا يجوز لإحدى المقاطعات تمويل مساهمتها الإلزامية المدينة بها إلى إحدى النقابات التي عهدت بعض المقاطعات مجتمعة إليها صيانة شبكات المياه من أجل منع الفيضانات من خلال إنشاء إتاوة لا تكون مقابلاً لخدمة تقدمها بنفسها، ومن ثم يكون قرار إنشائها مجرداً من أي سند قانوني^(٣).

يضاف إلى ذلك أن الأداء الذي يقدم نظير الإتاوة يجب أن يكون لمصلحة منتفع أو مستفيد محدد. والمنتفع أو المستفيد هو الذي يستخدم الخدمة أو المنشأة بالفعل. وعلى سبيل المثال ففي حالة جمع النفايات المنزلية يدفع المستأجر، وليس المالك، الإتاوة بوصفه المستفيد من الخدمة^(٤).

(1) CE, 10 av.2002, n.227746, GISTI

(2) CE, ass.10 juill. 1996, n.168734, n.169631.

(3) CE,8 juill.1998, Cne de Bressy-sur-Tille, req.nn.151261

(4) **N. Kada et M, Mathieu** (sous direc.), Dictionnaire d'administration publique, (PU de Grenoble/ 2014) p.431

وفي هذا المعنى قضت محكمة النقض بأنه لا تجوز المطالبة بالإتاوة من الأشخاص الذين لا يستفيدون من الخدمات المعنية، وقضت من ثم بنقض الحكم المطعون فيه الذي لم يستند إلى استعمال الخدمة لتقدير استحقاق الإتاوة^(١).

وتعريف الإتاوة على أنها نظير مقابل يسلط الضوء على أن المركز القانوني للمنتفع أو المستفيد من هذا المقابل في مواجهة المرفق سواءً كان لائحيًا إذا كان المرفق إداريًا وتعاقديًا إذا كان المرفق صناعيًا وتجاريًا ليس له أي تأثير على التكييف القانوني للمقابل المالي الذي يطلب من المنتفع حتى ولو كانت كلمة السعر وليست كلمة الإتاوة هي التي تستخدم كثيرًا للدلالة على المقابل المالي المفروض على منتفعي بعض المرافق العامة الصناعية والتجارية^(٢). ومع ذلك لا تطبق جميع القواعد التي تحكم تحديد الأسعار على الإتاوات.

٤ - التعادل بين مبلغ الإتاوة وقيمة المقابل:

تحدد قيمة الإتاوة من جانب واحد أي من جانب الإدارة أو السلطة اللائحية. وهذا المبلغ يحدد وفقاً لمبدأ التعادل المالي^(٣) الذي يفترض إقامة علاقة تناسب بين قيمة الإتاوة والتكلفة الحقيقية للخدمة المؤداة للمنتفع، وإن كان القضاء قد أدخل حديثاً عوامل أخرى مثل القيمة الاقتصادية للأداء المقدم بالنسبة للمستفيد يمكن أن تؤخذ في الاعتبار بمناسبة تحديد قيمة الإتاوة على النحو الذي سنبينه لاحقاً.

وفي حالة التعادل التام بين قيمة الإتاوة وتكلفة الأداء تصبح الإتاوة في حقيقتها ثمناً Prix. كما توجد إتاوات يتم استقطاعها من دون مقابل، وهنا لا يجوز إغفال حقيقتها، وتدخل في هذه الحالة في عداد الفرائض الضريبية أياً كانت طبيعتها^(٤). وإذا تحقق التعادل

(1) Cass. 1^{re} civ. 4 juin 1991, *Blot c/ Trésorier principal de Chinon*, *Gaz. Pal.* 27-29 octobre 1991

(2) **Conseil d'Etat**, op.cit, p.10

(3) "Equivalence financière"

(4) "Imposition de toutes natures" **A. Van Lang** et alii, op.cit. p.396. Voir également : CC, 23 juin 1982, n.124 DC, Rec.p.99 ; CE, 20 déc. 1985, SA Outters , Rec.p.382

تبدو الإتاوة متميزة عن الرسم الذي يفترض عدم التعادل بين قيمته والخدمة التي بمناسبتها يتم اقتضاؤه.

ويمكن أن يثار الخلاف حول طبيعة المقابل المالي المطلوب من المنتفع. وعلى سبيل المثال فمقابل العبور Péage المطلوب من مستخدمي المنشآت العامة البرية وخصوصاً الطرق السريعة أو طرق السيارات Auotoroutes والكباري والأنفاق اعتبرته محكمة التنازع في البداية رسماً^(١)، غير أن مجلس الدولة اعتبره لاحقاً إتاوة لخدمة مقدمة رغم أنه في حقيقته في حقيقته ثمن^(٢).

٥- تخصيص الإتاوة:

تطلب الإتاوة من المنتفعين بقصد تغطية أعباء مرفق عام محدد، او تكاليف إنشاء أو صيانة منشأة عامة محددة. وعلى ذلك فالإتاوات هي إيرادات مخصصة بطبيعتها، وهي ليست فقط مخصصة لشخص عام، وإنما لتمويل خدمة أو منشأة معينة. ومن ثم تخضع الإتاوة لمبدأ التخصيص^(٣).

ويستند القضاء إلى معيار التخصيص لتكييف الإتاوة. ففي رأي لمجلس الدولة الفرنسي في ٢٤ من إبريل ١٩٩٢ انتهى فيه إلى أنه إذا قررت مقاطعة تمويل مرفق رفع النفايات المنزلية إتاوة تحسب وفقاً للخدمة المقدمة فهذا المرفق تكون له الصفة الصناعية والتجارية^(٤).

وفي رأي حديث لمجلس الدولة في مصر انتهى إلى أن موارد صندوق الخدمات التعليمية مقابل الخدمات الطلابية والتعليمية التي يتلقاها الطلاب وتتكون من الرسوم والمصروفات التي يؤديها الطلاب هي موارد مخصصة، وفقاً لأحكام اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم

(1)TC. 28juin 1965. Dlle Ruban, p. 816

(2) D'abord implicitement CE Ass., 14 février 1975, Époux Merlin, p. 110, puis explicitement CE, 13 mai 1977, Compagnie financière et industrielle des autoroutes, précité.

(3) "Principe d'affectation de la redevance"

(4) S. Petit, La compétence du juge judiciaire en matière de redevance d'enlèvement des ordures ménagères, (AJDA/ 2002) p.922

الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، ومن ثم لا يجوز تخصيص جزء من إيرادات هذا الصندوق مكافآت للعاملين بإحدى الجامعات^(١).

٦ - تحصيل الإتاوة بالأسلوب الجبري:

على الرغم من الطبيعة غير الضريبية للإتاوة إلا أن القانون يكفل لها حماية فيما يتعلق بتحصيلها، فيجيز تحصيلها وفقاً لإجراءات الحجز الإداري المبينة في القانون عند عدم الوفاء بها في المواعيد المحددة. ووفقاً للمادة الأولى من قانون الحجز الإداري في مصر رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ تستفيد الإتاوات من أحكام هذا القانون مع الإيرادات الأخرى مثل الضرائب والرسوم بجميع أنواعها، والمبالغ المستحقة للدولة مقابل خدمات عامة وغيرها من الإيرادات المنصوص عليها في المادة الأولى من القانون. كما تكرر النصوص الخاصة بإنشاء الإتاوات تحصيلها بطريق الحجز الإداري^(٢).

ولا يجوز اتخاذ إجراءات الحجز إلا بناءً على أمر مكتوب من الوزير المختص أو من رئيس المصلحة أو من المحافظ أو ممثل الشخص الاعتباري العام، أو ممن ينيبه كل من هؤلاء كتابة (المادة ٢). ويقع الحجز على كل أموال المدين أياً كان نوعها (المادة ٣).

وفي فرنسا أيضاً يتم تحصيل الإتاوات وفقاً للقرارات التي أنشأتها، مع تطبيق المادة L.252A من تقنين الإجراءات الضريبية التي تنص على أنه: تعتبر سندات تنفيذية القرارات، أو الكشوف، أو القوائم، أو إخطارات التحصيل، أو سندات التحصيل، أو الإيصالات التي تصدرها الدولة أو الأشخاص الإقليمية أو المؤسسات العامة التي يتوافر لها محاسب عام لتحصيل الإيرادات من أي نوع والتي يحق لها اقتضاؤها^(٣).

(١) ج.ع.، ٢٦ من يناير ٢٠٢٢، فتوى رقم ٨٦ / ٤ / ٢١٣٦

(٢) انظر على سبيل المثال المادة ٣٩ من قانون المناجم والمحاجر رقم ٨٦ لسنة ١٩٥٦، وانظر أيضاً م.إ.ع.، ٢٨ من مارس ٢٠٠٦، الطعن رقم ٨٧٧٢ / ٤٧، غير منشور.

(3) "Constituent des titres exécutoires les arrêtés, états, rôles, avis de mise en recouvrement, titres de perception ou de recettes que l'Etat, les collectivités territoriales ou les établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir."

جزاءات عدم الوفاء بالإتاوات في الموعد المقرر:

تفرض النصوص المنشئة للإتاوات الجزاءات التي تراها مناسبة لحمل المستفيدين من الخدمات من الوفاء بها في الوقت المقرر. ومن هذه الجزاءات زيادة قيمة الإتاوة.

وبجيز القضاء أن يتقرر هذا الحكم في نصوص لائحية؛ بالنظر إلى هذا النص يلحق بالتنظيم اللائحي العام للإتاوة.

وزيادة قيمة الإتاوة في حقيقته جزاء، ومن لا يجوز تطبيقه إلا مع مراعاة حقوق الدفاع، فإذا لم يتضمن التنظيم اللائحي للإتاوة أحكاماً صريحة في هذا الاتجاه فلا يجوز تفسير النص على أنه يستبعد الالتزامات المستمدة من هذه الحقوق^(١).

المبحث الثالث

الاختصاص القاعدي بإنشاء الإتاوة

الاختصاص بإنشاء الإتاوات ينعقد للسلطة اللائحية سواءً في القانون الفرنسي أو القانون المصري على الرغم من وجود بعض الاختلافات المحدودة.

الاختصاص اللائحي المصري لإنشاء الإتاوة في القانون الفرنسي:

من المسلم به في فرنسا أن الإتاوة يمكن أن تنشأها بالطريق اللائحي أي بقرار من السلطة اللائحية. وعلى المستوى المحلي يكون إنشاؤها بقرار من سلطة التقرير أي المجلس البلدي^(٢).

وفي هذا الشأن يقول المجلس الدستوري: إذا كان تحديد القواعد المتعلقة بالوعاء والسعر وكيفية تحصيل الفرائض الضريبية أياً كانت طبيعتها يدخل في اختصاص المشرع استناداً إلى المادة ٣٤ من الدستور، إلا أن إنشاء أو تنظيم الإتاوات التي تطلب من المنتفعين بقصد تغطية تكاليف مرفق عام محدد، أو تكاليف إقامة أو صيانة منشأة عامة وتجد مقابلاً

(1) CE, 8 juill. 2003, n.221070, Ferrand.

(2) "Conseil municipal"

مباشراً في أداءات يقدمها هذا المرفق أو في استعمال المنشأة لا يمكن النظر إليها على أنها محجوزة للقانون^(١).

ويطبق مجلس الدولة أيضاً هذا الحكم، فقضى بأن قيمة التكاليف الدراسية والرعاية للتلاميذ المشطوبين من المدارس الصحية للجيش هي إتاوة خدمة مقدمة وليست رسماً، ومن ثم كان جائزاً للمادة ٣٢ / ٢ من مرسوم ١٧ من مايو ١٩٧٤ أن تحدد بشكل فعال هذه الإتاوة وفقاً للمادة ٥ من أمر ٢ من يناير ١٩٥٩^(٢).

فالرسم الضريبي يتطلب تدخل المشرع الذي يتمتع بحرية في تقدير قيمته، بينما الإتاوة سواءً لخدمة مقدمة أو لإشغال الأملاك العامة أي يمكن إنشاؤها من حيث المبدأ بالطريق اللائحي مادام تحديد تعريفاتها يتم مع احترام مبدأ التعادل^(٣).

تدخل السلطة التشريعية في مصر لتنظيم بعض الجوانب الإجرائية للإتاوة:

لم يكن تدخل المشرع لإنشاء الإتاوات، وفقاً للدستور المصري في ١٩٧١، وجوبياً، وكان الاختصاص ينعقد كاملاً للسلطة اللائحية. فالمادة ١١٩ من هذا الدستور كانت تنص في فقرتها الأولى على أنه: إنشاء الضرائب العامة وتعديلها أو إلغاؤها لا يكون إلا بقانون، ولا يُعفى أحد من أدائها إلا في الأحوال المبينة في القانون. أما الفقرة الثانية من هذه المادة فكانت تنص على أنه: ولا يجوز تكليف أحد غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلا في حدود القانون.

والفقرة الثانية كانت صريحة في أن الضرائب غير العامة أو الضرائب المحلية والرسوم يجوز فرضها في حدود القانون. أما غير هذه الفرائض فيجوز، بمفهوم المخالفة، إنشاؤها وتعديلها وإلغاؤها بقرار من السلطة اللائحية المختصة. وهذا الحكم ينطبق بطبيعة الحال على الإتاوات.

(1) CC, 6 oct.1976, n.92 L.

(2) CE, 30 janv. 2008, M.A., req.n.276865

(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

وقد تعدل هذا الحكم في دستور ٢٠١٤. وتفصيل ذلك أن المادة ٣٨ أبقّت على الحكم الصريح في كل من الفقرتين الأولى والثانية من المادة ١١٩ من دستور ١٩٧١ بالنص على أنه: لا يكون إنشاء الضرائب العامة، أو تعديلها، أو إلغاؤها إلا بقانون، ولا يجوز الإعفاء منها إلا في الأحوال المبينة في القانون.

ومع ذلك فقد أضافت الفقرة الثالثة من المادة ٣٨ من دستور ٢٠١٤ حكماً خاصاً يطبق على الرسوم والإتاوات بينما لم يكن هذا الحكم منصوصاً عليه في دستور ١٩٧١. والحكم الجديد هو أن القانون يحدد طرق وأدوات تحصيل الضرائب والرسوم وأي متحصلات سيادية أخرى.

وعلى ذلك يكون تدخل المشرع وجوبياً لتحديد طرق وأدوات تحصيل الرسوم والمتحصلات السيادية الأخرى. ومن المعلوم أن تحديد الإجراءات الضريبية ومنها طرق وأدوات التحصيل كان يدخل في اختصاص المشرع .

ولا يوجد تحديد لفكرة المتحصلات السيادية الأخرى غير الضرائب والرسوم. ومع ذلك نرى أنه يدخل في هذه المتحصلات فقط الإيرادات التي تفرض من جانب واحد من سلطات الدولة، ويتم تحصيلها جبراً، ومنها بالتأكيد الإتاوات والغرامات، والقروض الإجبارية، ومقابل التحسين. وبالمقابل لا يدخل في الاصطلاح الثمن، وعائدات الدومين المالي.

وبناءً على ذلك إذا كانت الإتاوات يجوز إنشاؤها بقرار إلا أن المشرع يتدخل لتحديد طرق وأدوات تحصيلها. وهذه النتيجة تبدو غريبة بعض الشيء ؛ لأن المشرع وفقاً للنص الدستوري لا يتدخل إلا من أجل تحديد الإجراءات الخاصة بالتحصيل، بينما لا يتدخل ابتداءً لإنشاء الإتاوات، ولا أن يضع حدوداً لها. وهنا تتميز الإتاوات عن الرسوم التي يكون إنشاؤها في حدود القانون أي استناداً إلى قانون.

ومع ذلك قد يحدث تدخل المشرع لتحديد الإتاوة ؛ استناداً إلى أنه صاحب الاختصاص العام بالتشريع، وفي هذه الحالة لا يجوز للسلطة التنفيذية التدخل لتعديل الإتاوة^(١).

(١) م.إ.ع.، ٢٥ من ديسمبر ٢٠٠٧، الطعن رقم ٦٦٥٣/٤٦، غير منشور.

تحديد السلطة المختصة بإنشاء الإتاوة:

يعترف القضاء تقليدياً للسلطة الإدارية بإنشاء الإتاوة ؛ وذلك يرجع إلى أن مبدأ المجانية لا يظهر من بين مبادئ المرافق العامة. كما أن الإتاوات ليست من الفرائض الضريبية بأي حال.

وعلى ذلك ينعقد الاختصاص للسلطة التنفيذية المركزية إذا كانت الخدمة مقدمة من الدولة. كما يدخل الاختصاص بإنشائها إلى مجلس إدارة الهيئة أو المؤسسة. أما فيما يتعلق بالأشخاص المحلية فينعقد الاختصاص للمجلس المحلي المعني^(١).

وأياً كانت السلطة المختصة بإنشاء الإتاوة من حيث المبدأ من جانب واحد. وإذا كانت الإتاوة تشبه الثمن فتخضع من ثم لقواعد موضوعية واردة في بعض القوانين مثل قانون المنافسة^(٢)، غير أن ذلك لا يعني إعفاء تلك القرارات من الخضوع للقواعد الشكلية والإجرائية المقررة^(٣).

والإتاوة تشبه الثمن لكنها ليست ثمناً بالمعنى الدقيق للكلمة ؛ لأنها تحدد دائماً من جانب واحد كما لا تطبق جميع القواعد الخاصة بالأسعار عليها^(٤).

والقرار الذي ينشئ الإتاوة قرار له صفة لائحية، ومن ثم لا يحتج به ولا يطبق إلا إذا كان محلاً للنشر وفقاً للأوضاع القانونية النافذة.

وانفراد السلطة اللائحية بإنشاء الإتاوة لا يتعارض معه إبرام اتفاق بين المستفيد من الخدمة والشخص العام تحدد فيه شروط الاستفادة من الخدمة^(٥).

(1) CE Sect., 30 juin 1939, Cne de Granville, p. 441 ; 27 juillet 1984, Cne de la Teste-de-Buch, p. 282.

(2) CE, 29 juillet 2002, Société Cegedim, req. n. 200886.

(3) Conseil d'Etat, op.cit., p.23.

(4) Ibid.

(5) CE, ass.10 juill. 1996, n. 168702, n.169631, précité.

المبحث الرابع

مقابل التحسين وفكرة الإتاوة

تنفيذ أشغال عامة يمكن أن يؤدي إلى ارتفاع في قيمة الأملاك المجاورة، في الحالة التي تصبح فيها هذه الأملاك مزودة بشكل أفضل بالخدمات، أو أصبحت تتمتع ببيئة أفضل. ويعرف ارتفاع قيمة الأملاك في هذه الحالة في القانون المصري بمقابل التحسين، بينما يعرف في فرنسا باسم ارتفاع القيمة^(١).

يثار غالباً التساؤل عن طبيعة مقابل التحسين الناشئ عن تنفيذ أشغال عامة أو إقامة منشآت عامة. ويذهب الفقه المالي في مصر إلى تكييف هذا المقابل على أنه إتاوة. أما في الفقه الفرنسي فلم يحدث إضفاء هذا التكييف عليه من جانب الفقه ولا من جانب التشريع. سوف نعرض أولاً لمقابل التحسين في فرنسا الذي يطلق عليه ارتفاع القيمة^(٢) (المطلب الأول)، ثم نعرض بعد ذلك لطبيعة مقابل التحسين في مصر (المطلب الثاني).

المطلب الأول

طبيعة ارتفاع القيمة في فرنسا

يهتم فقهاء القانون الإداري بدراسة موضوع ارتفاع القيمة تحت عنوان استرداد ارتفاع القيمة^(٣).

واسترداد ارتفاع القيمة في القانون الفرنسي إما أن يكون غير مباشر من خلال المقاصة، أو مباشراً أي نقدياً.

(1) "Plus-values"

(2) "Récupération des plus-values" Voir : **J.-M. Auby** et alii, Droit administratif des biens, Dalloz, 2008, n.577 et s ; **Y. Gaudemet**, Droit administratif des biens, LGDJ, 2002, p.475 et 476 ; **R. Chapus**, Droit administratif général, t.2, 1997, p.593 et s ; **Ch. Debbasch** et alii, Droit administratif des biens, PUF, 1997, p.320 et s.

الاسترداد غير المباشر لارتفاع القيمة أو الاسترداد بالمقاصة:

الاسترداد بالمقاصة^(١) أو غير المباشر^(٢) لا يكون ممكناً إلا إذا كان المالك المستفيد من الارتفاع يتمتع بحق دائنيه في مواجهة الإدارة؛ بسبب الأشغال مصدر ارتفاع القيمة ذاتها. وفي هذه الحالة يخصم ارتفاع القيمة من التعويض المستحق له.

وتوجد ثلاث حالات لإجراء الاسترداد بالمقاصة^(٣).

أما الحالة الأولى فهي المنصوص عليها في المادة من تقنين نزع الملكية وتتعلق بتعويض نزع الملكية. ففي حالة النزع الجزئي لملكية عقار لتنفيذ أشغال عامة، وترتب على تنفيذ هذه الأشغال ارتفاع في قيمة الجزء الباقي من العقار يجب على قاضي نزع الملكية خصم مبلغ هذا الارتفاع من مبلغ تعويض نزع الملكية.

وأما الحالة الثانية فهي التي تتعلق بالتعويض عن الإشغال المؤقت^(٤). فإذا تم التصريح بالإشغال المؤقت لتنفيذ أشغال عامة، وترتب على هذه الأشغال ارتفاع حال وخاص في قيمة العقار فيجب أن يؤخذ هذا الارتفاع في الحسبان في تقييم مبلغ التعويض عن الإشغال المؤقت بمعنى آخر يجب على القاضي خصم هذا التعويض من المبلغ المستحق عن ارتفاع القيمة.

وأما الحالة الثالثة والأخيرة فهي وقوع أضرار نتيجة تنفيذ أشغال عامة. وهذه الحالة تجد سندها في أحكام القضاء وموآداها أن القاضي يخصم من التعويض الخاص بأضرار الأشغال العامة مبلغ ارتفاع القيمة الذي أحدثته هذه الأشغال. فالأضرار الناتجة لمستغل فندق ومطعم بسبب تشييد ساحة انتظار سيارات يمكن أن تعوض جزئياً بالمقاصة؛ بسبب الميزة التي استفاد منها الفندق بعد إقامة ساحة انتظار السيارات. ويجب أن يكون ارتفاع القيمة هنا أيضاً مباشراً وخاصاً.

(1) "Récupération des plus-values par compensation"

(2) "Récupération des plus-values indirecte"

(3) J.-M. Auby et alii, op.cit, n.557, p.372 et s.

(4) "Occupation temporaire"

الاسترداد المباشر لارتفاع القيمة:

الاسترداد المباشر لارتفاع القيمة^(١) مر بدوره بعدة مراحل لم يطلق عليه في أي منها اصطلاح إتاوة، وكان خلالها نظاماً نظرياً بحتاً، حتى وصل إلى المرحلة الحالية التي لم يعد نظام الاسترداد المباشر قائماً.

ففي البداية نظم استرداد القيمة بقانون ١٦ من سبتمبر ١٨٠٧ الذي كان يقرر أنه يجوز للإدارة، بعد الخبرة، الاسترداد بواسطة القوائم التنفيذية ارتفاعات القيمة المتحققة والملاحظة^(٢) التي أفادت الملاك نتيجة تنفيذ أشغال عامة. وهذا النظام لم يطبق بسبب تعقد الإجراءات التي تضمنها.

وفي مرحلة تالية نظم مرسوم بقانون ٣٠ من أكتوبر ١٩٣٥ الذي عدل قانون ١٦ من سبتمبر ١٨٠٧ بحيث أصبح جائزاً للإدارة أن تطلب، في خلال مدة سنتين ابتداءً من تسليم الأشغال، مقابل ما دام ارتفاع القيمة يتجاوز ١٥ ٪ من قيمة العقار، وحينئذ تنظم تحقيقاً لتجديد الأملاك المستفيدة من تنفيذ الأشغال العامة، وبعد انتهائه يصرح مرسوم بعد أخذ رأي مجلس الدولة للإدارة بمتابعة تحديد ودفع مقابل ارتفاع القيمة^(٣). ويتم تحصيل المقابل *Indemnité* كما في حالة الضرائب المباشرة. وهذا النظام لم يكن مصيره أفضل من مصير قانون ١٨٠٧.

وأخيراً ووفقاً للمادة L.164 من تقنين نزع الملكية السابق التي حلت محل المرسوم بقانون في ٣٠ من أكتوبر ١٩٤٥ نصت على أنه: إذا حدث بعد تنفيذ أشغال عامة إذا تحقق لأملاك خاصة ارتفاعاً في القيمة فيمكن استرداد هذا الارتفاع من ذوي الشأن وفقاً للشروط التي تحددها لائحة إدارة عامة.

وهذه اللائحة لم تصدر حتى صدر تقنين نزع الملكية الحالي، الأمر الذي ترتب عليه أن التقنين لم يتضمن أي نص يتعلق باسترداد ارتفاع القيمة، ومن ثم لا يعرف القانون الفرنسي إلا الاسترداد بالمقاصة فقط في الحالات التي عرضنا لها.

(1) "Récupération direct des plus-values"

(2) "acquises et notables"

(3) "Indemnités de plus-values"

المهم أنه من خلال البحث الخاص باسترداد ارتفاع القيمة لم نجد أي إشارة لاصطلاح الإتاوة، ومن باب أولى لا يعتبر الاسترداد له أي صفة ضريبية. وإنما كان التعبير المستخدم هو مقابل ارتفاع القيمة سواءً من جانب التشريع أو الفقه. نعرض الآن لرؤية الفقه المصري لطبيعة مقابل التحسين.

المطلب الثاني

طبيعة مقابل التحسين في القانون المصري

ينظم مقابل التحسين القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ بشأن فرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة أي يطرأ ارتفاع قيمة العقارات نتيجة تنفيذ أشغال أو منشآت عامة. ويرى أساتذة القانون المالي أن هذا المقابل إتاوة. سوف نعرض أولاً بإيجاز مضمون نظام مقابل التحسين في القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٥٥، ثم نعرض رأي أساتذة القانون المالي قبل إبداء رأينا.

مضمون نظام مقابل التحسين وفقاً لأحكام القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥:

يفرض هذا القانون، وفقاً لمادته الأولى، في المدن والقرى التي بها مجالس بلدية (أو محلية) مقابل تحسين على العقارات والأراضي التي يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة. ويتولى كل مجلس في دائرة اختصاصه تحصيل هذا المقابل ويكون مورداً من موارده^(١).

وتحدد المادة الثانية الأعمال التي تعتبر من أعمال المنفعة العامة وهي إنشاء الطرق والميادين، ومشروعات المجاري، وإنشاء الكباري والمجازر السطحية (المزلقانات)، والممرات السفلية أو تعديلها. وأجازت المادة لرئيس مجلس الوزراء إضافة أعمال أخرى ذات منفعة عامة إلى هذه الأعمال.

(١) انظر مزيداً من التفصيل في مؤلفنا : القانون الإداري للأموال، الكتاب الثاني، الأشغال العامة، ٢٠١٥، ص ٣٠٢ وما بعدها.

وتسري أحكام القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب المنفعة العامة على العقارات التي يطرأ عليها التحسين بسبب اعتماد المخططات التفصيلية للمناطق المنصوص عليها في القانون رقم ١١٨ لسنة ٢٠٠٨ بشأن البناء.

ووفقاً للمادة العاشرة يكون مقابل التحسين مساوياً نصف الفرق بين تقدير اللجنة لقيمة العقار قبل التحسين وبعده.

وأجازت المادة ١١ للمالك اختيار طريقة أداء مقابل التحسين: أداء المقابل فوراً، أو أدائه على عشرة أقساط سنوية، أو أدائه كله أو بعضه عيناً إذا كان العقار أرض فضاء. والمالك هو الذي يحدد طريقة الوفاء التي يراها مناسبة دون أن يرتبط اختياره بموافقة جهة الإدارة التي يجب عليها قبول طلب التسيط إذا ما طلبه المالك.

ويجوز للمالك الطعن في قرار لجنة تقدير مقابل التحسين أما لجنة الطعن، ويكون قرار الأخيرة قابلاً للطعن أمام القضاء الإداري، بوصفه قراراً إدارياً ذات اختصاص قضائي.

وتجيز المادة ١٣ للمجلس المحلي المختص في جميع الأحوال أن يحصل مقابل التحسين عن طريق خصمه مما يستحق في ذمته لذوي الشأن من تعويض عن نزع الملكية أو التحسين، وهذا هو أداء المقابل بالمقاصة.

وأخيراً يكون مقابل التحسين ديناً ممتازاً على العقار ويأتي بعد المصروفات القضائية والضرائب ويكون تحصيله بطريق الحجز الإداري (المادة ١٥).

تكييف مقابل التحسين:

اهتم أساتذة القانون المالي بتكييف مقابل التحسين بمناسبة التمييز بينه وبين الرسم والضريبة. والرأي الذي انتهوا إليه هو أن مقابل التحسين إتاوة. ويبدو من كتابات الفقه المالي اعتبار الإتاوة ومقابل التحسين مرادفين، فمقابل التحسين هو إتاوة، والإتاوة هي مقابل التحسين^(١).

(١) انظر على سبيل المثال: د. محمود رياض عطية، موجز المالية العامة (دار المعارف بمصر/١٩٦٩) ص ١١٠ رقم ١٠٥؛ د. السيد عبد المولى، المالية العامة، (بلادار نشر/١٩٧٥) الأدوات المالية، ص ٤٠٥.

وفي هذا السياق يعرف بعض الفقه الإتاوة على أنها عبارة عن مبلغ من المال تفرضه الدولة، أو أحد الأشخاص العامة بها، جبراً على ملاك العقارات بنسبة المنفعة العامة التي عادت عليهم من وراء قيامها ببعض الأشغال أو الأعمال العامة^(١).

وهذا التقرير ينطوي على فهم غير دقيق للإتاوة التي لا تقتصر على مقابل التحسين إذا ما اعتبرنا هذا المقابل تطبيقاً لها، فالإتاوة كما رأينا وكما سوف نرى فيما بعد لها تطبيقات متنوعة، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى لا يبدو بديهياً تكييف مقابل التحسين على إنه إتاوة، كما ذهب إلى ذلك البعض^(٢)، ويرجع ذلك إلى أن مفهوم الإتاوة لم يتبلور حتى الآن في الفقه سواء في القانون المالي أو القانون لإداري، مما جعل هذا التكييف غير الدقيق سائداً.

وفيما يخص تكييف مقابل التحسين يبدو من غير الممكن اعتباره إتاوة، لأن هذه الفريضة المالية لا تُطلب إلا من يحصل على أداء محدد، فهي تفترض التحديد سواء من جانب الشخص المستفيد، أو سواء من جانب الخدمة أو الأداء الذي تقدمه الإدارة. كما أن تقديم الأداء يفترض طلبه أيضاً من المستفيد. أما مقابل التحسين فيطلب من جميع ملاك العقارات التي ارتفعت قيمتها من أعمال المنفعة العامة بينما لم يكونوا محددين مسبقاً، ودون أي موافقة من جانبهم، كما أن المنفعة التي عادت علي عقاراتهم كانت عامة أيضاً، ثم تأتي في مرحلة تالية عملية إجراء حصر لتلك العقارات. التحسين أو ارتفاع قيمة العقارات ليس إلا نتيجة لأشغال أو منشآت استهدف تنفيذها بالدرجة الأولى مصلحة عامة.

وأخيراً مقابل التحسين ليس مقابلاً للأشغال أو المنشآت حتى يمكن اعتباره إتاوة، وإنما هو مقابل لارتفاع قيمة العقارات نتيجة للأشغال أو المنشآت.

(١) د. عادل أحمد حبشيش، اقتصاديات المالية العامة، (مؤسسة الثقافة الجامعية/ ١٩٨٣)

ص ١٤٧. ومن الملاحظ أن مقابل التحسين تفرضه المجالس المحلية وليس الدولة أو أي أشخاص عامة أخرى كما سبق أن بينا.

(٢) د. إبراهيم عطية محمود المهدي، النظام القانوني لتمويل الإدارة المحلية، رسالة ماجستير، حقوق المنصورة، ٢٠٢٠، ص ١٥٣ وما بعده.

وبالإضافة إلى ذلك لا يخصص مقابل التحسين في القانون المصري إلا للمجالس المحلية التي فرضتها دون اشتراط تخصيصه لتمويل خدمات محددة عكس الفكرة الأساسية في الإتاوة.

باختصار يمكن القول: إن مقابل التحسين، أو مقابل ارتفاع القيمة في القانون الفرنسي، ليس إتاوة، بل ليس له وصف قانوني معين سوى أنه إيراد غير ضريبي. ومن جانبنا فقد امتنعنا عن إعطاء تكييف له عند دراستنا له من قبل^(١).

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

(١) انظر كتابنا القانون الإداري للأموال، سبقت الإشارة إليه.

تتميز معايير تقدير قيمة الإتاوة بمرونة كبيرة، وأصبح التمييز بسببها بين نوعي الإتاوة تمييزاً لا يستند إلى أساس قوي.

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'usager 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 connaitre des litiges relatifs a 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