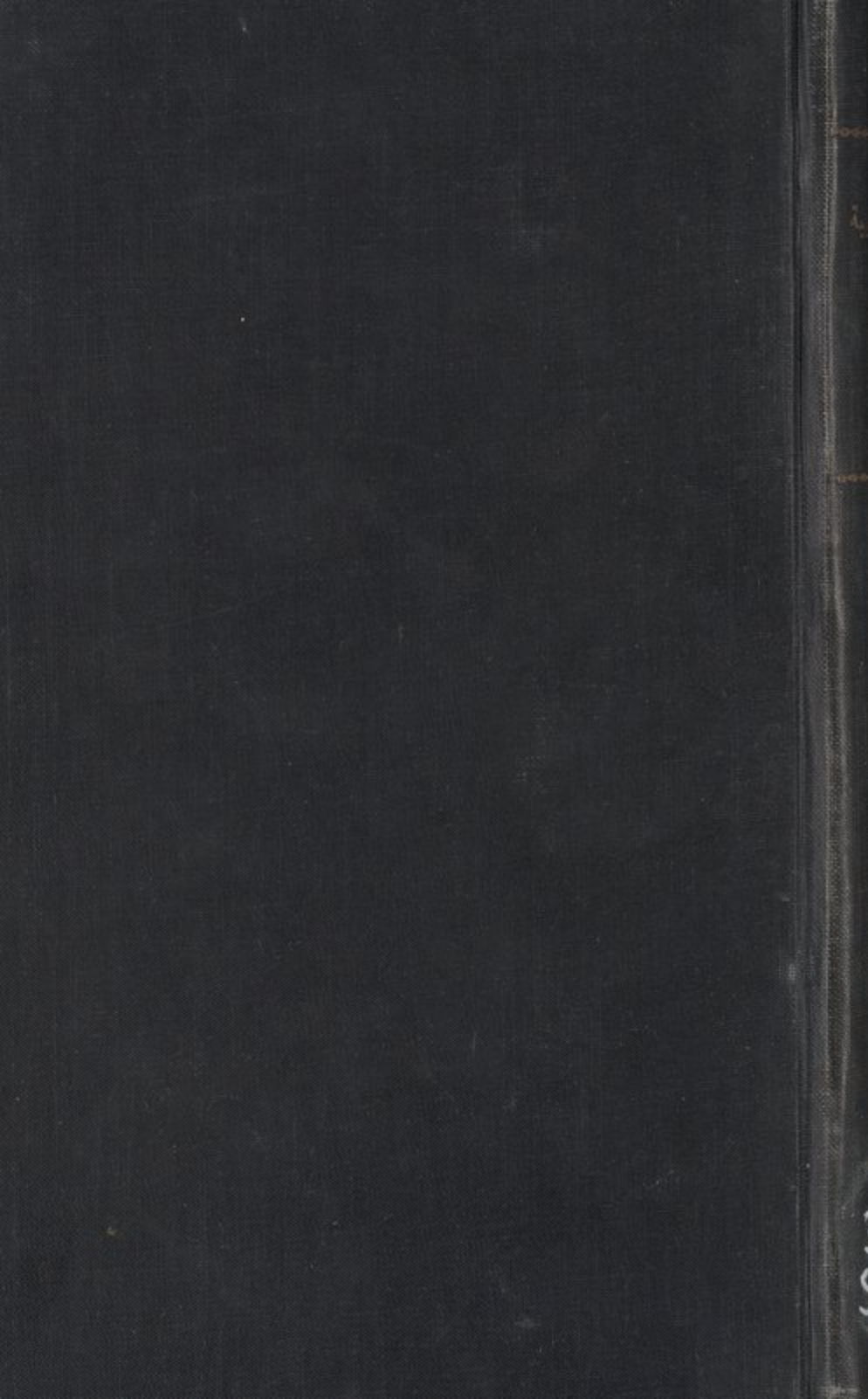
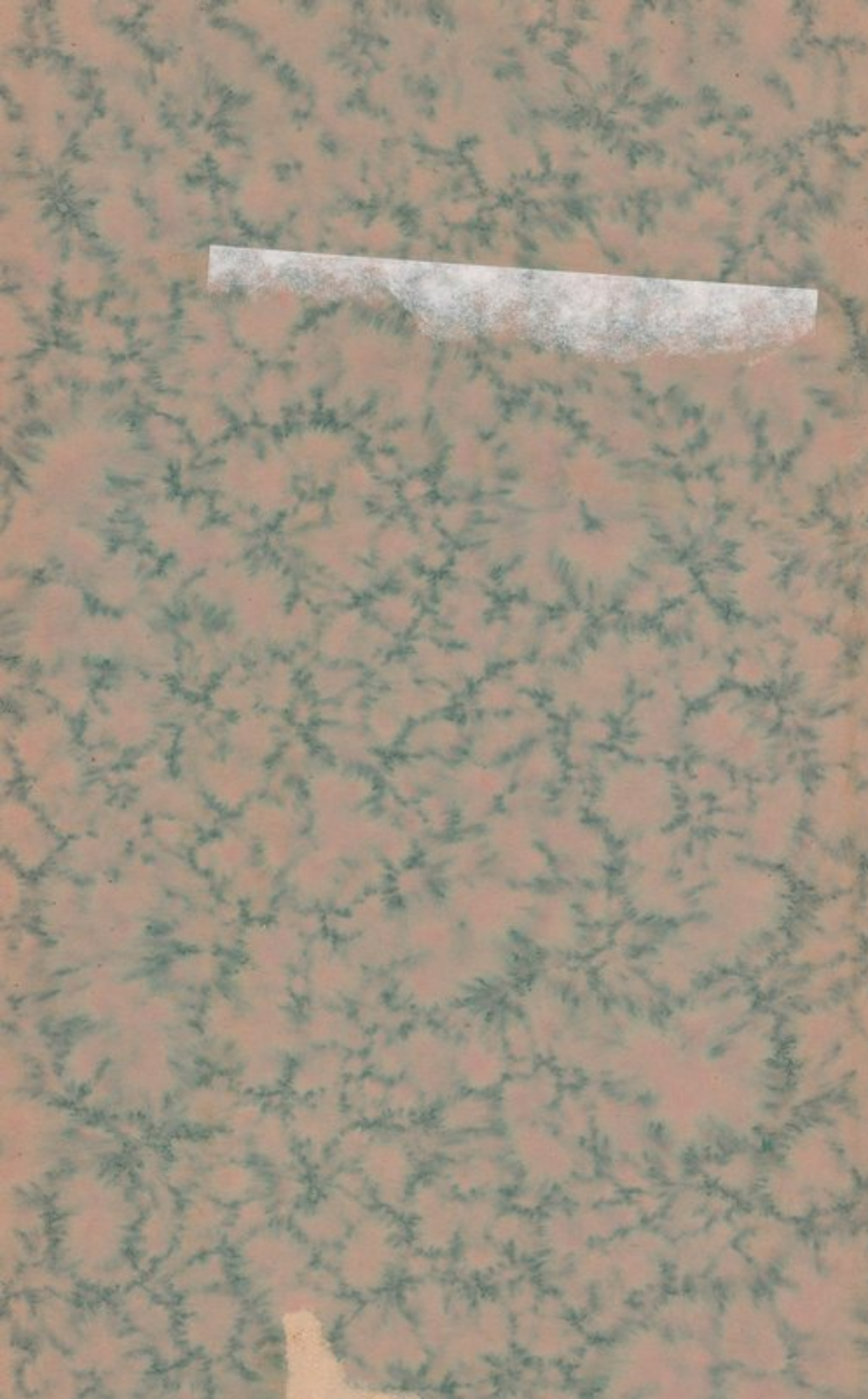






Ś

معجز

الحقوق والواجبات

الجزء الثاني

تأليف

احسان الشريف

الدكتور في الحقوق والعلوم السياسية والاقتصادية من جامعة باريس
والاستاذ في الحقوق الدستورية في معهد الحقوق العربي بدمشق

58391

الحقوق والدولة

Le droit et l'Etat

الحریات العامة

Les libertes en Général

لا يمكن ان يتصور وجود حقوق بدون جمعية كما انه لا يمكن وجود جمعية دون ان تسودها الحقوق . فالدولة ليست سوى الحكومة لجمعية انسانية . ولا يتصور وجود دولة بدون حقوق تحفظ كيانها ، لذلك فان الدول العصرية تعيش في وسط قانوني يسود فيه حكم القانون ، ولا يمكن للمرء ان يعيش الا في وسط كهذا ، اي في وسط دولة حقوقية كما يقول الامان فغاية الدولة الوحيدة في الوجود لتحقيق الحقوق للأفراد وللجماعات ، فهي مجبرة بحكم الطبيعة وبواسطة الحقوق السابقة ، على ان تسمى لان توجد الحق اذ لولا ذلك لما سميت دولة ، وكل وجودها مصروف لتحقيق هذه الغاية .

لقد سبق ان قلنا بأن الدولة تسمى بما لديها من قوة لتحقيق الحق وتصل الى بغيتها بأشكال مختلفة :

- ١ — بسنها القوانين اي أنها تضع قواعد حقوقية بشكل عام تستهدف بذلك تحقيق الحقوق للأفراد والمجموع بوضع تشاريح مختلفة .
- ٢ — باتخاذها عقوداً تسمى بالعقود الادارية .

٣ — باتخاذها احكاماً حقوقية .

ان تطور الجمعيات العام السياسي اوصلنا اليوم الى ما يسمونه بالدور القانوني اي ان المدنية الحاضرة تظهر للوجود بمظهر القوانين وذلك بوضع قواعد عامة بشكل قوانين وضعية *Lois positives* .

وبما ان القوانين الاساسية وضعت لاجل ان تؤمن وتحفظ الاوضاع الحقوقية، لذلك يمكن ان يقال بان حقوق الجمعيات المدنية الحاضرة هي مرادفة تقريباً من حيث الزمن للحقوق التشريعية لهذه الجمعيات ولا شك انه لا يزال للعادات دور، ولكن هذا الدور ليس له اهمية كما للتشريع، لا سيما عند البحث في نظرية الدولة والحقوق لانه لا يمكن للدول العصرية بادارتها وباحكامها ان تتعد عن حكم القوانين بشكل يحملنا على القول بان عمال الدولة عند ما يقومون بعملهم لا يمكنهم ان يجسدوا عن حكم القانون فهم مرتبطون به، ورجال الادارة يستهدفون دوماً القانون باعمالهم، والمحاكم ايضاً تخصص جهودها بتطبيق القانون على الافعال المعروضة لديها . لذلك يمكننا ان نقول بان كل عقد مخالف لنص من النصوص القانونية هو باطل، وكل عقد يلقي مسؤولية وجائب على الدولة تلزم به الدولة وتكون مجبرة على تنفيذه اي ان الدولة تكون طرفاً ثانياً مع احد الافراد التابعين لها وتحاكم امام محاكمها وترتبط بالعقود كما يرتبط احد افرادها .

فاذا كانت الدولة الادارية والمحاكم مرتبطتين بالقانون الذي سنه الدولة لنفسها . فهل تكون حرة بنشر ما تشاء من القوانين؟ وهل تكون الدولة المشرعة مقيدة بالحقوق؟ وهل هنالك قوانين محتوم عنها سنها من الوجهة الحقوقية؟

كل هذه اسئلة يجب الاجابة عليها . قد سبق وقلنا بان الشارع يلزم ان يتقيد بالحقوق، باعتبار ان الحقوق هي اقدم بكثير من الدولة وهي تلزمها احكامها لذلك فقد ان الاوان لان نعين اي مكان تشغل هذه النظرية في الحقوق العصرية وتحدد وضعية الدولة المشرعة من الحقوق سلباً كان ام ايجاباً .

الحق والقانون Le droit et la loi

سنسمى في هذا البحث لبيان ان أساس الحقوق هو التضامن الاجتماعي interdependance social وان جميع اعضاء الجمعية هم مجبورون بحكم القواعد الحقوقية ، على ان لا يعملوا عملاً يضر بالتضامن الاجتماعي -solidaire contraire à la solidarité sociale وان يستعملوا كل ما في وسعهم لأجل تأمين الحق المطلوب من هذه القاعدة الاجتماعية.

ان كل انسان مجبر على ان يتعاون مع غيره بالمقدار الممكن ، لأجل تأمين التضامن الاجتماعي وان لا يمنع الغير من التعاون والتعاقد .

وهذا ما يجعلنا نعتقد بان الحق مبني على قاعدة التضامن الاجتماعي ، ويتجسم على متسلي زمام وامور السلطة العامة ، اي على الدولة ان لا يعملوا شيئاً او يسنوا قانوناً يخل بحرية الافراد وبفعاليتهم التي ترتكز عليها الحياة الاجتماعية في الدولة ، لان تمتع الافراد بحرياتهم تعد اساساً للتضامن الاجتماعي .

فالدولة مع هذا يمكنها ان تحدد فعالية الافراد بالمقدار اللازم لأجل أن تنقلب هذه الفعالية الشخصية الفردية الى حالة تسمى فعالية الاشخاص الآخرين المتبادلة ويمكن للدولة ان تحدد حرية كل فرد بالمقدار اللازم لأجل صيانة حرية الجميع .

ان نظرية التضامن الاجتماعي تسوقنا الى النتيجة الآتية :

ان الدولة مجبرة على ان تسن بعض القوانين واد تضع سلطتها في خدمة وتصرف التضامن الاجتماعي العام . لذلك فانها تضع قوانين تؤمن بها لكل الافراد التعاون مع بعضهم بغية خدمة التضامن الاجتماعي المطلوب سواء كان من الوجهة المادية او من الوجهة المعنوية فتلأهي تضع قوانين تؤمن بها لكل فرد حداً اصغرياً من التعليم وتؤمن للعجزة الذين لا يقدررون على تدارك معيشتهم شيئاً يكفيهم ويصونهم من الجوع وتسنع قوانين تؤمن بها للعاطلين عملاً من الاعمال .

فالدولة بما لها من الحق القائم على التضامن الاجتماعي يجب عليها ان تسن قوانين

تجبر جميع الافراد على العمل، وهذا الاجبار لا يعني اجبار الافراد على تعاظمي عمل محدد ومعين، بل اي عمل كان . اذ ان النظام الاجتماعي والتضامن الاجتماعي يقضيان بان لا يبقى الفرد بدون عمل ليصبح عالة على غيره ولا يعقل ان تترك الدولة، بما لها من السلطة الافراد لان لا يعملوا شيئاً ولا تجبرهم على العمل .

فالجماعات البشرية المدنية سائرة حتماً نحو هذه النظرية الاجتماعية التعاضدية، تلك النظرية الاشتراكية التعاونية .

ان الحقوق العامة عندنا أيضاً مشبعة بهذه الروح الاجتماعية التعاونية والقوانين تسعى للوصول الى هذه الغاية تدريجياً، فقوانين الاسعاف والمؤسسات الخيرية ترمي لهذه الغاية . ليس بالمقدار الذي وصلت اليه اوربا واميركا، فالمؤسسون للحقوق العامة في اكثر الدول المتقدمة الحديثة قد فهموا بان الدولة المشرعة ينبغي ان تقيد صلاحياتها بالحقوق وهذا التحديد لصلاحية الدولة مبني على فكرة فردية individualiste سادت مدة من الزمن حتى ان رجال الانقلاب الافرنسي كانوا مشبعين بهذه الفكرة الفردية وان قسماً منهم كانوا يسمونها بالضمانة الحقوقية De la garantie des droits ان هذه النظرية الفردية هي التي سادت بشكل صريح وواضح في بيان حقوق الانسان المعلن في سنة ١٧٨٩ وبه تمثل حتى أصبحت لسان حاله .

واذا تتبعنا النظريات التي سادت منذ ذاك التاريخ حتى اواخر العصر التاسع عشر رأيناها مشبعة بهذه الفكرة الفردية individualiste وعليها بنيت القوانين التي انتشرت طوال القرن التاسع عشر ، الا ان هذه الروح الغربية بدأت تفسح المجال تدريجياً للنظرية الاجتماعية التعاضدية بحيث تغلبت هذه على تلك .

ان خطأ رجال الانقلاب الافرنسي وقسم كبير من العلماء ، هو اهم اعتقدوا ان الذرية الفردية هي السائدة وهي التي يجب ان تسود ابدياً وانها لا تمس بشكل من الاشكال كالتعاليم الآلهية ، وانها ثابتة لسلك الازمان، ونسوا ان الزمن يتحول وان الحاجة تبدل هذه النظريات ، فنحن اليوم اشبه شيء بدور الانتقال periode de transition فان الاساس الفردي الذي يحدد سلطة الدولة التشريعية يترك مكانه

بسرعة الى الاساس الجديد المبني على الفكرة الاجتماعية التعاضدية ، ولكن هذا لا يمنع من ان تكون الاسس التي بنيت عليها الدساتير لا تزال مستحوزة عليها مبادئ بيان حقوق الانسان ، وان هذا البيان لا يزال هو المبدأ الذي يعول عليه في دراسة تحديد صلاحية الدولة المشروعة تحديداً حقوقياً . ولا بد من الاعتراف بذلك من جهات عديدة ، ولا سيما من جهة الموجبات الاجبارية السلبية للدولة . حيث نجد انفسنا مع النظرية الفردية في صعيد واحد اي ان الفكرة الفردية ونظرية بيان حقوق الانسان تتحدان مع النظرية الاجتماعية التعاضدية ، وهذه النظريات تختلف عن بعضها من جهات اخرى تبعاً للمبادئ التي تسود النظريتين الفردية والاجتماعية .

اذا كانت الدولة حسب النظرية الفردية عاجزة عن سن بعض القوانين ، لان للفرد حقوقاً شخصية subjectifs ضد نفسه ، وانها عندما تسن قوانين تحدد فيها حقوق كل فرد لتصون حقوق الجميع حيث يحتفظ الفرد بحقوقه الشخصية ضد الدولة ، يرى ان الحرية والملكية المعترف بهما والمقننة شروطهما بالقوانين الوضعية يجهلان الفرد يحتفظ بحقوقه الشخصية ضد الجميع وضد الدولة التي اعترفت بهما .

اننا نجد في النظرية الاجتماعية التعاضدية عكس ذلك فليس للفرد اي حق كان بل بالعكس عليه واجبات اجتماعية . ويتوجب على الدولة ان لا تعمل شيئاً يحول دون الفرد من ان يقوم بواجباته الاجتماعية ويوسع فعاليتها بكل حرية ، فالدولة تضع القوانين لاجل تنظيم هذه الفعالية بكل مظاهرها . وتحدد فعالية كل فرد لاجل ان تؤمن فعالية الجميع وسعتها وانتشارها لتقوم بالخدمة المطلوبة منها .

ان تدخل الدولة بهذا الشكل لا يطلي الفرد اي حق شخصي ضد الدولة بل ان الحرية والملكية في النظرية الاجتماعية التعاضدية ليستا بحقوق شخصية للفرد على الدولة . قد يمكن ، ويمكن فعلاً ان يكون ذلك اساس الحقوق الشخصية للفرد ضد الافراد الآخرين على اننا نجد من يقول بعكس ذلك ، ولكن الشيء الثابت الذي لا يقبل الجدل ، هو ان الحرية والملكية لا تشكلان حقاً شخصياً ضد الدولة .

يتولد عن هذه الاختلافات النظرية ، اختلافات عملية لها أهميتها العظمى
ستظهر معنا فيما بعد عند البحث في المواضيع التالية . الا انه يمكننا من الآن ان نبدي
الملاحظة الآتية :

وهي ان النظرية الفردية تجعل الفرد حراً بان لا يعمل ان شاء ، وان لا يتعلم
ان سوات له نفسه ذلك والنظرية الاجتماعية على عكس ذلك ، فان القانون يجبر الفرد
على ان يعمل ويتعلم وليس ما في هذه النظرية يعد مساً للحريات . فاذا تلاقت من الوجهة
السلبية للواجبات النظرية الفردية مع النظرية الاجتماعية فالوضعية هي بعكس ذلك بما
يتعلق بالواجبات الايجابية للدولة . وانما لمقتنعون كل القناعة بان الدولة مجبرة حقوقياً
juridiquement لان تسن بعض القوانين . وبالحاصة مجبرة على ان تنظم بواسطة
قوانينها التعليم والاسعاف العام والعمل ، وان هذه المجبورية للدولة تستمد قوتها منطقياً
وطبيعياً من النظرية الاجتماعية التعاضدية وبالعكس فانه يستحيل على النظرية الفردية
ان تضيء مجبوريات ايجابية للدولة بالاستناد الى الفكرة الفردية على ان المبدأ الفردي
سعى لان يعمل بهما السبيل الا انه اخفق اخفاقاً مريعاً وهذه حجة قوية ضد
المبدأ الفردي والنظرية الفردية وهي تبين بوضوح درجة عدم كفاية بيان حقوق الانسان
الذي تستند اليه .



كيف توصلت المبادئ الدستورية الانكليزية

لان تكون احدى عناصر الحرية الحديثة

لقد مضت عصور كنا نرى فيها المبادئ الدستورية الانكليزية تتجه نحو الحرية دون ان يسبقها في ذلك احدى الدول الاخرى وكانت تتطور نحو الحرية دون ان تجلب نظر جاراتها من الدول الاوروبية وهذا لا يعني انها بقيت مجهولة في خارج موطنها اذ كان لها مدافعون من العلماء الذين حاولوا نشر هذه المبادئ باللغة العالمية في ذلك الحين وهي اللغة اللاتينية . كما حاول كثير من العلماء والكتاب الافرنسيين نشر مبادئ الحرية الانكليزية في فرنسا الا ان المجال لم يكن موافقاً في ذلك الوقت . ثم اتى الانقلاب الافرنسي حيث سادت فيه المبادئ الدستورية الانكليزية ويرجع الفضل بذلك الى مونتسكيو في كتابه «روح القوانين l'esprit des lois» الذي صدر سنة ١٧٤٨ فالمبادئ الانكليزية تشكل الهدف الاول في الكتاب ثم نشر الكتاب الثاني للمؤلف «de genevois de dolme» سنة ١٧٧١ وموضوعه «الدستور الانكليزي» والكتاب الثالث للمؤلف الانكليزي الذي يدعى «Blashton» فهو لاء الكتاب الثلاثة هم الذين ساعدوا على نشر وتعميم المبادئ الدستورية الانكليزية في فرنسا وغيرها من الدول الاوروبية .

اخذت هذه المبادئ تتغير عن الاصل الانكليزي في اوائل الانقلاب الافرنسي مما جعل المبادئ الفرنسية تصبح منعزلة تدريجياً عن المبادئ الدستورية الانكليزية . ولكن هذا التباعد لم يكن مطرداً بدليل ان الدستوريين الافرنسيين لسنة ١٨١٤ و ١٨٤٨ عادوا واخذوا عن الدستور الانكليزي المبادئ المعتدلة قصد تقليد الاصول البرلماني الانكليزي تقليداً حرفياً . وفي الانقلابين اللذين حدثا سنة ١٨٧١ سنة ١٨٧٥ أراد الشارع ان يأخذ عن الاصول البرلماني الانكليزي بعض مبادئه اثبتت

التجارب لزوم اخذها وبذلك تأمنت تقوية الحكومة الدستورية . لهذا يمكن القول بان المبادئ الدستورية الانكليزية خرجت من موطنها الاصلي عن طريق حكومة الولايات المتحدة وفرنسا مما سهل لها اجتياز القارة الاوروبية حيث انتشرت مبادئها الدستورية . كما ان بقية الدول الاميركية قلدت المبادئ الدستورية الاميركية الشمالية حرفيا . وكذلك انتقلت الفكرة الدستورية في اوربا عن فرنسا حيث ان اكثر الدول بدلا من ان تقتبس هذه المبادئ من انكلترا رأساً فقد كانت تأخذها عن فرنسا باصول واسلوب افرنسي والسبب في ذلك ان المبادئ الدستورية الانكليزية غير مسبوكة بشكل قانوني واضح بل هي مندجحة بعاداتهم وتقاليدهم لذلك يصعب على الاجنبي اقتناؤها بعكس الاسلوب الافرنسي المسبوك باصول تشريعي موضح بمواده ومواضيعه وحاو على صيغة امرية . وان هذا الانتشار كان عن طريق العدوى . اذ كان الدستور الانكليزي هذه الاثناء يتابع تطوراته حيث بقي لائثقا لان يكون علما يقتدى فيه بين بقية الامم . ان رجال الانقلاب الافرنسي كانوا يعتقدون بلزوم نشر وتعميم هذه المبادئ التي حواها بيان حقوق الانسان لاعتقادهم انه لا يمكن ان تستقر هذه المبادئ في فرنسا ما لم تعمم في اوربا كما هو الحال بالنسبة للمبادئ الشيوعية والفاشستية اليوم فكلما المبدأين يتسابقان في الدعاية . وان ما نراه اليوم من الجدال العنيف الذي اتخذ له ساحة عمل البلاد الاسبانية ليس سوى مظهر من تلك المظاهر .

بيان حقوق الانسان

les déclarations des droits de l'homme

ان بيان حقوق الانسان المعلن سنة ١٧٨٩ و١٧٩٣ السنة الثالثة للانقلاب الافرنسي وبصورة خاصة سنة ١٧٨٩ الذي اتخذ نموذجا للبيانين الآخرين ، فهذا البيان هو صورة حقيقية وظاهرية للنظرية الفردية ومن مقتضيات هذه النظرية ان الانسان لمجرد مجيئه الى الدنيا يأتي ومعه بعض امتيازات ناتجة عن فطرته وطبيعته بصفته انسانا لذلك كان لكل انسان بالفطرة حق التفكير واظهار فكره الى الخارج اى له الحق في ان

يوسع مواهبه الادبية والمادية والمعنوية. ومن مقتضات هذه النظرية ان يكون لكل الناس حقوق متساوية كما لهم بصورة خاصة حق توسيع وتنمية فعاليتهم فليس الانسان حرا فقط بل كلهم متساوون في الحرية لذلك ترى ان مبدأ الحرية ومبدأ المساواة يلتقيان ليشكلا آساسة واحدا للحقوق .

مضمون بيان حقوق الانسان واوصافه

Contenu et caractère des déclarations de droit de l'homme

عند ما اجتمع المجلس القومي الافرنسي سنة ١٧٨٩ كان مجموع افراد هذا المجلس القومي الافرنسي يعتقدون بان المبادئ الفردية هي بمثابة كذب الالهة لآمنس ولا تناقش ويعتقدون بان الدستور الذي سوف يسن من قبل المجلس المشار اليه ينبغي ان يبنى على اساس المبدأ الفردى .

ان بيان حقوق الانسان يتضمن تعداد الحقوق العائدة للفرد بصفته انسانا وبصفته مواطنا منسوبا للجمعية . وليست حقوق الوطني مختلفة عن حقوق الانسان بل ان هذه الحقوق مضمونة ومؤمنة في الدستور .

ان المادة (٢) من بيان حقوق الانسان تتضمن الحرية والملكية والامن العام sûreté . ان الحرية والملكية يشكلان حق الانسان بصورة عامة بينما الامن العام هو حق الوطني فحسب وليس الامن sûreté في الحقيقة حقا يعود للفرد وحده وبهذا يختلف عن الحرية والملكية فليس الامن سوى الحرية والملكية المعترف بهما والمضمومتان اجتماعيا . ان الانسان يدخل الجمعية وهو ممتع بحقوقه وحرية وملكيته وبصبح وطنيا citoyen فالحقوق التي يتمتع بها وهو انسان يصبح يملكها وهو مواطن .

فالامن كما عرفة بيان حقوق الانسان هو الحماية الممنوحة من قبل الجمعية لكل من اعضائه لصيانة الفرد وحقوقه واملاكه . والامن هو وليد تضامن الكل لحفظ حقوق كل فرد .

ان بيان حقوق الانسان لم يشر الى الحقوق السياسية اى الى الحقوق المعترف بها
للأفراد لاجل ان يشتركوا بممارسة السلطة العامة. وان الفكرة السائدة لدى رجال المجلس
الوطني يومذاك ليست فكرة حقوقية بل هي فكرة ممارسة وظيفة وفي كل الحالات فاذا
كانت الحقوق المبجوت عنها حقوقا حقيقية فهذه الحقوق تكون من الحقوق المعطاة وليست
من الحقوق المكتسبة للانسان بصفته انسانا وهي حقوق يمكن للسلطة ان تمنحها للفرد
كيفما تشاء وبكل التحفظات التي تريدها .



الحقوق والدولة في النظرية الألمانية

الاجتماعية القومية

الانقلاب الاجتماعي القومي في المانيا والتجدد في نظرية الحقوق والدولة

من الصعوبة بمكان ان يتمكن المرء من وصف الحالة السياسية والحقوقية بشكل صحيح لبلد من البلدان الاجنبية وهذه المهمة تكون اصعب بالنسبة الى معرفته التغيرات الاساسية التي يحدثت بنتيجة انقلاب يطرأ على تلك البلاد . ان صفة ومدى الانقلاب لاتقاس فقط بالنسبة الى التغيرات التي تصيب تشكيلات الدولة ولا الى القوانين التي تنشأ عن الانقلاب فللانقلاب مفعول يختلف عن مفعول الاحتلال الاجنبي الذي تنتقل بواسطته السلطة الى ايد اخرى . ان الانقلابات الكبرى كاتقلاب فرانسه سنة ١٧٨٩ والانقلاب الايطالي سنة ١٩٢٢ والانقلاب النازي سنة ١٩٣٣ هي بالدرجة الاولى عبارة عن تيارات وانقلاب في الفكر والاراء ان هذه الانقلابات تعني بجوهرها ظفر وتغلب مبدأ سياسي جديد على نظريات قديمة وبالية وهي تحمل معها فكرة تجدد وانقلاب في الحياة السياسية والاجتماعية فالانقلاب الذي يحمل بحق هذا الاسم يفتح عهداً جديداً امام الامة ، ليس دفعة واحدة بل يقوم بمهمته بشكل تدريجي على مدى الايام بحيث تنفذ هذه الفكرة وتحتل كل مظاهر الحياة وهذا ما حدث في الانقلاب الاجتماعي القومي الالماني . فان ما نراه اليوم من الحيوية الجديدة في الشعب الالماني يرجع الفضل فيه الى الانقلاب الاجتماعي القومي الذي اتى به هذا الانقلاب واطهر مظاهره الجهة التشريعية . سواء أكان من الجهة الدستورية او من الجهة الادارية .

ان النظرية النازية قد احدثت تجدداً بارزاً في النظرية التي تعود الى الشعب والدولة والحقوق . فانها اجتنبت كل ما هو عائد للنظرية الالمانية الى ما قبل سنة ١٩٣٣ . فان بعض المؤلفين يرى ان التأثير الذي احدثه الانقلاب الالمانى في الدولة والحقوق هو اكثر انطباعاً من التأثير الذي احدثه الانقلاب الفاشستي من هذه الجهة والسبب التاريخي في ذلك يعود الى كون اصحاب النظرية الاجتماعية القومية في المانيا اوجدوا نظرية كاملة قبل مجيئهم الى الحكم اى انهم عند ما كانوا يحاولون الوصول الى الحكم كانوا يحملون معهم نظرية سياسية كاملة بينما كان الفاشستيون عند ما استولوا على الحكم لا يحملون معهم سوى بعض مبادئ سياسية نشيطة . فالخطوة المهيمنة على الاصول الالمانى هي موجودة بكتاب هتلر المعروف « بكمافي Mein Kampf » وبيان حزب العمال الاجتماعى القومى الممان فى « ٢٤ شباط سنة ١٩٢٠ » فالفرق بين الانقلابين هو ان الفاشستين احتفظوا بالنظرية الفردية المبنية على وجود الدولة والحقوق مع تعديلات بسيطة تلك النظرية التي وسعها علماء الالمان في اواسط القرن التاسع عشر وتبناها المذهب الفاشستي الابطالى فالدوتشي وفقاً لهذا المذهب اعتبر عضواً للدولة واحتفظ بالتفريق القائم على القوى الثلاث من تشريعية وتنفيذية وقضائية الموروث عن المذهب القديم « classique » لتفريق القوى مع ان الحقيقة الراهنة في هذا الموضوع لاتألف مع السلطة الدكتاتورية اذ لايمكن ان يوجد توزيع وتوازن بين هذه السياسة والقوى الثلاث بل يوجد حصر لجميع القرارات السياسية بيد شخص الدوتشي .

ان النظرية الاجتماعية القومية الالمانية هي بالعكس فهي تستند الى اسس جديدة غير للدولة تستند الى الشعب . فكلمة الشعب في هذه النظرية لاتعنى لا وحدة سياسية ولا مجموع افراد الشعب بل تعنى وحدة عنصرية « ethnique » تستند الى وحدة الدم الجرمانى فالدولة اذن ليست سوى شكل سياسى لتنظيم الشعب . فنظرية الدولة كشخص حقوقى اصبحت غير مقبولة وعرضة لهجمات عنيفة من قبل دعاة المذهب الاجتماعى القومى الجديد باعتبارها نتيجة طبيعية للمبدأ الفردى وعند ما يحذف من الوجود الشخص الحقوقى للدولة لايبقى في الميدان لا دولة ولاسيادة ولا يبقى من حاجة

لارادة الدولة التي استعاض عنها بارادة الفوهر تلك الارادة التي اتخذ جميع القرارات من تشريعية وادارية وقضائية فبحسب هذه النظرية اصبحت قرارات الفوهر ملتقى جميع القوى السياسية في الدولة وبها قضى على مبدأ تفريق القوى . فاذا بقي المؤلفون يفرقون بين هذه القوى فهذا لايعنى بقاءها بل باعتبارها تميد اشكالا ادارية جرى العرف على تسميتها منذ القديم دون ان يكون لها اي تأثير على جوهر الموضوع ان انقلاب سنة ١٩٣٣ قضى عليها قضاء مبرماً . ان المذهب الالماني الجديد يسير نحو السكمال فقد عمد رجاله السير فيه تدريجياً وبمراحل متوالية بطريقة اصدار قوانين متتابعة لذلك يمكن ان يقال: ان نظرية الدولة والحقوق لم تصل بعد الى مرحلتها النهائية فلا تزال نجد بعض المواضيع باقية قيد الدرس والجدل . ولما كان التعمق في تجنب المذهب الاجتماعي القومي الالماني يستغرق سفراً كبيراً وكان المجال لايتسع معنا لاسيا وان هذه المادة تتعلق بالحقوق الاساسية والحقوق العامة اكثر من تعلقها بالحقوق الادارية لذلك سوف نقنصر في بحثنا هذا على ذكر بعض المبادئ المتعلقة باختصاصنا.

الشعب والدولة le peuple et l'état

ان النظرية الاجتماعية القومية ترتكز رأساً وبصورة مباشرة على العنصرية فالشعب بالنسبة لها يشكل موقعا هاما بكس الدولة فانها تشغل موقعا ثانويا . فالغاية القصوى التي يستهدفها المذهب الجديد هي حفظ وصيانة الشعب والعنصر الالماني واما الدولة فانها اصبحت عبارة عن آلة تستخدم لتحقيق الغاية . ان النظرية الالمانية في هذا الصدد تفرق بين الشعب والعنصر وتعتبر ان وحدة شعب ما ترتكز على وحدة الدم دون وحدة العنصرية ويمكننا ان نجد في كل شعب آثارا لعناصر مختلفة . فهذه العناصر لا تشكل وحدة قومية مالم تكن متقاربة ومتجانسة مع بعضها البعض فالوحدة القومية تظهر عند ما تجمع حولها تاريخاً ومدنية مشتركين يعملان على ايجاد رابطة متينة بين هذه العناصر المختلفة التي كانت متفرقة عن بعضها فيما سبق . ويوجد دائماً بين هذه العناصر عنصر يتغلب على

الآخرين ويطبعه بطابعه الخاص وهذا العنصر بالنسبة لالمانيا هو العنصر الشمالي الجرمانى nordique « وتجاه هذه الحالة فان المذهب الاجتماعى القومى لا يتطلب وحده العنصرية لاستحالة تحقيقها بل يكتفى باقصاء العناصر التى لا تمت بقرابة الى الشعب الالمانى لذلك فان النظرية القومية الاجتماعية تقاوم كل اختلاط بين الدم الالمانى والدم اليهودى ، لهذا فان القانون الالمانى لسنة ١٩٣٥ استعاض بالدم الالمانى او ما يمت اليه بالاصل الآرى فالتعبير عن الاصل الالمانى « آرى » قد اتخذ من العلوم القوية فاللغة لا تعتبر بوقت من الاوقات دليلاً على العنصرية .

فاذا اتت الانظمة الموضوعة تنفيذاً لقانون ١٩٣٥ ببعض التسهيلات للاشخاص الذين يتصل دمهم لاقل من جيلين بدم غير المانى ذلك لتحقيق وطأة القانون الذى اثير في بعض الحالات . وهذا مما يثبت بجلاء ان نظرية العنصرية تبقى ثابتة غير متحولة .

ان النظرية الالمانية الجديدة بما يتعلق بالفوهر وعلاقته بالوحدة الشعبية la communauté populaire ترتكز على اساس جديد يعطى ارجحية للمجموع على الفرد فالشعب بالنسبة لهذه النظرية لا يعنى مجموع افراده موحدين تربطهم مع بعضهم رابطة حقوقية بل هو حقيقة حسية فالذي ينفر الى صميم هذه الوحدة الشعبية ليس ما يسمونه بقوة فوق البشر بل ، قوة فعالة تحرك ضمائر الافراد . والروح الشعبية التى تسود الجميع والتى يستوحى الفوهر منها قوته وتربطه بالشعب رابطة قوية لا تنفك عراها . وبهذا ابتعدت النظرية الالمانية عن نظرية الدولة ونظرية الفرد الشخصية . فلم يعد للفرد اى حق تجاه الدولة كما ان ليس للفرد الحرية المطلقة الحالية من كل تدخل حكومى . فالمواطن قبل كل شيء هو عضو في المجتمع تربطه بقوميته رابطة قوية وعليه مقابل ذلك واجبات تجاه هذا المجتمع . فالفرد اصبح بكل علاقاته مرتبطاً بمصير امته وهذا لا يعنى استغناء المجموع عن فعالية الفرد بل بالعكس يستفيد من فعاليته في كل ساحات العمل من سياسة وفن واقتصاد . فالذي لا يلتزم مع هذه النظرية هو العزلة عن الشعب وهذا ما يأتلف من بعض الجهات مع نظرية الاستاذ دوكي

فالفوهرر حسب النظرية الالمانية هو الذي يوجد الحقوق بالاوامر التي يصدرها ويشارك فعلاً بإيجاد الروح الشعبية ومقابل ذلك ليس للروح الشعبية ان تحدد فعالية الفوهرر. فكل ما يتطلب بهذا الشأن هو وحدة القرارات التي يصدرها الفوهرر، فهذه لا تلتئم بشكل من الاشكال مع نظرية تفريق القوى بل بالعكس يوجد توحيد للقوى في شخص الفوهرر، والفوهرر يجمع بشخصه دون اي استثناء القوى الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية .

بعد هذا الايضاح يمكننا ان نلخص النظرية الالمانية مع نتائجها الفعلية بما يأتي :

١ — تحقيق الوحدة بشكل تدريجي وثابت وتوسيع الحدود الى حيث يوجد عرق الماني .

٢ — توحيد القوى التشريعية والتنفيذية والقضائية بيد الفوهرر فلم يعد من فرق بين القوانين والانظمة فكلها يصدر من منبع واحد . فالفوهرر يصدر القوانين والانظمة والقرارات دون ان يحتاج لتوقيع وزير معه كما هي الحال في الاصول الديموقراطي . ان لفكرة الوحدة في المانيا الحديثة مظهراً آخر وذلك في العلاقات السكائنة بين الحزب والدولة، فالدولة بالتعبير الالمانى الجديد تفيد معنى آلة ادارية، ووظيفة الدولة تختلف عن وظيفة الحزب سواء كان بالعمل او بالتشكيلات الا ان شخصية الفوهرر تجمع بينهما وتعطيها شكلاً موحداً، لذلك فاننا نجد ان بعض المحافظين هم في الوقت نفسه رؤساء احزاب والكل يخضع لارادة الفوهرر .



تنظيم الحقوق الشخصية

Le reglementation des droits individuels

المساواة

L'égalité

المساواة الحقوقية: قد يمكن ان يكون هذا المبدأ اخصب من غيره ، ولا يكون تنظيم هذا المبدأ من نفسه بل يكون من قبل الشارع في كل فروع التشريع القومي وانه كبدأ اول اول مبدأ يحتم على الشارع ان يأخذه بعين الاعتبار لما له من الاهمية . ان المساواة في الحقوق قد اعلنت في مختلف بيانات حقوق الانسان بشكل يذكرنا بالنظريات المختلفة العائدة للحقوق الطبيعية كما ورد في المادة الاولى من بيان حقوق الانسان الصادر في عام ١٧٨٩ من ان الناس يولدون وبقون احراراً ومتساوين في الحقوق وكما ورد في بيان عام ١٧٩٣ في المادة الثالثة منه التي تقول : بأن كل الناس هم متساوون بالطبيعة وامام القانون .

وقد اشاروا بهذا التعبير الى ان الحالة الطبيعية التي كان البشر فيها مستقلاً عن كل سلطة تجعلهم يبقون متساوين حقوقاً كما هو حال الامم اليوم مع بعضهم البعض .

ان تشكيلات الجمعيات البشرية اليوم قد الفت الاستقلال المطلق ولكنها احتفظت بالمساواة التي تستهدف حفظ كيانها .

ان العلماء المنسوبين لمدرسة الحقوق الطبيعية يقولون بأن الانسان الذي يولد في حالة الطبيعة مستقلاً لا يفقد استقلاله المطلق الا باتتائه للعقد الاجتماعي Contrat social صراحة او ضمناً وان حذف هذا العقد الاجتماعي Contrat social لا يزيل من الوجود مبدأ المساواة في الحقوق .

فالجمعية كما قلنا تستهدف ترك المجال حراً للمرء بان ينمي ويمارس مواهبه الشخصية بكل حرية ، فالجمعية بهذه الواسطة مدينة لكل فرد بالحماية اي انها تمنحه نفس الحقوق ، كما يقول رجل انقلاب فرنسا سيس sèyes : « رجلان لها كل الحقوق التي تقتضيها الطبيعة بدرجة متساوية » « وعندئذ يرى ان كل انسان هو مالك لنفسه او لا يوجد انسان يملك نفسه » « Tout homme est propriétaire de sa personne ou nul ne l'est »

« Tout homme a le droit de ses biens ou nul n'a ce droit » .
« كل انسان له الحق بأن يتصرف بأمواله او لا يوجد شخص يملك هذا الحق » ان الوسائط الشخصية هي مرتبطة بحسب طبيعة الاشياء بالحاجات الشخصية ، فصاحب الحاجة الاولى اولى من غيره لممارستها بكل حرية وليس هذا بحق له فقط بل واجب عليه .

من نتائج هذه النظرية ان تكون المساواة في الحقوق لا في الواقع en fait وان الذين يريدون ان يستنتجوا بان المساواة في الحقوق تعطي المساواة في الاعمال يجهلون بالوقت نفسه ان الحرية الشخصية La liberté individuelle هي اساس الجمعية الحاضرة ، وسيس رجل الانقلاب الفرنسي يقول علاوة عما ذكر « اجل ! يوجد عدم تساو بشكل متفاوت بين البشر » .

وان الطبيعة خلقت البشر من قوي وضعيف واعطت للبعض ذكاً مفرطاً وأبنت

ذلك على القسم الآخر ، مما ينتج أيضاً كنتيجة محتمة عدم تساوي العمل وفي محصول العمل وعدم تساوي الاستهلاك وفي التمتع بالحياة *inegalité de puissance* ولكن هذا كله لا ينتج إيجاد عدم تساوي في الحقوق .

لكل الافراد حقوق متساوية ناشئة عن منبع واحد ، وان الذي يتجاوز على حقوق غيره يكون قد تجاوز على حقوق نفسه . وان حق كل فرد يستوجب احترامه من قبل الآخرين ، وان هذه الحقوق لا يمكن ان تكون الا متقابلة ، لذلك فان حقوق الضعيف على القوي هي معادلة لحقوق القوي على الضعيف . فبعد ان قررت هذه المبادئ يبقى علينا ان نفحص النتائج المختلفة للمساواة المدنية .

المساواة تجاه القانون

L'égalité devant la loi

ان بيان حقوق الانسان الصادر في عام ١٧٨٩ يقول في مادته السادسة « المساواة للجميع في الحماية والعقوبة »
 Dans la protection et dans la repression
 وجاء في المادة السادسة من الدستور السوري « السوريون لدى القانون سواء وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفي ما عليهم من الواجبات والتكاليف ولا تميز بينهم في ذلك بسبب الدين او المذهب او الاصل او اللغة » لقد قبل الدستور السوري نفس المبدأ الذي سبق ذكره في بيان حقوق الانسان وهذا المبدأ يحتم على الشارع السوري ان لا يسن اي قانون من شأنه ان يخل بمبدأ التساوي بين الافراد . وضع رجال الانقلاب الافرنسي مبدءاً ارادوا فيه إيجاد فكرة جديدة ليعطوا فيها للمساواة ميزة على الحرية ، باعتبار ان مبدأ المساواة يلتئم مع الفكرة الديكتاتورية لرجال الانقلاب اذ ليس من حكومة مستبدة الا وتبجح بتبجح باعلان مبدأ المساواة بين جميع افراد الامة على السواء ، باثارتها المبدأ المغلوط القائل بالمساواة الطبيعية المطلقة بين البشر .

وكانوا يعللون هذه النظرية بتعليل ظاهري حفظاً لسلطتهم المستبدة المهيمنة على البلاد ، وبعكس ذلك فإن ترك المجال حراً للأفراد يساعدهم على تنمية فعاليتهم الشخصية وهذه الحرية في الأعمال تساعد على خلق عدم تساوي في الأعمال وعدم تساوي في نتائج الأعمال بالنظر للتفاوت بالموهب والذكاء والعضلات .

فعلى الحكومة بما لها من السلطة التشريعية ان تعدل هذا التفاوت وتزيل الفروق الطبيعية والمكتسبة ، واذا لم تفعل ذلك يتوسع الخلاف بين الافراد مما يستوجب حدوث ثورات في البلاد يتفاقم امرها ويعظم حسب الظروف والاحوال ، ومن جهة اخرى فان رجال الانقلاب الافرنسي قد اوجدوا من المساواة حقاً مما يجعلنا نستنتج بان للأفراد الحق في ان يطلبوا من الدولة — بالمقدار الممكن — ان تزيل الفروق المسببة لعدم التساوي الموجود فعلياً في الحياة العمومية .

ان رجال الانقلاب في سنة ١٧٩٣ كانوا يرمون الى هذه النتيجة في قولهم الوارد في المادة ٢١ من بيان حقوق الانسان في سنة ١٧٩٣ «ان المساعدات العامة هي بمثابة دين مقدس على الجمعية ان تساعد وتسعف الوطنيين النساء سواء كان ذلك بتسديدك وسائل المعيشة لتأمين بقاء من لا يستطيع ان يعمل » .

ومن المؤكد ان رجال الانقلاب La Convention لم يكن معلوماً لديهم النظرية الحالية القائلة بوجوب مساعدة الدولة للفقراء والمعوزين وتأمين العمل للعاملين عن العمل ، ولكنهم كانوا ولا شك يفكرون بان المساواة هي حق وكل افراد الامة لهم الحق في ان يطالبوا الدولة لان توزع المساعدات وتؤمن العمل للعاملين املاً في ان تخفف الدولة وطأة الفروق بين الافراد وتزيل بقدر الامكان عدم التساوي الموجود فعلياً .

وهذا المبدأ كان بعيداً عن رجال الانقلاب حيث كانوا يعترفون ببقاء عدم التساوي الفعلي بين الافراد وانهم كانوا يعتقدون ان ليس على الدولة مجبورية لتسعى في ازالة هذه الفروق وكل ما يطلب منها هو ان تؤمن للجميع حماية متساوية وهذا لا يمنع وجود المساواة الحقيقية بين الافراد ، تلك المساواة القائمة على معاملة الاشياء معاملة

متساوية ومعاملة الغير معاملة غير متساوية .

✕ المساواة المطلقة الحسابية *mathématique* للأفراد بالشكل الذي وضعه رجال الانقلاب في سنة ١٧٩٣ هي كما يقولون مناقضة كل المناقضة للمساواة ، وتنتهي في الحقيقة الى عدم التساوي وليست هذه النتيجة التي اراد رجال سنة ١٧٩٨ ان يتوصلوا اليها .

✕ ان رجال سنة ١٧٨٩ عند ما يقولون بان الانسان يولد وبقى حراً ومتساوياً مع غيره في الحقوق لم يدرك قط بخلداهم ان يتبينوا مبدأ المساواة السياسية : اي التساوي بين الافراد بالاشتراك في السلطة العامة . بعكس رجال سنة ١٧٩٣ *La convention* فانهم كانوا يضعون في الصف الاول المساواة الطبيعية والاجتماعية للأفراد والانتخابات العامة المبنية على قاعدة التساوي . وكذا ايضاً فان رجال الانقلاب لسنة ١٨٤٨ قد اعلنوا الانتخابات العامة *Le suffrage universel direct* المباشرة القائمة على مبدأ المساواة كما هو مطبق حالياً في اغلب الاوساط المتمدنة الحاضرة والمستندة الى مبدأ المساواة التام . الا ان الانتخابات العامة المقبلة والمعروفة بالانتخابات المتساوية هي في الحقيقة على طرف نقيض مع مبدأ المساواة الحقيقية .

— ان السماح لكل فرد بان يشترك بالسلطة العامة *puissance publique* هو مبدأ عادل باعتبار ان الجميع لهم منافع تتطلب من ادارة الاعمال العمومية ادارة حسنة ، باعتبار ان الجميع يحملون الاعباء العامة بصورة متساوية ، ولكن منح الجميع على درجة من التساوي الاشتراك بالمصلحة العامة بتعليق ان الجميع يعتبرون اعضاء في الجسم الاجتماعي هو نوع من المغالطة بحيث لو طبق لوضع الدول في حالة من الفوضى لا يحمدها .

— فاذا كان كل افراد الامة اعضاء في الجسم الاجتماعي *corps social* فانهم لا يقومون تجاهه بخدمات متساوية بل بخدمات متفاوتة لان لهم اهليات مختلفة ، ولانهم ان يحترم مبدأ التساوي ينبغي بان يسمح لكل فرد ان يشترك في السلطة العامة السياسية بدرجة متفاوتة حسب كفاءته والخدمة الممكن ان يقدمها للجمعية ، ولذلك يمكن ان

يقال بشكل بسيط ان لكل انسان صوتاً وليس له سوى صوت واحد ، وهذا اكثر ملاءمة للحقيقة واعدل مما ذكر .

في سنة ١٧٨٩ عند ما اعلن مبدأ المساواة كانوا يريدون بان الافراد يجب ان يحموا بالقانون بشكل واحد وبقوة واحدة في اشخاصهم واموالهم ولم يقصدوا ان لكل الافراد نفس الامتيازات الاجتماعية ، وتعبير آخر ارادوا يومئذ ان الامتيازات *prerogatives* التي يتمتع بها الافراد يجب ان تجد من القانون حماية متساوية دون النظر الى فرق في الاشخاص وفي الطبقة المنسوب اليها ذاك الشخص .

وتطبيقاً لهذا المبدأ نقول ان كل انسان له الحق في ان يكون مالكا ولكن ليس لكل الناس الحق في ان يملكوا مقداراً متساوياً من الثروة . فاذا كان تملك الثروة هو نتيجة العمل فكل البشر ليس لهم نفس الكفاءة والمقدرة على العمل وتنتج نفس الكمية ولكن لكل المالكين كباراً كانوا ام صغاراً ان يجدوا من القانون حماية لهم من نوع واحد وبدرجة واحدة .

وبما ان القانون مجبور على ان يؤمن لكل الافراد حماية متساوية فانه يفرض ايضاً عقوبات متساوية على الجميع باعتبار ان مرمى القانون هو للجميع سواء كان من جهة الحماية او من جهة العقاب .

فالقانون يمكنه ان يفرض العقوبة بشكل متساو دون ان يفرق بين صفوف الناس الاجتماعية ويمكنه ان يفرض التساوي في المكان الذي يوجد فيه عدم التساوي وبهذا لا يترك مجالاً للحاكم بان يتصرف كما يشاء فتطبيق الجزاء يكون متناسباً ومختلفاً بالنسبة لشخصية المجرم .

وتطبيق الجزاء بالنسبة للشخص *L'individualisation de la peine* هو شرط اساسي لمبدأ المساواة في قانون الجزاء .

ان مبدأ المساواة يمنع الشارع ايضاً من ان يضع شروطاً تحرم على البعض الدخول في وظائف الدولة .

فالقاعدة في هذا الشأن قد وضعت بالمادة السادسة من الدستور السوري القائل «بان السوريين متساوون لدى القانون وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية حسب كفائهم ولا تمييز بينهم في ذلك ». وهذا لا يمكن ان يقصى احد من وظيفة لسبب اختلاف في الدين او المذهب او اختلاف في المبدأ السياسي .

فكل قانون ينص على حرمان exclusion من هذا النوع يكون قد خرق حرمة الدستور وطعنه في صميم قلبه .

× تضمين القوانين استثناءات تخل بمبدأ المساواة

× لقد اختلف العلماء في قضية تضمين القوانين استثناءات تخل بمبدأ المساواة ، فمن قائل يقول ان تضمين هذه الاستثناءات في القوانين تخل بمبدأ المساواة ، ومن قائل يقول بلزوم درجها في صلب القانون لمقتضيات سياسية واجتماعية لا بد منها .

والرأي السائد هو قبول الاستثناءات على ان تنحصر باشياء معينة اقتضتها الحاجة فاننا نجد بعض الدول قد وضعت قوانين منعت فيها دخول افراد العائلة المالكة الى بلادهم وسحب جنسية الدولة عنهم وحرمانهم من الوظائف العامة ، واستثناءهم من الخدمة العسكرية البرية والبحرية ، كما ان قسماً من الدول عدا الفوضويين خطراً على كيانها فاتخذت تجاههم قوانين صارمة .

ان احد القضاة الانكليز تبريراً لقانون مكافحة الفوضويين قال ان هؤلاء ليسوا بحزب سياسي يسعى للحكم ليطبق برنامجاً معيناً بل ان عملهم ينحصر بالتهديم لذلك يرى ان اتخاذ تدابير تشريعية شديدة بحقهم له مبرر باسم حفظ سلامة الدولة وايضاً الاستثناء الموجود في القانون الافرنسي الصادر في ١٩٠١ والقائل بحرمان اليسوعيين من تعاطي التعليم في فرنسا .

× وكذلك القوانين التي تسمى تبعاً للظروف بالقوانين الطارئة - Lois de circo- nstances وكقانون قمع الجرائم التي وضعته السلطة عندنا والموجود حالياً في فلسطين

وكثيراً ما توضع هذه القوانين لتقضي على الفوضى القائمة في البلاد في ظروف وحالات استثنائية تزول بزوالها .

المساواة تجاه القضاء

L'égalité devant la justice

من جملة التطبيقات الأخرى للمساواة المدنية هي المساواة تجاه القضاء أي بالنظر لنفس الفعل وبنفس الحقوق . كل الأفراد يحاكمون لدى نفس المحكمة أي يتقاضون لدى درجة واحدة من المحاكم مع استثناء المحاكم الاستثنائية باعتبار أن ليس لأحد أن يمنع أي شخص من التقاضي لدى حاكمه الطبيعي .

وبستنتج من هذا كله أنه ممنوع على السلطة أحداث محكمة استثنائية . وقد شُددَّ عن ذلك في بعض ظروف وحالات خاصة اقتضت تشكيل محاكم غير المحاكم العادية افترض في اشخاصها التخصص والاعتداد على نوع من القضاء يختلف عن القضاء العادي كاحداث المحاكم الإدارية بصلاحياتها المعروفة والمحاكم العسكرية والقوانين الخاصة التي تطبق بها فإن المحاكم الإدارية هي من نتائج الأصول الفرنسية إذ لا نجد في الأصول الانكليزية محاكم إدارية مختصة بل أن القضاء العادي هو الذي يبت في القضايا التي تقع بين الأفراد وبين الدوائر والسلطات العامة . فهذه التشكيلات للقضاء الإداري تشكل شذوذاً عن قاعدة التساوي أمام القضاء .

وكذا المحكمة العليا التي تشكل لمحاكمة رئيس الجمهورية في حالة ارتكاب جرم الخيانة العظمى فإنها تشكل شذوذاً عن القاعدة المشار إليها كما ورد في المادتين ٨٢ و ٩٧ من الدستور السوري حيث عني بوضع أصول خاص لمحاكمة الرئيس واتخذ لذلك الأصول بعض الضمانات التي تحفظ كرامة الرئيس فيما إذا لم تكن التهمة حقيقية وإن المحكمة المشار إليها تؤلف من خمسة عشر عضواً ثمانية نواب ينتخبهم مجلس النواب في

ابتداء كل سنة وسبعة قضاة سوريين يشغلون اعلى مناصب القضاء بحسب درجات التسلسل
في القضاء برئاسة اعلى القضاء رتبة الى آخر ما هنالك من القيود .

التساوي تجاه الضرائب

L'égalité devant l'impôt

وهذه تطبيقات اخرى لمبدأ التساوي فقد وضع هذا المبدأ من قبل بيان حقوق
الانسان وافر اكثر الدساتير . كما جاء في المادة السادسة من الدستور السوري والتي تقول:
« ان السوريين متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفي ما عليهم من الواجبات
والتكاليف » . فالتساوي بالتكاليف بقضي توزيع الضرائب بالنسبة للمقدرة المالية .
وان هذا المبدأ يضعنا امام مسألتين سنسعى بشرحهما بإيجاز ضمن النطاق المحدد لمناهج
الدروس الادارية على ان التوسع في البحث يعود للدروس المالية العامة .

المسألة الاولى :

هل الضرائب تفرض على درجة متناسبة مع ثروة كل فرد على حده ، او تفرض
بشكل متساو مع كل الافراد دون النظر الى مقدار ثروته ، وهل هذا التساوي يستثنى
قاعدة الضرائب المتزايدة . ان الضرائب ذات النسبة المتصاعدة تستوجب حتما عدم
التساوي اي ان الشخص ذا الربع القليل يدفع نسبة مئوية قليلة والشخص ذا
الربع الكثير يدفع بنسبة مئوية كثيرة . وقد وجد البعض في قبول هذا المبدأ خروجاً
عن قاعدة التساوي والبعض الآخر من العلماء وجد بالعكس تلاؤماً لمبدأ التساوي
بان يدفع كل بنسبة ثروته وهذا التطبيق عادل لمبدأ التساوي تجاه الضرائب . فالتساوي
بنظرية الضرائب المتصاعدة (impot progressif) يدعون بأن هذه الضريبة تعدل
عدم التساوي الموجود في الضرائب الاخرى . وان الضرائب الغير المباشرة بطبيعتها

غير متناسبة وهي تطبق على الفقير وعلى الغني بصورة متساوية مع العلم بان الفقير يستهلك من بعض المواد الضرورية كالملح والسكر مثلاً كمية اكثر من الكمية المستهلكة من قبل الغني لهذا نرى ان هذا النوع من الضرائب يهاجم هجوماً عنيفاً من قبل الاحزاب اليسارية فالضرائب المتزايدة تزيد هذا الاجحاف .

المسألة الثانية :

وهي الاعفاء الوارد في بعض الشرائع لمن تنقص موارده عن الحد الأدنى للمكفيه كأن يعفى من الضرائب من كان دخله اقل من خمسين ليرة سورية مثلاً فهذا الاعفاء يشكل خروجاً عن مبدأ التساوي بين الافراد تجاه الضرائب ولكن له مبرراً اجتماعياً واقتصادياً ، حيث يحمي الفقير عن طريق الاعفاء لحد اصغري يعين حسب ما يراه الشارع كافياً .

الحرية بصورة عامة

La liberté en général

كل انسان حر بأن يمارس ويوسع فعاليته المادية والمعنوية وليس للشارع ان يحددها له الا في الحالات التي تقتضيها حماية حريات الآخرين . ان بيان حقوق الانسان عرف الحرية بما يلي :

« الحرية تعترف بان الانسان يمكنه ان يمارس حرياته بشرط ان لا يضر بحرية غيره » .
لذلك فان ممارسة الحقوق الطبيعية لكل فرد ليس لها حد الا بمقدار ما تؤمن للافراد الآخرين من اعضاء الجمعية امكان ممارستهم نفس الحقوق . وهذه الحدود لا يمكن ان تحددها الا بالقانون ، اي ان هذا التحديد للحرية لا يأتي الا عن طريق الشارع المتخصص بوضع القوانين وان التحديد الذي يوضع بهذا الشكل له مفعول عام لكل الناس على

السواء دون ان يؤخذ بنظر الاعتبار اى شخص كان واية حالة كانت . فالقانون الذي يتجاوز الغاية الموضحة اعلاه يعتبر خارقا للحقوق ، وهذا التحديد للحرية قد يعتبر نهجا حقوقيا ويعتبر بصورة استثنائية نهجا ضابطياً .

النهج الحقوقي Régime de droit

من مقتضيات هذا النهج الحقوقي ان يمارس الفرد بكل حرية فعاليته المادية والمعنوية او الدينية دون اى تحديد احتياطي او استحصال اذن مسبوق ومنها يفهم أنه عندما تصطدم فعالية الفرد ضد حقوق الغير وعندها فقط يأذن الشارع للسلطة العامة بأن تتدخل لمجازاة المتجاوز واجباره على التعويض او الابطال وعلى هذا كل من يسرق يعرض نفسه لملاحقة القضاء . والفرد الذي يخالف نظام السير يتعرض لمتابعة القضاء وكذا حال من يدهس احدا عليه ان يعرض على المتضرر . وهذه الامثلة المذكورة تعطينا فكرة واضحة عن النهج الحقوقي وذلك بتطبيق الحقوق العادية (droit commun) .

النهج الضابطي Régime de police

ان القانون الذي يحدد حرية كل فرد حفظا لحرية الجميع يسمح للسلطة العامة ان تتدخل احتياطياً قبل ان يتجاوز على حقوق اى كان قصد منع كل تجاوز على حقوق الغير بقدر الامكان فالقانون هو الذي يحدد الحرية الشخصية ويحددها بمقدار ما هو ضرورى لحفظ حرية الجميع ولكن القانون يعطى الى السلطة صلاحيات خاصة تسمى بصلاحيات الضابطة وبموجبها تتمكن السلطة بشكل مسبوق من اتخاذ بعض تدابير بغية منع حدوث اى عقد من العقود المخلة بالحقوق .

من المعروف مثلاً ان قتل الاشخاص او سرقة الاشياء ممنوع قانوناً فالقانون يحجز توقيع السارق ويحكم على القاتل حسب قانون الضابطة ذاك القانون الذي يسمح للسلطة المختصة بأن تتخذ كل التدابير الاحتياطية منعا لكل تجاوز محتمل حدوثه . وذلك لمنع السرقات والقتل وانواع الجرائم ومكافحة الاشخاص قبل ارتكابهم الجرائم بايجاد فرق جواله من رجال الامن ومخافر . ويستنتج من هذه الامثلة ان حرية الافراد لاتوجد الا في البلاد التي نهج نهجا حقوقيا . فالشارع يتوسل دعائم الاصول الضابطي لعدم كفاية النهج الحقوقي لمحو الضرر الاجتماعي او الشخصي وفي هذه الحالة يضع الشارع نهجا ضابطيا يكافح به بقدر الامكان الضرر الاجتماعي والشخصي . تلك الاضرار التي لايمكن تلافيها فيما اذا اقتصر على النهج الحقوقي وحده . فالحرية التي تحد من نفعة العموم لاستوجب الشكوى لاسيما وان التحديد هو لصيانة حرية الجميع وهذا التحديد هو احتياطي باعتبار ان الاصول الجزائي لا يكفي لاستئصال الشر لصعوبة تلافيه بعد وقوعه . وتظهر فائدة هذا الاصول بالتدابير الضابطية الصحية التي تتخذ للوقاية من الامراض قبل تفشيها . وبالرغم من هذه الفوائد كلها ينبغي ان يبقى النهج الحقوقي هو الاصل والضابطي للحالات الاستثنائية .

ان المدنية الحاضرة تقتضي تعميم النهج الضابطي لاجل تأمين الامن والراحة العامة والصحة العامة وهذا ماجعل الشارع يعطي السلطة الادارية سلطة واسعة قصد الوصول الى الغاية المثلى لتأمين الامن والصحة وبالعكس فالشارع حدد صلاحية الضابطة التي تحدد الحرية الشخصية بما يتعلق بحرية الصحافة وحرية الاجتماع وحرية الاديان ووضع هذه الحريات تحت سلطة النهج الحقوقي ولا يشذ عن هذا النهج الا في حالات محدودة ومعينة فاذا جاز الجمع بين النهج الحقوقي والنهج الضابطي فهذا لايمنع الشارع من ان يتخذ التدابير اللازمة لمنع الضابطة من التجاوز على الحدود المرسومة لها قانوناً والآنخرج عن الهدف الموضوع لها . والبقاء ضمن الحالة الشرعية (régime légal) يحتم على السلطة الادارية ان لاتدخل في مسائل الضابطة وفي المسائل الاخرى الا في الحالات المعينة في القانون وبالشرائط المحددة قبلاً .

— الحرية الشخصية individuelle la liberté —

هذه الحرية تسمى بصورة عامة الحرية المادية la liberté physique ان بيان حقوق الانسان لسنة ١٧٩١ عرفها بما يلي : « ان الدستور يصون الحرية لكل انسان لكي يتمكن من الذهاب والاياب ومن البقاء دون ان يوقف او يحبس الا بالاشكال المحددة بالدستور » . ان ممارسة الحرية الشخصية بشكل حقيقي وموافق للمبادئ الدستورية يتوقف على شروط ثلاثة :

- ١ — ينبغي ان لا يوقف احد الا في الحالات والاشكال التي عينها القانون .
 - ٢ — ينبغي ان لا ينفذ التوقيف والحبس في شخص من الاشخاص الا بواسطة موظفين يعطون الضمانات الكافية من الاستقلال والنزاهة وهؤلاء هم الموظفون العدليون .
 - ٣ — ينبغي ان يؤخذ الموظف الذي يوقف او يحبس الافراد بشكل غير قانوني .
- لهذا فان الحرية الشخصية كما يفهمها واضعو بيان حقوق الانسان هي مرتبطة بالاوضاع الاجتماعية التي تصونه . فالحكومات في العصر الحاضر ليست فقط مكلفة بان لاتسن قوانين تمس حريات الافراد الشخصية بل انها مكلفة بدمج هذه القواعد الثلاث بالقوانين . وبهذا تؤمن مجبورية رعاية هذه الضمانات وحفظها فالحرية الشخصية التي تصان بهذا الشكل تسمى الامن (sûreté) فالامن هو حق الشخص وليس للشارع ان يمس هذا الامن اى انه ممنوع عن مس احد العناصر الثلاثة التي تعتبر في الحقيقة سبباً لحماية الحرية الشخصية .

الضابطة الادارية

La police administrative

الضابطة الادارية هي الاعمال التي تستهدف تأمين الامن العام بطريقة عامة او فردية وبصورة واقية وبشكل ملائم للمنفعة العامة اي تأمين الامن العام والراحة العامة والصحة العامة في كل اراضي الدولة حيث يشفع بها الافراد والجماعات في كل الظروف والاحوال .

فهذا النوع من الضابطة يختلف منذ البدء عن الضابطة العدلية التي تقوم بمهمة تحرى وتوقيف المجرمين وتسليمهم الى القضاء كما ان مهمتهم تشمل ايضاً اظناء الجنحة والجنائية .

فالضابطة العدلية تعد وفقاً لهذا التعريف كمقدمة للعقاب الجزائي ومقابل ذلك فالضابطة الادارية تقوم بمهمة تأمين الامن .

ان ما يسمونه بالامن العام مبدئياً هو الامن المادي باعتبار ان الامن العام لا ينهض بالقيام بتأمين الامن المعنوي فوظيفته لا تتناول هذه الجهة ما لم تبعث الفوضى الناشئة عن الامن المعنوي خللاً في الامن المادي . والمثال على ذلك تدخل الضابطة الاخلاقية في منع لعب البوكس معتبرة ان هذا النوع من الالعب المضرة لما تظهره للناس من الهمجية والوحشية فتأثير هذه الالعب لا يكون مضرراً فقط في معنويات الشعب بل يتولد عنها خطر محقق في الامن العام المسكفة الضابطة بتأمينه وهذا ما جعل مجلس الشورى الافرنسي يقر هذه النظرية ويصدق قرارات صادرة بهذا الشأن مثبتاً نفس التعليل . ان نظرية الامن العام تفيد في بعض الظروف معنى اوسع واشمل كما هو مبين فيما يلي :

١ - ان التطبيقات لنظرية الامن العام لا تكون على نسق واحد في المدن الصغيرة والكبيرة فانها تختلف ايضاً بالنسبة لنوع السكان فتختلف في المدن الصناعية

المدن التجارية او الزراعية . وتختلف في المدن الساحلية عن المدن الداخلية وعليه
تتباين الضابطة قد تكون كافية في محيط ولا تكون كافية في محيط آخر فما
كافياً في حص لا يكون كافياً في دمشق مثلاً وكذا في اللاذقية وحماة .

٢ - قد يوجد ظروف استثنائية تستدعي تقوية الامن في حالة كهذه تنص
ن على التدابير الاستثنائية التي تتخذ بهذا الشأن فعندها يلجأ الى تطبيق القانون
البارز لهذه الحالة هي الادارة العرفية التي تنتقل فيها سلطة الضابطة الادارية الى يد
طالع العسكرية فهي تقوم مقام السلطات المدنية في نواح شتى . واذا لم ينص القانون
شيء فعندها يقوم القضاء الاداري بهذه المهمة لتعيين الصلاحيات في الحالات
استثنائية كالحرب والثورة وحتى في حالات الاستقرار عند ما تدعو الحاجة لتجاوز
حجة الضابطة المعتادة . لقد شاهدنا ان هذه الصلاحية في الحالات الاستثنائية تتناول
في تنفيذ القضايا المحكمة كما جرى في قضية كوتياس (Cutéas) في سنة
١٩٠٩ الا ان مجلس الشورى وجد من العدل اعطاء التعويض ان يقع ضحية لهذه
الاستثنائية .

فبعد ان استخرجنا القواعد والمبادئ التي تركز عليها سلطة الضابطة يحتم علينا
ننظر الى كيفية تطبيق هذه القواعد والمبادئ .

اشخاص الضابطة الادارية

ان الاشخاص المكلفين بالقيام بالضابطة الادارية في البلاد التي فرقت بين ضابطة
دولة وضابطة البلديات تقسم الى قسمين قسم مكلف بالضابطة العامة في سائر انحاء الدولة
قسم مكلف بضابطة البلديات ولكن كلا القسمين مرتبطان بوزارة الداخلية وهذا
المرتب ليس بقطعي لاسيما في الاصول الافرسي الجديد اذا ان الحكومة تعطى النواحي التي
بمنها تعين مفوضي ضابطة مفوضين تعينهم الدولة ضمن شرائط معينة وتقوم بدفع مخصصاتهم
حساب الموازنة العامة للدولة من هذا يظهر بان هذا الاصول يفضي بالنتيجة الى

نوع من الاشتباك والتدخل في وظيفة ضابطة الدولة مع وظيفة ضابطة البلديات فالاصول المتبع في سوريا هو الاصول الضابطي الموحد لداخل المدن على ان يخص قسم منه لضابطة البلديات وضابطة اخرى، تسمى الدرك السوري، تقوم بمهمة الضابطة خارج المدن وترتبط مباشرة بوزارة الداخلية وهناك فكرة لا تزال موضوعاً للدرس وهي توحيد الضابطة والدرك تحت قيادة وحدة تشمل سلطتها داخل المدن وخارجها كما هو الحال في بعض الدول، ومن جهة اخرى فاننا نجد اشخاص الضابطة الادارية موحدين مع اشخاص الضابطة العدلية، فالشرطي الذي يقوم بوظيفة الضابطة الادارية يقوم ايضاً بوظيفة الضابطة العدلية عند ما تدعو الحاجة الى ذلك .

كيفية ممارسة الضابطة الادارية

سواء كانت المعاملة تتعلق بعمل ايجابي او سلبى عن عمل سلبى فالضابطة تلجأ الى ممارسة عملها باحدى الطريقتين الاساسيتين :

١ — طريقة التنظيم العام باصدار مراسيم تنظيمية عامة .

٢ — طريقة التنظيم باصدار قرارات فردية .

اولاً : طريقة التنظيم العام باصدار مراسيم تنظيمية عامة

لا بد لنا في هذا الصدد من تعداد السلطات المتسلسلة التي لها حق اصدار القرارات الادارية على نوعها وهذه السلطات هي سلطة رئيس الدولة التي تمتد الى جميع انحاء الدولة وتتناول كل ما هو متعلق بالامن العام والراحة العامة والصحة العامة ويمارس هذه السلطات دون ان يكون هنالك تفويض تشريعي من السلطة التشريعية .

ثم يأتي الوزراء بعد رئيس الدولة ويمارسون هذه الصلاحية الضابطية بشكل قرارات وزارية ضمن دائرة محدودة . وكذا المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية ورؤساء البلديات ومحافظ مدينة دمشق الممتازة وفقاً لمضمون قراري المفوض السامي الصادرين في ١١

كانون ثاني ١٩٣٦ ذوي الرقنين ٦٠٥ .

ان هذه الانظمة والقرارات على اختلاف اشكالها ومصادرها لا تكون قانونية ما لم تكن مطابقة للقوانين ومؤتلفة مع الانظمة الصادرة عن السلطة التنظيمية العليا حسب قاعدة التسلسل الرتبوي ولا تكون متخذة لاعتبارات خاصة او لمنافع مالية خاصة بفرد او بمجموعة افراد وخيفة من ان يساء استعمال هذه الصلاحية ، اوجد طريقان للمراجعة ضد القرارات الادارية وهما طريق دعوى التجاوز على حدود الوظيفة الموصلة لابطال المقدر الغير المشروع وطريق اثارة قضية عدم مشروعية القرارات امام المحكمة المدنية اتقاء صدور عقاب بالاستناد الى نظام غير مشروع وهذان الطريقان هما اللذان يؤمنان مراقبة انظمة الضابطة بشكل قضائي .

ثانياً : طريقة تنظيم الضابطة بواسطة عقود فردية

تلجأ الضابطة تنفيذاً لمهمتها الضابطة الى اصدار قرارات فردية تتعلق بشخص من الاشخاص بالذات فهذه القرارات تكون تارة عبارة عن اوامر فردية للعمل او النهي عن عمل من الاعمال ، وتارة اخرى تكون بشكل منح رخصة وهذه العقود امانات تكون خطية او شفهية حسب اهمية الموضوع . وبالرغم من الصفة الفردية لهذه العقود فانها تستند في الغالب الى نصوص عامة وغير شخصية ، وبما لا ريب فيه ان هذه العقود الفردية كالرخصة المعطاة الى سائق عربية للوقوف لا يمكن سحبها الا اذا كان الامن العام يستلزم هذا السحب .

حدود صلاحية الضابطة

ان للضابطة هدفاً تستهدفه هو حفظ وصيانة الامن ، ولكن هذا ايضاً يتوقف على الظروف والاحوال ، ويستنتج من هذا بان حدود السلطة الضابطة هي نفسها قابلة للتحويل حسب الظروف والاحوال لذلك يفرق بين سلطات الضابطة في الحالات العادية وبين

سلطات الضابطة في الحالات المستعجلة والاستثنائية .

سلطات الضابطة في الاحوال العادية .

يشترط لمشروعية اعمال الضابطة استجهاج الشروط الثلاثة الآتية :

١ — ينبغي ان يتضمن العقد الضابطي « سبباً ضابطياً motif » اي ان يكون الامن العام والراحة العامة والصحة العامة ذات علاقة بالتدابير الضابطية المتخذة وليس هنالك مبرر لاتخاذ اي عمل ضابطي ما لم يكن للامن العام مصلحة ، وهذا ما يدعو مجلس الشورى الى تحري هذه الجهة في كل مرة تقام الدعوى بشكل دعوى التجاوز ضد اي عقد من عقود الضابطة ، ولا يكفي في البحث عن ان العقد صادر عن سلطة ذات صلاحية ، بل يتحرى السبب الضابطي في العقد .

٢ — ينبغي ان يتضمن العقد « هدفاً ضابطياً but » اي ان الضابطة لا تستهدف الا غاية ضابطية مهما كانت الظروف والاحوال لاحتمال ان تستعمل الضابطة سلطتها في غير الامن العام والراحة العامة والصحة العامة ، كأن تمارس هذه السلطة في خدمة شخصية أحد الافراد او مالية إحدى البلديات .

٣ — ينبغي ان يراعى في اوامر الضابطة مطابقتها للموامل الآتية :

أ — قد يمكن ان يكون لاوامر الضابطة مفعول تحديد الحرية ولكن هذا التحديد لا يمكن ان يصل الى الحرمان كأن يتخذ رئيس البلدية قراراً بمنع المرور من طريق بدلاً من تنظيم السير فيه .

ب — ان التدابير الضابطية ينبغي ان تكون على نسق واحد وتجاه الجميع على السواء ، كأن تطبق على زيد بشكل لا يختلف عن الصورة المطبقة بحق عمرو من حيث الشدة والمقياس .

ج — ينبغي ان تكون التدابير الضابطية متناسبة مع الغاية التي تستهدفها الضابطة في اوامرها .

فالصلاحيّة المعطاة لرئيس البلدية في إحدى المحطات البحرية لتنظيم الملابس لا تتناول هذه الصلاحيّة داخل المدن .

د — يترك لمن هو موضوع تحت سلطة الضابطة اتقاء الوسائط المؤمنة للوصول الى الاهداف التي تستهدفها الضابطة ، فاذا كان من حق الضابطة ان تؤمن راحة الناس من الضجة ليلاً فليس لها ان تمنع سير السيارات وتحجر على الطلاب تأميناً لهذه الغاية بل يترك للأفراد امر التنفيذ للوصول الى الغاية المتبتغة .

امتداد وتوسيع صلاحية الضابطة في بعض الحالات

ان صلاحيات الضابطة في الظروف العادية قد تمتد وتنسج في التأثير على الحقوق والحريات الى حالة المنع مما يجعلها شبيهة بالحالة الدائمة وهذه تكون على ثلاثة انواع :

أ — في حالة السرعة .

ب — في حالة الظروف الاستثنائية .

ج — في حالة الحرب .

أ — في حالة السرعة

يمكن تعريف حالة السرعة بوجود عمل او وضعية ينيء بحوادث خطر محقق له علاقته بوظيفة الضابطة وبرز مفعول حالة السرعة، السماح للضابطة بان تتفقد من نفسها مباشرة، وان تقوم مقام الفرد طالب التنفيذ، هذا مما يجعلنا نعتبر بان الضابطة مخططة في عملها وان هنالك خطأ في الخدمة يحمل الادارة مسؤولية العمل الذي ينشأ عن التدابير التي تتخذ في حالة السرعة .

ب — في حالة الظروف الاستثنائية

يوجد حالة استثنائية تبرر تجاوز الضابطة حدود سلطتها المعتادة عند ما تضاف الى غاية الضابطة المطلوب تأمينها ، اعمالها خطورتها الاستثنائية ، وتوضيحاً لهذه القاعدة نورد المثال الآتي : اذ أغفلت كلب مصاب بداء الكلب في الطرقات العامة وسبب وقوع اصابات عديدة ، فليس لرئيس البلدية في الحالات العادية ان يطلب الى اصحاب الكلاب سوى كفها بالسكّام ودر بطاعنها بالسلاسل ، واما في الحالات الاستثنائية الموصوفة اعلاه فقد اجيز لرئيس البلدية او للمحافظ ان يمنع منعاً مؤقتاً كل الكلاب من المرور في الشوارع ولكن ينبغي ان تكون هذه التدابير الاستثنائية متناسبة مع الحالة التي اقتضت ذلك ، اتقاء للخطر المدهم . واذا تجاوزت التدابير هذا الحد يعد عمل الرئيس او المحافظ من قبيل سوء استعمال الوظيفة وذلك عند ما يتم قتل الحيوان المسبب لهذه التدابير الضابطية الاستثنائية .

ج — في حالة الحرب

ينبغي ان ينظر في حالة الحرب الى كل ما هو متعلق بدفع الخطر المؤدي الى الاخلال بالامن العام ، لهذا كثيراً ما نجد اموراً غير مخلة بالامن العام في الاحوال العادية فتكون نفسها في حال الحرب مخلة بالامن العام لذلك اجيز للضابطة ان تتخذ تدابير استثنائية في حالة الحرب لم ير لزوم لاتخاذها في حالة السلم . ففي هذه الحالة الاستثنائية ليس الضابطة سلطة مطلقة بل للسلطة القضائية الادارية حق فحص وتدقيق الظروف والتدابير التي اتخذت .

وكذا الحال في الحالات الاستثنائية الناشئة عن اضطرابات اجتماعية قد يمكن ان توضع موضع البحث كمقضية التوقيفات المانعة التي تتخذ قصد تهدئة الحالة .

× تنفيذ الاوامر الضابطة

ان القاعدة المتبعة في هذا الخصوص هي ان تصدر الضابطة الاوامر ويعود على الافراد امر التنفيذ ، فاذا لم ينفذ الافراد اوامر الضابطة يكونون قد ارتكبوا مخالفة ويساق الفاعلون الى القاضي الجزائي الذي يطبق القوة المؤيدة للقانون والقاضي في هذا الخصوص هو حاكم الصلح الجزائي ، فالضابطة تحقق فيما اذا جرى التنفيذ وفقاً للاوامر المعطاة وليس لها ان تقوم مقام الافراد لتنفيذ ما هو مترتب عليهم تنفيذه ، لذلك فان تنفيذ اوامر الضابطة يحجد مستنداً له في قرار قاضي الصلح .

الا انه قد ابيح الشذوذ عن هذه القاعدة في حالتين استثنائيتين :

الحالة الاولى :

يجاز للضابطة ان تلجأ الى استعمال القوة عند ما تجد مقاومة لاوامرها من قبل الافراد او الجماعات والمثال البارز لهذه الحالة هو تفريق التجمعات او التظاهرات .

الحالة الثانية :

في الحالة المستعجلة التي تجمل الضابطة امام اخطار محققة مما يضطرها الى تنفيذ المقررات فاننا نرى ان القانون نص بالذات على هذه الحالات المستعجلة : في حالة الابنية المنذرة بالخطر حيث نجد نصاً صريحاً في صلب القانون للالتجاء الى هذه الطريقة المستعجلة ، فالضابطة بهذه الحالة تجدد لنفسها مبرراً قانونياً مباشراً وفي الحالات التي نجد فيها الضابطة تلجأ الى هذه التدابير المستعجلة وتقوم مقام الافراد بالتنفيذ دون ان يكون هنالك مبرر

لعملها فان عمل الادارة هذا يشكل خطأ من نوع اخطاء الخدمة، يخول منح العطل والضرر تعويضاً عما اصاب المتضرر من الاضرار، ومن حق القاضي الاداري الذي يراجع بمنع التعويض عن الاضرار، ان يدقق في وجود الحالة المستعجلة اي وجود خطر مدهم وآني.

الادارة العرفية L'état de siège

ان الادارة العرفية هي من الحالات الاستثنائية التي تمس الحريات بشكل فظيع ولا سيما حرية الصحافة. كل الحريات في الحالات العادية مصونة وتمارس بشكل حريحيث يأتي عمل الضابطة في الدرجة الثانية ، ونظام الضابطة في حالة الادارة العرفية يأتي في الدرجة الاولى والحرية في الدرجة الثانية، لان كيان الدولة حينذاك يكون تحت الخطر .

شروط اعلان الادارة العرفية :

ان الادارة العرفية لاتعلن الا بقانون ، الا اذا كانت مجلس الامة غير مجتمع او كانت هنالك حالة مستعجلة اقتضت اعلانها، عندها يمكن لمجلس الوزراء تقريرها بمرسوم على ان يعرض على المجلس عند التثامه وينبغي صدور قانون يصدق اعلان الادارة العرفية.

مفعول اعلان الادارة العرفية :

ان اعلان الادارة العرفية يحدث حالة شرعية تختلف عن الحالة الشرعية العادية ، وفقاً « للحق العام droit commun » ويمكن ان تعلن الادارة العرفية في كل انحاء الدولة او في قسم منها ، فالشيء الذي يستوجب اعلان الادارة العرفية هو اما ان تكون الدولة في حالة حرب مع دولة اجنبية ، او حدوث اختلال داخلي عظيم يحشى ان يجعل كيان الدولة نفسه تحت الخطر .

ان نتائج الادارة العرفية هي ثلاث :

١ — تنقل سلطة الضابطة من السلطات المدنية الى السلطات العسكرية :

ان السلطات التي كانت تمارس في الحالة العادية ، من قبل السلطات المدنية ، من رئيس الجمهورية او المحافظ ، تمارس في حالة الادارة العرفية من قبل السلطات العسكرية التي تأخذ على عاتقها كل السلطات الضابطية التي ترى حاجة لاختصاصها ، والتي تقوم مقام الضابطة المدنية العادية . فالعقود الادارية التي تصدر عن السلطة العسكرية تتبع من حيث المرجع المراجع الادارية العادية مع احتمال مراجعة مجلس الدولة ، لذلك كننا نرى في اثناء الحرب العامة كثيراً من العقود الادارية الصادرة عن السلطات العسكرية ، تراقب ويبت فيها من قبل مجلس الشورى . اذا كان للسلطة العسكرية الحق في وضع يدها على كل صلاحيات الضابطة فهذا لا يعني انه يحق لها ان تضع حتماً يدها على كل صلاحيات الضابطة فانها تترك للضابطة المدنية قسماً من السلطات التي لا ترى حاجة من بقائها لديها ، لذلك انتقل في اثناء الحرب العامة الى السلطات العسكرية قسم من الضابطة المدنية وفي اكثر المدن بقيت بأيدي الضابطة المدنية ، وانحصرت فمالية السلطة العسكرية بالمدن الكبرى ، لاسيما فيما يعود الى مراقبة الاماكن العامة فانها تركت لمراقبة السلطة العسكرية .

٢ — في حالة الادارة العرفية تزداد صلاحية المحاكم العسكرية :

ان المحاكم العسكرية في الحالة الطبيعية ، ليست ذات صلاحية الا في محاكمة العسكريين . وفي حالة الادارة العرفية ، فانها ذات صلاحية للحكم ، ليس فقط في الجرائم الممكن ان تؤثر في الامن العام ، بل تتجاوز القضايا المحتملة ان تحمل بالامن ، سواء ارتكبت من قبل مدنيين او عسكريين . لقد أصدر المجلس الافرنسي العسكري قانوناً يسمح ، لدواوين الحرب بان تضع يدها على قضايا من شأنها ان تحمل بالرأي العام ، وبالاستناد الى هذا القانون اصبحنا نجد بعض المحاكم العسكرية تحكم في قضايا لا تربطها في الظاهر بالاعمال العسكرية سوى رابطة ضئيلة جداً . والمثال على ذلك هو ان بعض المحاكم

العسكرية حكمت بشدة على نساء العسكريين اللاتي كن يستفدن من انهماك ازواجهن في جبهة الحرب، فيتعاطين المناسبات مع غير المجندين .

وكذا الحال عندما اعلنت الادارة العرفية في سوريا اثناء حوادث ١٩٢٥-١٩٢٦ فقد احيل الى القضاء العسكري كل الدعاوى الجنائية التي ارتكبت بين مدنيين دون ان يكون لهذه الجرائم اي ارتباط بالجيش او بالحالة الاستثنائية التي قضت اعلان الادارة العرفية .

٣ - ان حقوق الضابطة تزداد والحريات تنقلص :

ان بعض القوانين في حالة الادارة العرفية تأذن باجراء التحريات في بيوت الافراد ليلاً ونهاراً ، وتحدد حرية الذهاب والاياب للافراد ، وحمل السلاح ، باعتبار ان الحكومة تبقى وحدها مسلحة في حالة الحرب ، ولها ان تجري انواع التحريات للتفتيش عن السلاح ، وتحدد حرية الاجتماع والجمعيات والنشر .

مراقبة الصحافة :

تطلب السلطة العسكرية التي تدعى بانها تملك حق مراقبة الصحف من الصحفيين طول مدة الحرب ، ان يقدموا اليها نسخة عن الجريدة قبل طبعها . والسلطة التي كان بإمكانها حذف كل الصحف من الوجود لم تفعل ذلك بل أبقت كل الصحف تظهر كالسابق واكتفت اما بالغاء صحيفة لمدة معينة، لاسبوع او لشهر مثلاً ، او بالغاء مقالة او صفحة تامة او جزء منها او حذف عدد كامل .

لقد اثرت قضية بين المؤلفين تتعاق بمشروعية المراقبة « censure » وهي هل للسلطة العسكرية الحق بالاستناد الى اعلان الادارة العرفية ان تراقب كل الصحف في كل يوم ؟ فالجواب عن ذلك ايجابي بلا شك ولا يقبل اي تردد كان وفقاً للمثل الفرنسي الآتي : « من يستطيع الكثير يستطيع القليل » لذلك اعطي للسلطة العسكرية الحق في أن

تُحذف ما نشاء من الصحف او قسمها منها .

اغلاق المقاهي والمحاربات :

لقد اثرت قضية التوسع بمعنى الاجتماعات التي توصل السلطة الى اعتبار المقاهي والمحاربات من الاماكن المعدة للاجتماع ، والعمل على اغلاق هذه المقاهي والمحاربات في زمن الادارة العرفية . لا شك ان الاشخاص الذين يتلاقون في هذه الاماكن في الايام العادية وعلى طريق الصدفة لا يعد اجتماعهم هذا اجتماعاً ممنوعاً قانونياً يطبق عليه احكام قانون الاجتماعات العامة . فمجلس الشورى الافرنسي تجاه المراجعات المتناقضة من اصحاب المصالح ومن القيادة العليا للجيش ، اتخذ خطة مال بها نحو الشدة وماشى السلطة العسكرية في تفسيرها للمادة التاسعة من قانون ١٨٤٩ العائد للادارة العرفية ، تلك المادة التي تحول السلطة العسكرية ان تمنع الاجتماعات التي تساعد على الاخلال بالامن العام . فالسلطة العسكرية فسرت كلمة الاجتماعات الواردة في هذه المادة بالمعنى الواسع وعليه امرت باغلاق عدد كبير من المقاهي والمحاربات ، باعتبار ان القانون يعطيها صلاحية منع الاجتماعات ، فمجلس الدولة الافرنسي قرر بان حالة الادارة العرفية تحول السلطة العسكرية تفسير هذه المادة تفسيراً واسعاً واستثنائياً ، وان هذه الحالة الاستثنائية بطبيعتها توسع صلاحية الضابطة وذلك بالرغم من توسط السلطات السياسية المنتخبة على اختلاف درجاتها لاجل حماية حقوق حرية الاجتماع ، وبالاستناد الى هذه التفسيرات التي اقتضتها الحالة الاستثنائية ، صدق مجلس الشورى كل العقود الصادرة عن السلطة العسكرية في هذا السبيل ، معلا خطته هذه بداعي السرعة والتفسير الواسع لمعنى القانون، كما اقتضته حالة الادارة العرفية المنوّه بها .

الضابطة وحرية التملك

ان الضابطة الادارية تستهدف تأمين النظام العام المتضمن الامن العام والراحة العامة والصحة العامة في كل اراضي الدولة، في كل مرة تعرض هذه الاهداف الى خطراً . يساءل المرء تجاه سلطة الضابطة وعمها الشرعي، هل تتعارض هذه السلطة مع حق المالك الذي يتصرف بملكه كما يشاء ؟ وهل تكون سداً حائلاً غير قابل للاجتياز ؟ ليس للضابطة حسب نظرية التملك القديمة التي اصبحت مهجورة اليوم، ان تمس حق الملكية واذا مستها فيكون ذلك بامر من القاضي . وما زال حتى اليوم يمنع الدخول ليلاً الى بيوت الافراد، الا في الحالات الاستثنائية كالخريق والغريق ، وبناء على طلب المستجبرين من داخل البيوت ، ولا تدخل الضابطة نهائياً الا في حالات خاصة معينة في القانون او بأمر من السلطة العامة ، ومن هذا يستنتج بان بيوت الناس محفوظة بحماية حرمتها وبالمقابل فان ملكيتهم اقل حفظاً وحماية، باعتبار انه نتيجة التطورات الحقوقية المدنية اصبحت الملكية تحمي ليس لمصلحة الفرد كفرد، بل انها تحمي باعتبارها تقوم بخدمة اجتماعية وان بقاءها بيد الفرد لم يكن الارغبة في القيام بهذه الخدمة لذلك كلما تراءى للضابطة بأن المالك والملكية قصرافي القيام بهذه المهمة الاجتماعية ، تتدخل في الامر وتؤمن ردها الى مكانها حيث يتمكنان القيام بعمل اجتماعي لا فردي، ووفقاً لهذه النظرية الحديثة التي اصبحت مقبولة من جميع العلماء والمشرعين في البلاد المتقدمة ، صار من الممكن ان تدخل الضابطة في امر الملكية في كل مرة تقضي حاجة الامن العام والراحة العامة والصحة العامة كما هو الحال في قضية الاستملاك بمقابل تعويض عادل ومسبوق ، وقانون تنظيم عمران المدن .

وموضوع بحثنا الآن هو في اي الحالات يمكن للضابطة ان تتدخل في ملكية الافراد ؟ وهل من الواجب وضع حد لهذا التدخل ، ام يطلق الجبل على غاربه تبعاً لاهواء الادارات العامة، ولو كان ذلك في سبيل مصالح مالية يعود نفعها الى البلديات ؟

ان الادارات العامة مبالاة بطبعها الى التوسع في هذا الميدان ، مما يجعل للفضاء الاداري الحق في ردع هذه الدوائر باجتياز الحدود المخصصة لها . وقد اوجد الفقه الاداري ، في هذا البحث ، قواعد للضابطة تحدّد سلطاتها عند ما تدعو الحاجة الى التدخل في امر الملكية الخاصة :

القاعدة الاولى :

كل فرد ، بصورة عامة ، هو حر تجاه سلطة الضابطة في أن يتصرف في ملكه كيفما يشاء ، ما لم يمنعه قانون عن هذا النوع من التصرف ، الامر الذي يعطينا النتائج الآتية :

١ — ينبغي تدخل الشارع لمنع هذا او ذاك النوع من التصرف كلياً كان او جزئياً وكل تدخل لتحديد حرية التصرف بدون نص تشريعي يخول اصحاب الملك مراجعة مجلس الشورى لابطال عقد الضابطة سواء كان ذلك ، عن طريق دعوى الابطال او عن طريق الاعتراض على مشروعية القرار *par voie d'enception d'illégalité* باعتبار انه لا يوجد نص تشريعي يخول الادارات العامة منع الافراد من تحويل ملكيتهم وجعلها مأوى للعجزة او مستوصفاً للمصدورين مثلاً .

٢ — ليس للضابطة عند عدم وجود نص يخولها حق التدخل ، سوى اسداء النصائح لاتقاء المحاذير والاضطراب التي قد تحدث من جراء استعمال الملكية في هذا الشكل او في ذاك .

٣ — ومقابل ذلك فان الضابطة تسترجع صلاحياتها ، حتى سلطة منع التصرف في ملكية الافراد ، عندما تدعو الراحة العامة والصحة العامة والامن العام الى هذا الاسترجاع او الى هذا المنع بالرغم من عدم وجود نص يبيح للضابطة التدخل في الامر ، كأن يمنع رئيس البلدية استعمال الحطب في مناطق محددة اتقاء للحريق ، او دخول المواشي وبيعها في حالات خاصة دفعا لانتشار الامراض السارية من منطقة الى منطقة او من دولة الى دولة اخرى ، وبيع اللحوم الضارة حفظاً للصحة العامة .

القاعدة الثانية :

للادارات العامة ان تضع أنظمة لتحديد المالكين من شأنها ان تحجب اصحاب الملك على استحصال رخصة قبل ان يتصرفوا بملاكيتهم وتمنع عنهم هذا عندما لا تتوفر الشروط والواجبات في المخطط المبرز قصد استحصال الرخصة .
هنا يتساءل المرء عن مشروعية هذه الانظمة ؟.. وفيما اذا كانت الضابطة تمتلك حق وضع انظمة تحدد فيها بشكل مسبق ، طريقة التصرف بالملك الخاص وجعل التصرف تابعاً لاستحصال رخصة ؟..، فلكي نشبع هذا البحث درساً ينبغي ان نلجأ الى فرضيتين :

الفرضية الاولى :

اذا اعترف الشارع للادارة بسلطة اعطاء الرخصة بشكل مسبق، يطبق القانون دون اي تردد في الامر ، باعتبار ان الشارع هو اعلم بالفوائد والمضرات التي تتولد عن منح هذه الصلاحيات للادارات العامة . فمنح الشارع هذه الصلاحية لتحديد حرية التملك اقرار منه بانها تعود على النفع العام بفوائد هو اولى بتقديرها من غيره، كما هو الحال في نظام الابنية الجديد، الذي حتم على اصحاب الملك استحصال رخصة بعد ان يتعم المالك جميع الواجبات المترتبة عليه حسب انظمة البلدية المعروفة التي تلزمه مثلاً ترك حدائق بمساحة خمسة امتار من الجهات الاربع للبناء ، وان لا تكون مساحة الحجرة الواحدة اقل من ستة عشر متراً مربعاً، الى غير ذلك من الشروط الصحية والفنية ، وهذا كله قبل البدء باعمال البناء المتصور اجراؤها ، والقصد من ذلك منع كل شخص من ان يبني دون ان يستوفي البناء الشروط الصحية والعمرانية للبناء وكذا الحال بالنسبة للابنية المحظورة او المزعجة فانها لا تبنى الا باذن مسبق من الادارة لما قد يتولد عنها من المحاذير تجاه الجوار .

الفرضية الثانية :

عند عدم وجود نص اشتراعي تعطي هذه الصلاحية للدوائر العامة ، يتساءل المرء هل للضابطة ان تجعل هذا او ذاك النوع من التصرف بالملكية تابعاً لاختارخصة ام لا ؟ فالجواب عن ذلك يقضي متابعة التطور الحديث الذي جرى منذ اوائل القرن العشرين ، والذي قضى بتوسيع صلاحية الضابطة ضد الملكية الخاصة تبعاً للمنفعة العامة التي قضت بتطبيقها النظرية الاجتماعية ، بعكس النظرية القديمة التي كانت سائدة حتى اوائل القرن الحاضر والتي تعتبر بان الانسان شرعي وكل مظاهر فعاليته ينبغي ان لا تمنع الا بقانون حفظاً للحريات والحقوق ، ومن مقتضى هذه النظرية القديمة انه لا يتوقف ممارسة الحق على استحصال رخصة معينة عندما لا ينص القانون على ذلك وعلى المحاكم الادارية ان تبطل العقود الادارية التي تتدخل في ملكية الافراد ، وتمنعهم من التصرف في املاكهم لعدم وجود رخصة تبيح لهم هذا التصرف بينما لا يوجد نص تشريعي يشترط اعطاء هذه الرخصة .

القاعدة الثالثة :

يمكن للضابطة ان تنظم ممارسة حق الملكية الخاصة بشكل يتلاءم مع مقتضيات الراحة العامة والامن العام والصحة العامة . ان مظهر هذه القاعدة بسيط جداً ولكن الصعوبة فيها هي معرفة المقدار اللازم لتدخل الضابطة ، وقد تمكن الفقه الاداري من معرفة صفته املاً في التوفيق بين المنفعة العامة والحق الفردي . فالضابطة تعين من قبل المالك بالنسبة لمنفعة العموم وتترك للمالك الحرية باتقاء الوساطة الموصلة الى هذه الغاية ، قد يشذ عن هذه القاعدة سواء كان بسبب وجود نصوص خاصة وضعت لحالات خاصة او بسبب حالات مستعجلة او استثنائية ، ما عدا هذه الحالات فالقاعدة تبقى كما هي . اي لسلطة الضابطة ان تعين الغاية ، وللمالك ان يعين لنفسه الوساطة ، للدائرة ان تنذر

المالك بأن يتخذ التدابير المؤمنة للراحة العامة وعلى المالك ان يختار الوساطة بالشكل الذي يراه ، دون ان يجبر على اختيارها فالهم ان يؤمن الغاية . والسبب في هذه القاعدة واضح بمعنى ان للضابطة حقوقها وبالوقت نفسه للمالك ايضاً حقوقه وتخويل الاولى حق فرض الوسائط على المالك بشكل اجباري يقضي تحميل المالك اعباء ثقيلة مكلفة بدون جدوى .

الحالات الاستثنائية لهذه القاعدة :

(أ) ان بعض القوانين الصحية يفرض بصورة استثنائية وبمحالة خاصة الوسائط المؤمنة للصحة العامة ، لاسيما ما يتعلق بجبر المياه والمجارير العامة والاماكن المعدة للإبحار . الا انه فسر بوضع حد لهذه الحالات المبررة لتدخل الادارة في ممارسة حق الملكية من قبل الافراد ، وذلك بفرض الوسائط المؤمنة لغاية الادارة ، وللوصول الى هذا التحديد لابد من التوفيق بين العقارات غير المبنية والعقارات المبنية :

منحت الادارة سلطة واسعة بما يتعلق بالشق الاول حيث اجيز لها بان تتدخل في ارتفاع البناء واتساع غرفه وعدد طبقاته وتهوية غرفه وسعة الساحات الخاصة وامكنة الراحة ومجاري المياه وغيرها من التفرعات ، بعكس العقارات المبنية مع استثناء الحالة التي تحتاج فيها هذه الابنية الى تعميرات كبرى ، فان مداخلة الضابطة في هذا الشأن تكون محددة بالنسبة للشق الاول والقاعدة في هذا الباب ان ليس للضابطة ان تفرض على المالك اعمالاً تتضمن تعمير البناء او تكوينه .

ب — الحالة الاستثنائية الثانية لقاعدة ترك حرية انتقاء الوساطة من قبل المالك : هي الحالة المستعجلة او حالة الخطر المحقق التي يسمح فيها للضابطة ان تفرض تدابير معينة توصلاً الى هذه الغاية .

القوى المؤيدة لممارسة سلطة الضابطة تجاه الملكية الخاصة

ان العقوبات التي تتبادر للذهن في اول الامر تكون على قسمين :

القسم الاول — العقوبات الجزائية المنصوص عنها في قانون الابنية العثماني ونظام الابنية الجديد ، والتي تلتخص بوضع غرامة نقدية تفرض بشكل متفاوت حسب اهمية ودرجة المخالفة من حد ادنى الى حد اقصى بحق من يتصدى مثلاً لاشادة بنساء بدون استحصال رخصة تخوله حق البناء ، وهنالك نصوص عامة اخرى وردت في قانون الجزاء تطبق بحق من يرتكب مخالفة الانظمة بصورة عامة ، فانحكمة تفرض درجات العقوبة حسبما يترأى لها بنسب متفاوتة .

القسم الثاني من العقوبات — هو العقوبات الادارية وهذه تتعلق اما باجبار المالك على رعاية بعض نصوص صحية او وضع نهاية لحالة تعد ضارة بالصحة العامة، وفي هذه الحالة يتخذ الشارع بعض تدابير من شأنها حفظ حق المالك ، خيفة ان يساء استعمال هذا الحق، كأن يؤخذ رأي الدائرة الصحية او الدائرة الفنية في هذا الشأن واستماع اقوال ذوي العلاقة وفتح طرق المراجعة امامهم . وهنالك قوى تأييدية ادارية من نوع آخر ، من شأنها ان تمنع صاحب الملك كلياً او جزئياً من السكنى ، وهذه من اهم ما يتصور من انواع التدخل في حق الملكية . وعند رفض المالك القيام بما تقتضيه هذه التدابير الادارية تقوم الادارة مقامه لتنفيذ ما يتوجب عليه تنفيذه اي تنجيبه عن العقار تسهلاً لمنعه من السكنى .

كما ان حق التدخل يتناول ايضاً حق الاستملاك لاسباب عدت مضره بالصحة insalubrité فاذا رجحت البلدية الالتجاء الى عملية الاستملاك بدلاً من ان تنفذ الاعمال مباشرة من نفسها فتستند بذلك الى ما يخولها القانون بتعليق الاضرار بالصحة .

وكذا الحال بالنسبة « للمؤسسات الخطرة او المزعجة Dangereux insoluble
ou incommodes » فكل الابنية المصنفة باعتبارها خطرة او مزعجة لراحة الجوار
او للصحة العامة والتي لا تقيدھا التدابير الاحتياطية تجبر الادارة بالنتيجة على هدمها
وحذفها من الوجود وذلك بعد اخذ رأي الدائرة الصحية .

وتلخيصاً لما مر ذكره فاننا نجد بانه قد اجيز للضابطة بان تتدخل في ملكية
الافراد باسم الامن العام والراحة العامة والصحة العامة . والتطور الحديث يتجه نحو
تحديد حقوق المالك ليس فقط « بتجميل المدن esthetisme » بل اتسع هذا الحق نحو
غايات اخرى كحفظ الآثار الطبيعية والفنية والتاريخية والعلمية والحيالية ، كأن تمنع
البلدية الممارسة في منطقة صنف من مناطق الآثار التاريخية والعلمية او تفرض تخطيطاً
يوجه تجميل المدينة الى غير ذلك من الاتساع في التدخل في حق الملكية .



التحديدات الموضوعية تجاه الإدارة

عند ممارستها مفوضها

Limites apportés à l'exercice des droits
des administrations

ان بيان حقوق الانسان الصادر في سنة ١٧٨٩ نص على ان الملكية هي حق مقدس وممتنع التجاوز عليه ولا يحرم احد منه ما لم تقتض المصلحة العامة ذلك اقتضاء قانونياً وبمقابل ثمن عادل مسبق . وقرار الملكية رقم ٣٣٣٩ المفوض السامي ايضاً عني بتعريفها بشكل يأتف مع مقتضيات العصر والنظريات الحديثة للملكية اذ قال : « ان الملكية هي الحق الذي يخول صاحبه التمتع والتصرف بالاشياء تصرفاً مطلقاً بشرط ان لا يخالف بذلك نصاً قانونياً او نظامياً » . وقد سبق للمجلة ان عرفت الملك بمادتها ١٢٥ بما يأتي : « الملكية هي ما ملكه الانسان سواء اكان عباناً او منافع وكان قادراً على التصرف فيه على وجه الاختصاص » والدستور السوري عرف الملكية والقيود التي تقيدت بها بالمادة ١٣ التي تقول : « ان حق الملك في حمي القانون ، فلا يجوز ان ينتزع من احد ملكه الا للمصلحة العامة وفي الاحوال المنصوص عليها في القانون بعد اعطائه عنه تعويضاً عادلاً ومسبوقاً » .

ان القانون المدني كما تبين يعان بان حق الملكية هو مطلق كما انه وضع قواعد لتحديد الملكية وكيفية تنظيمها من قبل السلطة الادارية . ان حق التنظيم مهما كانت الحاجة ماسة اليه فلا يجوز بوجه من الوجوه ان يصل الى حد المنع ، وبالرغم من كل

هذه الحواجز وكل هذه التنظيمات المحددة لحق الملكية ، فان حق الملكية بقي مؤبداً بقوة كبيرة ومحتمياً من كل التعديات الممكن ان تقع عليه . وان هذا الحق هو ايضاً محمي تجاه تصرفات السلطة الادارية الممكنة سواء كان ذلك بالقوانين التي وضعت لهذا الشأن او باجتهادات المحاكم المقررة ، ونلخص تلك القواعد بما يأتي :

اولاً الاستملاك :

لا يحرم احد من ملكه الا بنتيجة عملية استملاكية تجري حسب الاصول . قلنا انه لا يحرم احد من ملكه الا بنتيجة عملية تتضمن كل الضمانات الحقوقية الممكنة وهذه العملية تتطلب تدخل السلطة القضائية اي المحاكم المدنية الحامية لحق الملكية الخاصة وكل هذا يتلخص بحق السلطة للاستملاك مقابل اعطاء المالك تعويضاً عادلاً مسبوقاً عن ملكه . يوجد من الدول ما اختصر مداخلة القضاء اي مداخلة محكمة البداية واكتفى بحصر صلاحية المحكمة بشخص الرئيس، املاً بالسرعة وعدم تأخير المعاملات . بعكس القانون السوري الاخير للاستملاك فانه حصر صلاحية نزع الملكية بمحكمة بداية الحقوق برمتها . واننا سنأتي فيما بعد على بحث الاستملاك بشكل موسع ونكتفي الآن بالتعرض اليه في معرض البحث عن حق الملكية بصورة عامة .

ثانياً المسئلة المستأخرة :

ان اجتهادات المحاكم الادارية اتجت قصد حماية حق الملكية من كل تعرض ، اتجاهاً مستمراً باتخاذ القاعدة الآتية التي تتلخص بان كل خلاف تثار في خلاله قضية الملكية لفرد ، تحال هذه القضية للمحاكم العادية وليس للمحاكم الادارية صلاحية لرؤيتها ويجب عليها ان تتخلى عنها لمحكمة الحقوق في كل مرة تريد ان

تعرف من المالك للملك المبحوث عنه لدى المحكمة الادارية ، اذ ان المحاكم الادارية غير صالحة للفصل في هذه الخلافات.

ثالثاً الاستملاك غير المباشر :

ان من المسائل التي ابدعت بشأنها اجتهادات المحاكم هي مسألة الاستملاك غير المباشر ، وتتلخص بان الادارة تقوم باعمال من شأنها ان تمس بحقوق المالكين من الجوار ، وللشخص المتضرر طريقان حقوقيان للوصول الى حقه :

اما ان يراجع مجلس الشورى باستعمال حقه ، باقامة دعوى التجاوز على الوظيفة وطلب ابطال العقد الاداري الذي كان السبب في هذا التجاوز « enictements » مثال ذلك : عندما تحدد ادارة املاك الدولة اراضيها بشكل يضر بحقوق الجوار فالمالك المتضرر يمكنه ان يراجع مجلس الشورى ويطلب منه ابطال عقد التحديد ، او ان يراجع المحاكم العادية ويطلب التعويض عما اصابه من الضرر بسبب تجاوز السلطة على حدوده وليس له ان يطلب من المحكمة ابطال العقد الاداري لانه اذا طلب ذلك يكون قد مس مبدأ تفريق القوى . ان طلب المالك للمحكمة العادية لاجل ان ينال تعويضاً عن ملكه ، يعد اقراراً بملكية الادارة للملك ، وان طلب التعويض من قبل المالك عبارة عن تنازل عن ملكيته امام القاضي ، والقاضي يحكم بالتعويض للمستدعي يكون قد اعترف بان المالك لم يعد مالكا . فوجود طريقين قضائيين للمراجعة متوقف على وجود عقد اداري يصلح للمراجعة ضده ، كقرار التحديد المبحوث عنه وعن احكامه آنفاً . الا ان هنالك حالة لا يوجد فيها عقد تصحح المراجعة ضده وعندئذ نكون امام « قضية واقعة *une voie du fait* » وفي هذه الحالة كل المسائل تحل عن طريق التعويض . والامثلة على القضية الواقعة هي تجاوز البلدية في حفرياتا على مساحة من الارض المجاورة والعائدة للغير . وعمل ادارة الخط الحديدي عندما تحفر ممراً تحت ارض الغير دون ان تتوسل بعملية الاستملاك .

حرية الصحافة

la liberté de la presse

ان حرية الصحافة بصورة عامة هي ابداء الرأي في المسائل السياسية والاجتماعية خطياً سواء كان بواسطة الكتب والمجلات والصحف او بطريق الاعلانات والنشرات دون ان يكون المرء تابعاً لاي « اذن autorisation » او أية « مراقبة censure » ونجد هذا المبدأ في المادة الحادية عشرة من بيان حقوق الانسان الصادر سنة ١٧٨٩ حيث تنص على ان مبادلة الآراء والافكار هي حق من اهم الحقوق التي يتمتع بها الفرد ، فكل وطني يمكنه ان يتكلم ويكتب بكل حرية ، على ان يجنب عن اساءة تصرفه بهذه الحرية في الحالات المنصوص عنها في القانون . وقد ضمن دستور سنة ١٧٩١ حرية الصحافة والطباعة صراحة بقوله : ان هذه الحرية كغيرها من الحريات محددة بحرية الغير .

فالقانون يمكنه بل يجب عليه ان يتدخل لاجل ان يحاط او يمنع كل تجاوز يقع على حرية الغير من جراء استعمالها لذلك فان كل ضرر مادياً كان او معنوياً يحق فرد من الافراد يستوجب مداخلة الادارة . وكذا في الحالات التي يعينها ويحددها الشارع بكل دقة كالنشرات المضرة بالراحة العامة والاخلاق العامة (morale publique) او التي تتضمن تحريضات على افعال موصوفة قانوناً من نوع الجنايات او الجنح . فالدولة لا يمكنها ان تتدخل الا بطريق جزائي repression او بطريق تعويض réparation دون الالتجاء الى الطرق للمناعة preventive

ان هذا الجزء او حق منح التعويض يجب ان يولج الى محكمة قضائية مكلفة قانوناً بان تتدخل عندما تكون حرية الافراد رأساً ومباشرة موضوع البحث وفي البلاد

التي قبلت في محاكمها هيئة المحكمين اعطت للصحافة ضماناً زيادة على الضمانات السابقة وهي ان لا يحاكم الا اذناء الا امام محكمة فيها هيئة المحلفين .

ان الغاية التي يرمون من وراءها محاكمة الصحفيين امام محكمة جنائية فيها مايسمونه بالمحلفين هي ان اجرام الصحافة تعد اجرام افكار وان الصحافة بصورة عامة والصحافة اليومية بصورة خاصة لسان حال الرأي العام ، لهذا اقتضى تفويض هذا الرأي العام امر محاكمة هؤلاء الصحفيين وفيما اذا كانوا قد تجاوزوا دائرة حقوقهم . فالمحكمة الوحيدة المنتخبة مباشرة من الرأي العام هي هيئة العدول باعتبارها مؤلفة من مواطنين بسطاء اتوا عن طريق الاقتراع .

ان حرية الصحافة تتضمن حريتين اخريين تعدان في الوقت نفسه من نتائجها وشرائعها : حرية نقل وبيع الجرائد *liberté de colportage* وحرية الاعلان والنشر *liberté de colportage* . قد يستغرب المرء اضافة هاتين الحريتين الى حرية الصحافة ولكن الغرابة تزول عندما يعلم بانه لا يمكن لحرية الصحافة ان تتم الا اذا اقترنت بحرية النقل والبيع اذ لولا ذلك لبقيت الصحف في ادارتها دون ان تتمكن من الانتشار .

ان حرية الصحافة مضمونة في الدستور السوري بالمادة ١٧ حيث تتضمن بان « الصحافة والطباعة حرتان ضمن حدود القانون » ، وترك الدستور امر تنظيم هذه الحرية وتحديد لها للقوانين العادية .

والقانون الذي صدر بهذا الشأن هو القرار الصادر في ٢٧ ايار سنة ١٩٢٤ حيث حددت المادة (٨) من ذيل قانون المطبوعات الصادر في ٢٧ ايار سنة ١٩٢٤ رقم ٢٦٣٠ حرية الصحافة بقولها .

« اذا ظهر على اثر نشر مقالة او عدة مقالات في جريدة او مجلة دورية ان نشر تلك الجريدة او المجلة من طبعها ان يقلق الراحة والامن العام او ان يضر بالعلاقات الدولية فيمكن توقيفها بامر من المفوض السامي » .

« لا يمكن اصدار الامر بالتوقيف الا بعد ان يدعى مدير الجريدة الى تقديم بياناته عن المقالات المخالفة للنظام العام او المنشورة في جريدته لمدوب المفوض السامي لدى حكومة الدولة » .

« ان نشر عدد من كل جريدة او مجلة دورية موقفة يعاقب عليه بالسجن من خمسة عشر يوماً الى ستة اشهر وبجزاء نقدي من مئة ليرة الى خمسمائة ليرة سورية وتقام الدعوى على المدير وبغايه على الناشر او على الطابع » .
وجاء في المادة الاولى من ذيل نظام المطبوعات قرار رقم ٦٩ المؤرخ في ١٥ نيسان سنة ١٩٢٥ .

« لرئيس دولة سورية ان يأمر بناء على اقتراح وزير الداخلية بتعطيل او عدم ادخال كل جريدة او نشرة تنشر مقالات او اخباراً من شأنها تهيج الرأي العام او اهانة رئيس دولة سورية بكافة اعضاء الحكومة واعضاء المجلس التمثيلي والموظفين المكيين والعسكريين ودوائر الدولة » .

ان هذا القانون حدد حرية الصحافة والطباعة وصلاحيات المحاكم الصالحة لرؤية الدعاوى الناتجة عن الجرائم الصحفية ، املاً في ان يقضي على التعطيل الاداري الذي كان سائداً في البلاد .

ولكن السلطة ما لبثت ان اصدرت قراراً آخر تحت رقم ١٣٧ في ٢٣ شباط عام ١٩٢٦ اعلنت فيه وضع الصحافة تحت المراقبة كما جاء في المادة الاولى منه « لا يمكن اصدار اي نشرة كانت بدون ان يؤشر قبلاً حاكم الدولة او مندوبه في المكان الذي توجد فيه المطبعة المكلفة باصدار النشرة » . وفي المادة الثانية منه اعتبر المدير والطابع مسؤولين بالتضامن عن جميع المخالفات الى آخر ما هنالك من القبود ، ومن ملاحظة تاريخ هذا القرار نجد انه صدر في وقت الاحوال الاستثنائية التي كانت تتخبط بها البلاد .

وان هذه التدابير الاستثنائية زالت بزوال تلك الظروف حيث اصبحت الصحف تخضع للقانون السابق مع بقاء سيف ديموكلس الذي يعمل عمله بوضعها تحت السيطرة التعطيل الاداري .

ان الاصول السوري لحرية الصحافة اذن جمع بين الاصولين : الاصول المانعي والاصول الجزائي ، حيث اعطى القانون للسلطة التنفيذية حق الخيار اما باحالة الصحفي الى القضاء لينال عقابه المنصوص عنه في قانون المطبوعات او بمنع الجريدة عن الصدور الى اجل غير مسمى . وترك الشارع للحكومة امر تقدير الظروف التي تلجأ فيها الى منع الجريدة عن الصدور والحكومة ليست مجبرة على تعليل قرارها عند توقيف الجريدة عن العمل .

واخيراً قبل المجلس النيابي السوري تعديل الذيل القاضي بتوقيف الجريدة عند الصدور الى اجل غير مسمى يجعل هذه الصلاحية مقبذة في برهة من الزمن اي ان الحكومة اصبحت بموجب التعديل الجديد مرغمة على تحديد مدة التعطيل دون اي قيد وشرط .

ان قرار ٢٧ ايار عام ١٩٢٤ ضمن للصحافة حريتها الا انه اشترط لاصدارها دفع كفالة مالية cautionnement وحدد مسؤولية المدير المسؤول من جراء الاجرام التي ترتكب في جريدته سواء كانت مسؤولية جزائية او مسؤولية حقوقية تجاه الافراد وتجاه الحكومة .

فالمسؤولية الحقوقية تجاه الافراد تأمنت بما يسمونه « بحق الجواب droit de reponse اي ان الناشر مجبر على نشر الجواب ببرهة ثلاثة ايام في العدد الاول الذي يظهر من جريدته ، وعليه ان ينشر تلك الردود مجاناً على ان لا تتجاوز تلك الردود حقلي المقالة التي دعت اليها واذا لم يفعل ذلك يغرم بجزاء نقدي من ثلاث ليرات الى خمس وعشرين ليرة سورية ولا يمنع هذا العقاب من الحكم عليه بالعطل والضرر الذي اقتضته المقالة ، ويجب عليه ان ينشر الرد في الموضع عينه من الجريدة وبالحروف ذاتها .

والمسؤولية الجزائية تأمنت بملاحقة المسؤولين عن الجريدة على وجه التسلسل .

اولاً — المدير المسؤول .

ثانياً — صاحب المقالة .

ثالثاً — الناشر .

رابعاً — الطابع .

خامساً — على الباعة ، والموزعون . لا يجوز اقامة الدعوى على صاحب المقالة ما لم تقم أولاً على المدير المسؤول وهكذا يجب متابعة هذه الدرجات المتسلسلة والا ردت الدعوى لهذا السبب .

الذم والتقذح

اهم ما يجاب النظر في الاجرام التي ترتكب بواسطة الصحف هو جرم « الذم والتقذح La diffamation et l'injure » .

ان المادة ٢٩ من قرار المطبوعات تضمنت التعريف الآتي لجرم الذم : « الذم هو اسناد فعل الى شخص او جماعة فيه حط من كرامتهم » . واذا لم يكن متضمناً اسناد فعل معين بل كان عبارة عن شتم وسباب سمي قدحاً . فالذم يتضمن اسناد فعل قابل لان يمس شرف شخص ،

ان القانون الفرنسى فرق بين الذم الذي يكون تجاه الافراد حيث تجري محاكمته امام المحاكم الجزائية العادية ، والذم الذي يقع على الموظفين كباراً كانوا ام صغاراً حيث تجري محاكمة المدير او من اشترك معه بالجرم لدى محكمة الجناية المؤلفة مع هيئة العدول .

اثيرت مناقشة حول المحاكم التي ترى جرائم الصحافة ، هل الطريقة الفرنسية القائلة بمحاكمة الصحفيين لدى محكمة الجناية مع هيئة العدول هي امن واضمن للحرية وللامن العام ؟ ام الطريقة الثانية القائمة على سوق الاظناء الى محاكم البداية الجزائية ؟

لقد اثبتت التجارب في فرنسا على ان الدعاوى التي ترى لدى محكمة الجناية تثير فضائح لا يمكن اثارها لدى المحاكم الجزائية الاخرى ، قصد التأثير على هيئة العدول

ومنعها من الحكم على المتهمين ، وفي أثناء الدفاع كثيراً ما يرى المحامين يجربون ذلاقة لسانهم وابداعهم في الدفاع ومن حيث النتائج نجد ان الكثرة الساحقة من الذين تجري محاكمتهم لدى محكمة الجناية يتبرؤون والذين يساقون امام المحاكم الجزائية الاخرى يحكمون وهذه النتائج غير مشجعة للشارع لان يجعل تفريقاً بين المجرمين من حيث الصلاحية ، بحيث يسوق قسماً من المجرمين الى محكمة الجناح وقسماً آخر الى محكمة الجناية مع هيئة العدول .

فالقول السائد اليوم هو استبقاء صلاحية محكمة الجناية لرؤية دعاوى الصحافة باعتبار ان حرية الصحافة ليست من تلك الحريات التي تتعلق فقط بالفرد وانها لم توضع لمنفعة الصحافيين وحدهم كحرية التجارة والصناعة ، التي وضعت لمصلحة التاجر والصانع فقط ، بل وضعت في الحقيقة كواسطة اضافية لمحاسبة الحكومة عن اعمالها والرأي العام يرى فيها هذه الحقيقة التي ترمي الى محاسبة الحكومة علاوة عن الوسائل الاخرى المكلفة بمراقبة الحكومة .

لقد نظر للصحافة طول القرن التاسع كمضو مراقبة لا يقل عن البرلمان ، ولما كان ينظر للصحافة على هذا الشكل من الاهمية وتعتبر عضواً فعالاً في الرأي العام لذلك عندما يرى شطط في سيرها ، على الرأي العام ان يحكم هو بنفسه الاجرام الصحفية ، فالشعب هو الذي يحكم الصحافة بواسطة منتخبيه وهم المحلفون العدول jury والرأي العام الممثل بهيئة العدول هو الذي يقول فيما اذا كان الصحفي مجرماً او بريئاً .

ان الاستاذ « مستر » يرى ان سبب وجود هيئة العدول ناشيء عن الثقة التي وضعتها الدساتير في الصحافة طوال القرن التاسع عشر والتي اعتبرت كواسطة اساسية لمراقبة الحكومات ورجال السياسة بصورة عامة ويضيف على قوله ان هذه الثقة لا تليق الا بصحافة القرن التاسع عشر ولا تصلح لصحافة اليوم ، لان الصحافة اصبحت بسبب الرقابة الشديدة المعرضة لها لا تقدر على الحياة بالوسائل العادية للحياة كتناجر

بسيط يكتفي بما تدر عليه تجارته من المواد العادية .

فالصحافة العصرية وصلت الى حد لا تمكن فيه من الحياة كما يتمكن فيها التاجر العادي . فالصحافة اذن ، كما يقول الاستاذ مستر ، « حرة تجاه الحكومة بالنسبة للقوانين التي سنت في سبيل المحافظة على حريتها وهي ليست حرة تجاه المالين des financiers » وينبغي ان يعترف أننا في الوقت الحاضر ، اصبحنا ننظر الى ما كنا نسميه في السابق قدسية الصحافة lasacerdores de lapresse بنظر احط حتى صار يفكر لتخفيف وطأة الصحافة باخذ احتياطات تأمينا لحرية الرأي العام .

كل هذه النقائص دعت المجلس النيابي الافرنسي الى مناقشة مشروع جديد يعدل القانون الحالي للصحافة . ويمكننا ان نوجز المشروع الجديد الصادر في العام الماضي والمسمى بمشروع بلوم لتعديل قانون الصحافة بما يأتي :

١ — لا يمكن لغير الشركات القومانديت ذات الاسهم ان تملك جريدة خاضعة لمراقبة المساهمين الذين يدعون بالهيئة العامة .

٢ — يحتم على هذه الشركات مالكة الجرائد ان تنشر حساباتها بشكل اجباري مع بيان كمية الاعداد التي تطبعها والكمية التي تباع وتعيين منابع مواردها .

٣ — الغاء ما يسمونه « بمدير الادارة gerant » الذي لايجري وظيفة في الجريدة الا القيام بما يحكم عليه من العقوبات ودفع تعويضات يقبضها كلها من اموال غيره . وينبغي قبل اصدار الجريدة ان يعلن عن اسم المدير والمالكين والطابع وهؤلاء هم الذين يحملون المسؤولية عند عدم معرفة كاتب المقالة المشتكى منها .

وبما يتعلق بمحكمة الجنايات فان القانون احتفظ بصلاحياتها بصورة عامة وازال عنها معرفة بعض اجرام اخرى .

الا ان اللجنة في مجلس الشيوخ عند فحص هذا المشروع عدلت فيه بعض نواح واستبقت النصوص الاخرى .

وقد اقترحت فيما يتعلق بمحكمة الجنايات بان يوجه لهيئة العدول سؤالات

بدلاً من سؤال واحد كما كانت الحالة في القانون السابق : تسأل هيئة العدول في دعوى الذم :

اولاً : هل الصحفي مجرم بمجرم الذم ؟.

ثانياً : هل قام الصحفي بعمله عن سوء نية ؟.

ويقوم من هذا السؤال الاخير انه اذا فعل فعله عن حسن نية تبرئه المحكمة ليس لان ما عمله هو حقيقي ولكن لان ما عمله قام به عن حسن نية باعتباره انه تلقى هذه المعلومات من جهة خفية ، وهو يتمتع بحزمة سر الصحافة وان هؤلاء المخبرين ايضاً هم اهل كرامة وشرف . هذا السؤال الاضافي الذي يوجه للظنين يجعل المذموم يخرج من المحكمة ناصع الجبين في حين ان الظنين مجرم الذم يخرج مبرماً .

واللجنة فيما يتعلق بقضية نشر بنابيع موارد الجريدة وكمية الاعداد التي تطبعها والاعداد غير المباعة فقد حذفها مكثفة بالنصوص الاخرى الواردة في المشروع . وهذه التعديلات قد ضربت المشروع من اساسه مما جعل الحكومة اذ ذاك تستغني عنه . كانت قضية الصحافة وما زالت تشغل الرأي العام في الغرب حتى ان احد الاجتماعيين المعروفين الفريد فويه M. Alfred fouillé عند البحث في علم الاجرام وعلم الاجتماع عزا الى الصحافة الحالة العصبية الموجودة فيها اوربا ، بمادعا احدى المجلات المسماة « بالجملة الزرقاء Revue Bleue » الى ان تفتح تحقيقاً علمياً تسترشد فيه بأراء كبار رجال السياسة والاقتصاد والاجتماع على اختلاف مذاهبهم السياسية والاجتماعية ، أملاً بالوصول الى الحقيقة الراهنة . والرجال الذين روجعوا لابداء رأيهم في الموضوع هم باربوس ، كليانصو ، كورني درومون ، جوريس لور بوليو ، بوانسكاره وهانري برانجه .

ان استعراض هذه الاسماء يعطي للقارئ حالاً بان ليس بين هؤلاء امتزاج بالرأي والمشرب والمذهب وهذا يكفي لان تكون الآراء الصادرة عنهم بما يلاحظ فيها من التناقض قرينة من الحقيقة . والشئ الغريب هو انهم توصلوا الى نتيجة متقاربة تقريباً . حيث كانوا جميعاً متفقين مع اختلاف بسيط على لزوم تأمين حرية الصحافة

وهي وحدها تقوم بمهمة منع سوء الاستعمالات من الحدوث وتفسح المجال لظهور الحقائق بكل جرأة ووضوح ، وهي بعيدة عن ان تكون خطراً على المجتمع ، والمصيبة هي انه بالرغم من مظاهر حرية الصحافة التي نراها فانها غير موجودة في الحالة الفعلية. ويظهر من تدقيق هذه النتيجة المعطاة من هذا الدرس انها متناقضة وغير مؤلفة مع بعضها فالقول بان حرية الصحافة غير موجودة هو قول باطل لانها تتمتع بحرية واسعة وغير محدودة واكثر من هذا يجب ان يقال عنها : انها تتمتع بحرية تتجاوز بها حدود القانون حتى هتك اعراض الناس مما يجعل لمحتري مهنة الصحافة نوعاً من الامتياز على بقية الناس وبعد هذا ايصح ان يقال بان حرية الصحافة هي غير موجودة ؟ ان الجواب عن هذا نتركه لمكتبي المجلة الزرقاء المشار اليهم في صدر هذا البحث حيث يجيبون عن هذا السؤال بما يأتي : ان ما ذكر في حجة القائلين بوجود حرية الصحافة با كبر مقياس ممكن هو قول سطحي لا يستند الى حقيقة راهنة ونافذة لاب الموضوع ، نعم ان الصحافة هي حرة بالنسبة لما تتمكن من انشائه للرأي العام ، وبالنسبة لما يوضع امامها من الابحاث والوقائع ، وان هذه الحرية تكون عظيمة عند ما يفكر بانها لا تحاكم امام القضاء العادي حيث تكون بمعقل من ان تصيبها سهام القضاء العادي ، ولكن من يكف بهذا الجواب السطحي يهمل جانباً عظيماً من القضية او يتغافل عنها ، فاذا كان الصحفي حراً في نشر ما يعتقد سيئاً ويفضح الاشياء المستورة التي تضر بالصالح العام والجرائم والمجرمين فليس له ان يخوض غمار هذه الابحاث الا بمقدار ما يسمح له بذلك اصحاب الجريدة و يروق لمدير الجريدة من مناقشة هذه المسائل على صفحات جريدته بشكل حر وعلني . مع استثناء البعض القليل من الصحفيين الشرفاء فان الصحف هي موجودة بقبضة فئة من الناس لا تدفعهم الى سياسة الجريدة اية منفعة عامة ولا يسمعون وراء تحري الحقائق انما كانت . فالدرسيات هي الغاية الوحيدة كما يقول ويصيح الصحافي « Maurice Talmeyr » كل شيء للوصول الى الدرسيات التي يقبضها » فليذهب احد الناس الى اشرف جريدة او الى اكثرها ادبا وعلماً وليختبر صاحبها في نشر احسن قطعة ادبية او نشر اعلان بدر

على صاحبه الخيرات قيرى كيف يختار صاحبنا بلا جدل الشق الثاني ويرجح الاعلان المأجور على القطعة الادبية المرقصة . فالصحافة مدفوعة بصورة دائمة الى كسب الاموال مهما كانت الوسائط وبكفي ان تكون الغاية جمع الاموال .

وان السيد هنري رانجه عند ما علق على التحقيق الذي قامت به المجلة الزرقاء قال « ان صحافتنا تظهر بمظهر الحر ، عند ما تقتصر بمهمتها على وضع السواد على البياض وتبيحها لمن اراد ولكنها غير حرة عند ما يطلب منها ان تنشر بكل حرية وجرأة افكار وآراء الرجال النزيهين ، فالصحافة بنتيجة الجهود التي صرفت لتحريرها طوال القرن التاسع عشر اصبحت اليوم حرة تجاه الحكومة والادارة ولكنها ليست حرة تجاه الدراهم والمتمولين ، فهي بعد ان فازت بحريتها من الضابطة القت بنفسها طائعة مختارة الى أيدي الرأسماليين » ثم رد هانري رانجه على ذلك بقوله ان كل الناس نظرياً اصبحو احراراً لان يؤسسوا صحفاً دون قيد وشرط ولكن عملياً لا يمارسها الا المتمولون او من يؤجر نفسه لهم ماعدا فئة قليلة لاتذكر ، فالصحفي بالنسبة لهؤلاء لا يتمتع بسوى حرية سلبية اي انه يمنع عن كتابة كل ما يضر بمصالح اصحاب الجريدة المادية واذا كتب ما يريدون كتابته ، وهذا ما ثبت انه غير حر في ان يكتب ما يشاء والعلاج لهذا المرض هو تحرير الصحافة والصحافيين من نير التجار واعطاؤها الاسباب المؤهلة لرفع سويتها الاخلاقية والعملية .

الصحافة الهتلرية في النظام الهتلري :

ان رجال الانقلاب النازي يعترفون بان الصحافة تقوم بمهمة عظمية الا وهي تهيتة وتكييف الرأي العام . والقائمون على هذه الوظيفة ليسوا بموظفين حكوميين بل هم شركات او جماعات قلما يستهدفون المصلحة العامة .

فالصحافة هي قديرة على تهيتج الرأي العام بمدة قليلة من الزمن كما انها قادرة ايضاً على تخديره واماته كما تريد وهي تجعل من الاشياء التافهة اشياء عظيمة .

والعكس بالعكس .

لذلك فان من اهم وظائف الدولة الاجتماعية ان تمنع الشعب من ان يقع في ايد جاهلة وغاشمة وسيئة النية . وتبعاً لهذه القاعدة هل للحكومة الحق في ان تمنع مقالة من شأنها تهيج الرأي العام وتضليله ؟ يقولون نعم بتوجب على الدولة مراقبة الصحافة عن كثب وجعلها تتمشى مع السياسة التي تتبعها الحكومة ، فالصحافة في الاصول النازي كما هي في الاصول الفاشستي في قبضة الحكومة تسيروها كما تشاء فالحكومة اخذت على عاتقها تكييف الرأي العام وتسييره الى الجهة التي تريدها ولاجل الوصول الى هذه الغاية قبضت الحكومة بيدها على ادارة الصحف وصارت تسيروها حسب رغبتها وتجعلها آلة دعاوة للاصول النازي فحرية الصحافة في البلاد الالمانية اصبحت معدومة وغدت احدى المؤسسات الادارية التي تنطق بلسان الحكومة وتسبح بحمد المذهب الهتاري . فاهتلبون يعتقدون بان الصحافة في الدور السابق كانت آلة هدامة للجيش ولسلطة الحكومة وللسلطان القومي الالمانى واما اليوم فصارت بفضل الانقلاب آلة انشاء عمارة ترفع شأن السلطان القومي .

حرية التجارة والصناعة

لم تكن هذه الحرية موجودة في العصور الغابرة فكان على من يريد ممارسة حرفة التجارة او الصناعة ان يلتحق بالنقابة وعبثاً حاول توركو الغناء هذه التشكيلات . واجبر على سحب مشروعه دون ان ينفذ بالنظر للمقاومة التي لقيها في ذلك الوقت والتي كانت بمثابة قيود لعبودية العمال حيث يتاح التدخل في شؤون العامل الكلية والجزئية فمن يحترف حرفة يمنع من احتراف غيرها الى ما هنالك من القيود الثقيلة التي تذهب بحرية العامل وتجعله اسيراً للنقابة المنسوب اليها .

ولكن في سنة ١٧٩١ الغيت النقابات المسماة بالحرف والصنائع Coporation Jurandes et maitrises ولم يبق منها سوى نقابة المحامين باعتبار ان تعاظمي المحاماة

ممنوع لمن لا يثبت كونه مسجلاً في النقابة ويكون حاملاً لشهادة الحقوق . لذلك أصبحت حرية التجارة والصناعة مصونة بالقانون أي ان الانسان يصير حراً ، في ممارسة أي صناعة أو تجارة كانت حسب ما يترأى له وهذا ما يسمونه بحرية الاختيار وحرية ممارسة أي صناعة من أي شخص كان .

والى جانب هذه الحرية نجد ان الادارة مجبورة على ان تحترم هذه الحريات ، وليس للادارة مبدئياً الحق في أن تهارس أي صناعة وتتدخل في الامور الاقتصادية باعتبار ان حق ممارسة الصنائع يعود الى الافراد دون غيرهم . فهذا الاصول يقضي الى النتيجة الآتية وهي تفريق المصالح الاقتصادية عن المصالح الادارية تفريقاً تاماً .
a separation de l'ordre économique et de l'ordre administratif

كل ما هو متعلق بالامور الاقتصادية قد ترك لتشبيات الافراد وفقاً لمآربهم الذاتية وبالعكس كل ما ليس له علاقة بالأمور الاقتصادية أي كل ما يتعلق بالمصالح العامة هو مرتبط بالادارة وان هذا التفريق بين المسائل الاقتصادية والمسائل الادارية كان سائداً طوال القرن التاسع عشر واما في الوقت الحاضر فان هذا التفريق بدأ تخف وطأته وصرنا على عتبة فقدان حرية التجارة والصناعة .

ان الشيء البارز في الانقلاب الفرنسي هو رد الفعل الذي حصل بسبب المداخلات الاولى التي كانت تجري حتى في جزئيات المسائل لذلك رأينا رجال الانقلاب يحرمون التجارة والصناعة من كل قيد تنظيمي سابق . ان تشكيلات النقابات القديمة على اختلاف انواعها les Jurendes et les maîtrises تشبه تشكيلات النقابات الحالية باعتبارها تحوى على وسائل لحماية العمال ولكنها تختلف عنها لشمولها حماية النتائج وتنظيمها وهذا مادعا الى الغائها . من هذا يستنتج بان وظيفة الادارة أصبحت بنتيجة هذا الانقلاب ضئيلة وهي عبارة عن مراقبة الصانع والتاجر لاجل بعض التنظيم . وهذه الصلاحية لا تمتد الى حد المنع او الامر ولا يمكن للادارة ان تتدخل الا تحت غاية عامة ضابطة . الا انه منذ اواخر العصر التاسع عشر حدثت بعض مسائل بنتيجة التطورات الاقتصادية والاجتماعية من شأنها ان تبيح للادارة بان تتدخل في امور

التجارة والصناعة وتحدد حرية التجارة والصناعة ومن هذه التحديدات قسم يتعلق بالامور المالية fiscal .

ان حقوق المالية Le droit fiscal فيما يتعلق بحرية التجارة والصناعة قد وجهت الحقوق الادارية نحو خطة منع انتاج المواد المنحصرة لغاية مالية كالسكرت والبارود او نحو تنظيم بعض محاصيل مثل محصول الكحول produit de l'alcool وقد مننت الادارة مبدئياً من ان تتدخل في الامور الاقتصادية وان تستحصل مواد تجارية او صناعية من شأنها ان تحدث مضاربة بينها وبين التجار وتحدد فعاليتهم الخاصة . لأن الادارة حينما تعاطى التجارة تتمتع بقوة لا يتمتع بها الافراد العاديون والتاجر عندما تترك عليه الاستحقاقات يجد نفسه امام حالة الافلاس بينما الادارة تمارس هذه الامور بالاستناد الى ثروة الغير وليست معرضة لحادثة الافلاس التي تزيدها فعالية ونشاطاً هذا الذي جعلها تقاوم حوادث الزمان أكثر من غيرها من الافراد العاديين ومن هذا يستنتج بان كيان الفرد ليس متساوياً مع كيان الادارة مما جعل كفة الادارة راجحة لذلك يستند الى مبدأ حرية التجارة والصناعة لاقضاء الادارة عن التدخل في الامور الاقتصادية .

اتجاه جديد لتحديد حرية التجارة والصناعة

يلاحظ منذ بدء القرن العشرين ان هنالك اتجاهاً جديداً صريحاً لتحديد حرية التجارة والصناعة تحت غاية ترمي للنفع العام والضابطة وقد توسع هذا الاتجاه بشكل يجلب النظر . يوجد بعض مواد تقليدية تحدد بها حرية التجارة والصناعة ولا سيما فيما يتعلق بالمواد التي اعتدنا ان نرى اسعارها لا تتحدد بشكل حر . كثيراً من المحصولات لاتباع الا بعد تعيين اسعارها من قبل الادارة مثل المحصولات المأداة الى احد الملتزمين في الادارات concessionnaires كمثل ملتزمي المياه والسكر والسكر بقاء والنقل المشترك ان توزيع هذه المحصولات بشكل خدمة عامة يؤمن في بعض الاوقات من قبل البلديات

نفسها مباشرة بطريق الحصر régie ولكن على الغالب يعطى امتيازها لاحدى الشركات الخاصة . فاسعار البيع للسكاز والماء والكهرباء والنقل المشترك تحدد بعكس الامتياز عن طريق تعيين الحد الاعظمي فلا يمكن لصاحب الامتياز ان يتجاوز هذا الحد باعتبار ان دفتر الشروط يحتوى على الحد الاعظمي لتسعيرة هذه المحصولات . ان بعض الامتيازات تحدد سعراً نهائياً لمرة واحدة ولكل مدة الامتياز ، ولكن حالة الاسواق في الوقت الحاضر بالنسبة لعدم استقرار الحالات الاقتصادية لاسيما عدم استقرار اسعار النقد يدعوننا لان نحفف وطأة هذه الاسعار الثابتة ونجعلها متحركة حسب التطورات الاقتصادية Les indices économiques بشكل يباح فيه تحويل الاسعار تبعاً للحالات الاقتصادية .

تسعير الخبز واللحم :

هنالك بعض مواد كثيرة الاستهلاك وتعد من اضر حاجات الانسان اقتضت المنفعة العامة الاهتمام بها وجعلها لا تنقص كميتها عن مقدار الحاجة اليها . ان كثيراً من الثورات تكونت من صراخ الناس لكلمة الخبز الخبز كما حدث في الانقلاب الفرنسي حينما اتى الثوار بلويس السادس عشر وماري انطوانيت وابنها الى باريس سنة ١٧٨٩ « Nous remenont le boulanger, la boulangère et le petit mitrox لقد اتينا بالخباز والخبازة والخباز » ان قضية الخبز تشكل نوعاً من الصوفية « mistique » لأن الخبز هو محصول ليس كبقية المحصولات لذلك نجد بعض الدول قد سنت قوانين خولت البلديات بها حق تسعير الخبز وتعيين الحد الاعظمي للبيع وهذا من شأنه ان يمنع الخبازين من بيع الخبز بسعر يفوق السعر المحدود ويجعلهم تحت طائلة الجزاء ، لذلك نرى البلديات تهتم بتسعير الخبز مما يجعل تجار الحبوب والطاجين يلتجئون الى انواع الحيل تخلصاً من هذه الاسعار المحدودة . واللحم ايضاً يتبع القاعدة القائلة بتسعيره باعتباره يشكل حاجة لا يستغنى عنها وتعد من ضروريات العيش فلرئيس

البلدية الحق في أن يحدد اسعار اللحم ويعين الحد الاعظمي وذلك باجبار باعة اللحم على ان يعلنوا في حوانيتهم اسعار اللحم مع مساعدتهم على بيع انواع اللحوم المختلفة .
وان هذا التحديد غير منحصر بهاتين المادتين بل تتناول هذه الصلاحية كل مواد الغذاء ومواد الكحول التي تتدخل السلطة الادارية فيها وتجبر تجارها على اعلان اسعارها في حوانيتهم .

تحديد احداث وسائط النقل :

وجد من المصلحة العامة ازالة الفوضى في وسائط النقل وذلك بتحديد حرية النقل المشترك الذي يجعل الناس لا يقدمون على احداث اي شركة نقل الا بعد استحصال اذن من السلطة المختصة وبذلك قصد الشارع ان تأمن النقلات بالنسبة لمصلحة العموم ويحفظ في الوقت نفسه لصاحب الامتياز حقه من يناله اذى . وقد شمل هذا التحديد تحديد عدد السيارات واتخاذ تدابير من شأنها تأمين هذه الغاية وذلك بتقليل عدد السيارات المخصصة للعموم .

وكذا الحال بالنسبة لتوليد الكهرباء فالقاعدة المذكورة آنفا قد طبقت فيما يتعلق بقضية الاسعار حيث منع احداث اي معمل مخصص لتوليد الكهرباء بدون استحصال اذن من الادارة المختصة .

ان مداخله السلطة في فرنسا في الامور الاقتصادية لاسيا في السنين الاخيرة قد اتقلت البنا بسرعة عن طريق العدوى وطبقت تطبيقات لمس الرأي العام فائدة هذه المداخله مما جعل صراخ الطحانة والحبازين بدون جدوى وهذه المداخله نجدها في المرسوم الاشتراعي رقم ٥٧ الصادر في ٢٠ تشرين ثاني ١٩٣٦ حيث تنص المادة الاولى منه على ما يلي : « المقصود من هذا المرسوم الاشتراعي هو تأمين المدن بالمواد الغذائية والحاجات الضرورية بصورة متدانية ومنظمة ... ويطبق هذا القرار ،
١ — على البلديات التي يزيد عدد سكانها على ١٠٠٠٠ شخص .

٢ — على المواد الآتي ذكرها وهي الطحين والخبز والخضر والحليب واللحم والزيت والسمن والوقيد والفحم وزيت السكاز والجن .

٣ — على المؤسسات الخاصة على اختلاف انواعها كالمعامل والمطاحن والمستودعات والمخازن الخ . تلك المؤسسات المعدة لصنع المواد المذكورة اعلاه لاستعمالها او بيعها او تحويلها او نقلها او تخزينها .

وهناك مواد اخرى نصت على عقوبات لمن يخالف نصوص هذا المرسوم وهذه الصلاحيات لاتقل عن الصلاحيات التي رأيناها تطبق في فرنسا من حق التسعير الى حق مصادرة المؤسسات على ان يعوض على اصحابها بتعويض عادل يقدر من لجنة تتألف تحت رئاسة المحافظ او رئيس البلدية حسب الظروف والسكان .

والحالة لم تقتصر على هذا النص القانوني بل صدر بعد ذلك قرار رقم ٦ العائد لتشكيلات مدينة دمشق الممتازة حيث نجد الصلاحية الممنوحة للمحافظ في المادة ٥٩ وفي الفقرة الثامنة عشرة التي تنص على ما يأتي: « يؤمن المحافظ تموين المدينة الممتازة من المواد الغذائية والماء الصالح للشرب ويعين بالاتفاق مع لجنة المدينة الممتازة المواد التي تعتبر مواد غذائية ضرورية ويحدد تعريفة اسعار هذه المواد » يستنتج من كلمة يؤمن بان المحافظ ان يتخذ كل التدابير الممكنة اتخاذها ليؤمن تموين المدينة عند عجز الافراد عن القيام باعمال التموين او منعا لاحتكارهم فتدخله بهذا الشأن بقضي على كل محاولة الاحتكار لاسيما في المواد الضرورية كالخبز واللحم . هذا مما يجعله يزاحم الافراد ويحدد بذلك حرية التجارة المنصوص عليها في الدستور وفي سائر القوانين ثم يسعى لتحديد الاسعار ويجبر الباعة على الامتنال لهذه الاسعار . وكذا المادة ٨٨ من القرار المذكور خوات المحافظ حق المداخلة في تنظيم الحرف والمهن ووضع انظمة لها ووضعها تحت مراقبته ، فتدخله هذا معمل بالنظام والامن والصحة والراحة العمومية . فهذه النصوص تعد من احدث ما وصلت اليه المدينة الغربية وان التشريع بها بعد خطوة جريئة بالنسبة للاعتياد القديم الراسخ في اذهان العامة .

الحصر Le monopole :

ان المداخلة في الامور الاقتصادية توصل الشارع لان يحدث حصرا لمصلحة الدولة او للملتزم بها وذلك يمنع الافراد من ممارسة حقهم التجاري والصناعي :
ان هذا التدخل يبرر في بعض الظروف بالامن وبال دفاع القومي مثل صنع البارود فيما يتعلق بالاسلحة ، فاننا نجد الدول الغربية قد نهجت منهجين مختلفين قسم منها جعل تجارة وصناعة السلاح والذخائر الحربية حرة لكل الافراد تحت شروط وقواعد معينة وهذا الاصول لايسلزم سوى اعطاء بيان من قبل صاحب المعمل او التاجر وبهذا تنظم تجارة السلاح سواء كان للاصدار او لغيره وقسم آخر حصر هذه التجارة والصناعة بالدولة دون السماح للافراد لاسيما صناعة السلاح والذخائر الحربية . فالقائلون بالرأي الاخير يستهدفون قضية الدفاع وان الترقيات والاختراعات الحديثة ينبغي ان تبقى مكتومة لتستفيد الامة صاحبة الاختراع وحدها من هذه الاختراعات الحربية ولا كلا الرأيين تطبيقات .

فالاصول المتبع في فرنسا هو الشق الاول بحيث نرى معامل «سانت ايتين» تلك المؤسسة الخاصة التي تقدم انواع الاسلحة للجيش واما «معامل كروب» فهي على عكس ذلك ملك الدولة الا اننا نرى اتجاها حديثا في فرنسا يجعل معامل السلاح قومية . وهذا الاتجاه قوي ومنفذ فعلا منذ استلام الجبهة الشعبية زمام الحكم في فرنسا حيث وضعت الحكومة يدها على هذه المعامل مع تعويض اصحابها عما يصيبهم من الاضرار معللة خطتها هذه :

اولاً — يجعل هذا النوع من المؤسسات مؤسسات قومية Nationalisations des grandes industries .

ثانياً — جعلها سرية لحفظ اسرار الصناعة خيفة ان تنشر المخترعات وتجعل الدول الاخرى تستفيد من هذه الاختراعات الجهنمية .

وهذا الاتجاه يجعل الحصر يتناول فعاليات اخرى معلل بما للحصر من فوائد للقيام

بإعطاء خدمات كبرى من قبل الدولة قد تعجز الأفراد عن القيام بها لاسيما في المسائل القابلة للمضاربة الاقتصادية مثل إدارة البرق والبزيد والهاتف والخطوط الحديدية ومعمل أيضا من وجهة سياسية وانضباطية كما بينا ذلك في بحث حصر صناعة السلاح والذخائر الحربية ومن وجهة مالية بما يدر على الدولة من الموارد الكبرى كحصر الملح والتبغ والتبناك والبرق والبزيد كما انه معلل من وجهة اخلاقية مثل حصر ورق اللعب والمسكرات وفي بعض الحكومات كسويسرا قد احدثت حصرأ لصنع الكحول تحت عامل انضباطي صحي وقد ظهرت فوائد هذا الحصر من الوجهة المالية والصحة العامة .

لقد وسعت الحرب العامة نطاق الانحصرات في فرنسا بشكل تناول اغلب المواد الغذائية وذلك عند ما وجدت القوانين العادية المعمول بها غير كافية لتحديد اسعار الحاجات الضرورية مما جعل الادارة تلجأ لطريقة الحصر وتبدأ بحصر بيع الحبوب والطحين والفحم والسكر الى آخر ما هنالك من المواد التي تعد من اضر الضروريات . وانها توصلت لتنظيم اسطول تجاري للدولة عن طريق المصادرة وغيره من الوسائل الفعالة لقد اثبت بسبب هذا التوسع مسألة شمول هذه الصلاحيات للبلديات وجعلها تدخل بامور اقتصادية من شأنها ان تراقب الفعاليات الخاصة وبعد تردد دام مدة طويلة قبل مجلس الشورى الفرنسي تدخل البلديات في المشاريع التي تعجز الافراد عن القيام بها سواء كان من قلة الرأسمال للقيام بهذه الاعمال او قلة الارباح التي تأتي من هذه الاعمال الكبرى وعلى مجلس الشورى هذه الاجازة بالتوسع بما يتعلق بالامن العام والراحة العامة والصحة العامة على الرغم من اخلاله بحرية التجارة والصناعة وهذا ما يسمونه بالاشتراكية البلدية *Socialisme municipal* وهذا الاتجار غير محصور بفرنسا بل تناول سائر الحكومات المتعدنة عدا روسيا البولشفية فان شكل الحكومة فيها جعل منها حكومة وشعبا يعيشان باصول وادارة تعاونية واشتراكية .

حصر التبغ والتبناك : مر على زراعة وتجارة التبغ في البلاد ادوار عديدة تقلبت

في اثنائها من الحربة التامة الى التنظيم ثم الى الحصر ثم الى البندول والى الحصر اخيراً .

— كان يكتفى في القديم بان يستوفى من الزراع الحصة العشرية مثل بقية المحاصيل من قمح وذرة وغيره ثم وضع عليه رسم اشبه شيء بضريبة الاستهلاك اي لا تستوفى هذه الضريبة الا عند انتقال هذه الاموال من مزارعها الى المدن والقصبات الاخرى واذا لم يتحرك المحصول من حقله فلا تستوفى عنه هذه الضريبة .

ومن ثم انتقل الى دور التنظيم المستند الى اصول تخميني حيث يخمن التبغ في ارضه بمعرفة تخمين يتخضون من قبل مجالس الادارة في القضاء او في الولاية وبهذا يستوفى رسم معين عن السكمية الخمسة .

— ثم احدث الحصر واعطي امتيازه لشركة افرنسية انكليزية ذات شكل مغفل لمدة ثلاثين سنة سميت هذه الشركة باسم شركة « الريجي المشتركة المتفقة » وثابتت على عملها حتى بعد المدة التي انتهت الامتياز بها وذلك بسبب الحرب من جهة ورفض المجلس النيابي العثماني تجديد الامتياز من جهة اخرى . وبقي الحصر مثابراً على اعماله على الرغم من انقضاء اجل الامتياز وقرار مجلس الاتحاد السوري بفسخه .

وبنتيجة الصرخات الشعبية المتوالية الغي الامتياز ووضع بدلاً عنه اصول البندول الذي لم تتجاوز مدة التجربة فيه سوى سنة ونصف السنة حيث اعطي مجدداً امتياز الحصر بقرار المفوض السامي رقم (١٦ L R) في ٣ كانون الثاني سنة ١٩٣٣ الى شركة افرنسية وهكذا رجعت البلاد لاصول الحصر بعد تجربة البندول القصيرة .

اضرار حصر التبغ .

— ان قرار الحصر يحدد زراعة التبغ ويجعلها تابعة لنظام ضيق يعاقب من يتصدى لمخالفته باشد العقوبات العادية فالمادة السابعة منه تقول : « لا يجوز لاي كان ان يزرع

تبغاً ما لم يقدم تصريحاً وما لم يستحصل على الرخصة المنصوص عليها في المادة العاشرة» فاللجنة التي تنظر بطلبات المزارعون تحدد لهم المساحات التي تجاز فيها زراعة التبغ وهي على الغالب ضيقة جداً بالنسبة لما اعتاده المزارعون، كما ان الاسعار التي تبتاع فيها شركة الحصر هي بخسة جداً حيث ان الشركة تخمن لنفسها الاسعار فاذا اعترض الزراع تتولى المحصول تخمين لجنة وقرارها بذلك نهائي .

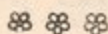
كما ان اصدار التبغ الى خارج البلاد محدد وتابع لاصول التصريح المسبوق، والكميات التابعة للاصدار تحدد بموجب رخصة حتى اذا تجاوز الزراع الكمية المأذون بزرها يتلف المزروع والا هم من هذا كله انه قد يمكن ان تخطى اللجنة التخمينية المعينة من قبل الشركة، مثلاً لو خمنت تاج احد الزراع بمائة كيلو ثم نما المحصول وبلغ المائة والتحسين فان هذه الزيادة تتلف بالرغم من عدم وجود اي خطأ للزراع في هذه الزيادة ولا يجوز اصدار هذه الكميات المجاز اصدارها الى خارج البلاد الا بمعرفة ادارة الشركة مما اهاب بكثير من الزراع على ان يهملوا زراعة التبغ ويحولوها الى زراعة اخرى تخلصاً من المشكلات والعقوبات التي تنشأ عن هذا الاصول لاسيما عند ما يكون الحصر معطى لشركة اجنبية .

فوائد حصر التبغ .

ان لحصر التبغ فوائد مالية للدولة بحيث تجد نفسها امام مورد مقنن يدخل موازتها بدون عناء . وتحمل الشركة صاحبة الامتياز اعباء مراقبة الزراعة وجباية الرسوم وهذا يألف مع المبدأ القائل بمنع الحكومة من تعاطي الاعمال التجارية وحصرها بمساعي الافراد او الشركات ، كما ان اصول الحصر يجعل المزارعين محسنون زراعة التبغ لقلّة المساحات التي يؤذن لهم بزراعتها ويمنع المضاربة التي تحصل عادة بين الافراد حينما تترك تجارة وزراعة التبغ حرة ويفسح المجال لقانون الرقابة لان يعمل عمله .

يوجد فئة من الناس تقول باعطاء حق الحصر للدولة « Regie d'Etat » فالدولة

تحفظ لنفسها ادارة الحصر وهذا تقتني فوائد مالية واجتماعية .
فالارباح التي تناولها الحكومات تعود للامة كلها ولا تحصر ب فئة قليلة من
اصحاب رؤوس الاموال وتكون الحكومة ارف من الشركات العادية بما يتعلق
بزراعة التبغ والتبناك كما ان حقوق العمال الذين يستخدمون بكثرة في هذه المعامل
تكون مضمونة اكثر مما هي في حالة الحصر العادي والحكومة اولى من غيرها بتقدير
فوائد التصدير للخارج وتشجيع الناس على اصدار التبغ الى خارج البلاد .



حرية العمل

La liberté du travail

لما لم يكن لدينا بعد تشريع كامل يتعلق بالعمل والعمال فلا بد لنا من البحث في الشرائع الاجنبية علنا نهتدي بهداهم ونقتفي اثرهم لنقتبس ما يحسن اقتباسه عنهم. من الغرابة في باب ان نرى الانقلاب الافرسي ورجاله يتخذون خطة تجاه حرية العمل مناقضة كل المناقضة لجميع الخطط التي اتخذوها تجاه الحريات الاخرى . لقد قضاوا على حرية العمل من حيث ارادوا منحه تلك الحرية والسبب في ذلك يرجع الى الحالة التي سبقت الانقلاب ، مضى وقت من الزمن كانت فيه الجمعيات النقابية Les corporations professionnelles تغطي على حرية الافراد وتتدخل حتى في جزئيات الاعمال كأن تفرض على العامل عدد الحيوط ونوعها التي يستعملها في النسج او تفرض على من اتمى الى حرفة ان يخرج منها مما اثار ضجة كبرى بين اوساط العمال لسلب حرية العمل سلباً تاماً .

عند ما اعلن الانقلاب لم يجد رجاله بداً من الغاء تلك القيود الثقيلة التي ارهقت كاهل العامل وقد ذهبوا في عملهم الى مدي ابعد من ذلك اذ لم يكتفوا بالغاء تلك « الجمعيات corporations forcées » واعلان ان العمل والصناعة حران بحيث اصبح الالتئام اليهما حراً بل منعوا منعاً باتاً كل « الجمعيات النقابية associations corporatives » العائدة للصناعة . وبهذا خرقوا من حيث لم يريدوا مبدأ الحرية الشخصية وكانوا يرون وجود الجمعيات لاي صناعة او حرفة مساً لمبدأ الفردي « individualiste » ورجوعاً الى ذاك الدور وهذا غلطة اساسية ارتكبها رجال

الانقلاب من حيث لا يشعرون .

ان مبدأ الحرية الشخصية كما نعلمه يتضمن حق الفرد في ان يشرك فعاليتسه الى فعالية غيره قصد الوصول الى عمل مشترك مفيد وشرعي . وان المادة الاولى من قانون « Chapelien » تنص على ما يأتي :

« ان ابادء كل انواع الجمعيات التي هي من نوع واحد وصفة واحدة من اكبر اهداف الدستور الافرسي ، لذلك ممنوع اعادة هذه الجمعيات باي شكل كان وباي وسيلة كانت » .

ان الانقلاب الافرسي بمنعه هذه « الجمعيات الصناعية - associations professionnelles » ضرب حرية العمل في صميم قلبها .

ان المشرع المصري اليوم تحت ضغط الحوادث قد اعترف بموجودية « النقابات الصناعية syndicats professionnels » فاذا كان محتماً على القانون ان يعترف ويضمن حرية الالتقاء الى نقابة ، فالعامل الذي يريد ان يبقى مستقلاً ولا ينتمي الى اية نقابة كانت ، حق له ان يرى حريته واستقلاله محميين بمقدار ما للجمعيات النقابية من حماية قانونية ، فالنقابة نوع من الحرية ولا ينبغي ان لا تقلب هذه الحرية الى « استعباد une servitude » فعلى الشارع ان يتخذ الوسائل اللازمة لمنع هذا الانقلاب ويعامل العمال على السواء معاملة تضمن لمن بقي مستقلاً استقلاله ولن ينتمي الى النقابة حريته بالالتقاء .

ان الضربة التي قضت على حرية العمل في فرنسا بسبب ما ذكر من رد الفعل بقي اثرها حتى صدور قانون ٢١ اذار ١٨٨٤ ذلك القانون الذي عد بالحقيقة كدستور اساسي « للجمعيات الصناعية associations professionnelles françaises » فهو قانون يضمن الحرية للجميع ويلتزم ، حقيقة ، مع مبادئ حقوق الانسان ومحترم على السواء حقوق « الرابان Les patrons والعمال ouvriers » ، ويحفظ حقوق من اتسمى الى نقابة ما ومن لم ينتم الى اية نقابة كانت . فالنقابة ليست اجبارية بحق احد ولكن الالتقاء اليها حر للجميع « للرaban وللعمال » بنفس الشرائط وبنفس النتائج لمن

ينتمي منفرداً ومجتمعاً .

ان القانون المذكور تجاه منحه هذه الحريات الواسعة لم يتطلب من مؤسسي النقابة سوى بيان بسيط يعطى للإدارة مع « نظام الجمعية statut » .

ان قانون سنة ١٩٢٠ اجاز تشكيل نقابة تجمع بين صفوفها الاشخاص الذين يمارسون صنائع حرة ، ووسع الاهلية الحقوقية للنقابات بحيث اصبح مجرد تأسيس النقابة يعطيها حق التمتع بالشخصية المعنوية وحق الدفاع والمرافعة لدى القضاء والتملك بدون استحصال اي اذن كان من شراء الاموال المنقولة وغير المنقولة، ويمكنها ان تمارس لدى كافة المحاكم كل الحقوق المعطاة الى الادعاء الشخصي بالنسبة للاعمال التي لها ضرر مباشر وغير مباشر ، والتي تتعلق بمنفعة النقابة التي تمثلها .

ان هذه الصلاحيات الواسعة الواردة في هذا النص لها خطورة جسيمة الا انها غير شاملة لكل الجمعيات المشكلة قانوناً لاسيما جمعيات الموظفين . والمنتظر ان يعمم الشارع هذا القانون على تلك الجمعيات في وقت قريب .

— . La coalition الاعتصاب

الاعتصاب هو اجتماع يعقد بين عدد من العمال او الرابان لحماية حقوقهم او منافعهم المشتركة .

ان كلمة اعتصاب coalition تثير في النفس فكرة جدال مضر وخضام بطيء بين العمال والرابان ، ولكن ينبغي ان لا تؤخذ كلمة اعتصاب بمعنى مرادف لكلمة اضراب العمال grève او اضراب الرابان Lock-out . في الحقيقة ان الاضراب هو عبارة عن تهديد بخلاف لا ينتهي الى عراك صريح الا اذا لم يتنازل البعض للآخر ، يمكن ان يكون الاضراب نتيجة للاعتصاب ولكنه ليس الاعتصاب نفسه ، والاعتصاب ايضاً ليس « بجمعية L'association » باعتبار ان الجمعية لها صفة دائمة وتفترض حتماً وجود تشكيلات لها بعكس « الاعتصاب coalition » فانه ليس سوى اتفاق وجمع مؤقت بين افراد تجمعهم الحوادث مع بعضهم صدفة . قد يمكن للجمعية ان تنشأ عن الاعتصاب

وتكون نتيجة له ولئسكنها ليست عنصراً أساسياً منه ، فاذا استمد الاعتصاب قوته من الجمعية فهذا لا يعني انه لا يمكن ان ينشأ ويعمل بدونها لان الاعتصاب ليس سوى اتفاق يجري بين عدة اشخاص للممارسة حقوقهم بصورة مشتركة ، تلك الحقوق العائدة ولا شك لكل واحد منهم ، ومهمته مناقشة شرائط العمل لذلك يستنتج بان حق الاعتصاب ينبغي ان يعلن عنه بانه شرعي من قبل من يجبرون ويدافعون عن حرية العمل .

على انه لا بد لنا من التلميح الى انه ليس من حق اثرت حوله مناقشات مثل حق الاعتصاب فاذا ظهر للبعض اليوم ان حرية الاعتصاب مرادفة لمبدأ حرية العمل فانها لم تكن كذلك منذ البدء ، كما حدث في فرنسا حيث حمل الاصول القديم للنقابات رجال الانقلاب على ان يقضوا على حرية العمل ومنع الاعتصاب بتأناً فهذا الرد للفعل ليس وحيداً في بابه ، اذ في اليوم الذي تسود فيه فكرة حرية العمل في كل الشرائع نجد هذه الحرية يصيها تحديداً وموانع في بعض الامم . ومثالنا على ذلك دستور الدولة السوفياتية لسنة ١٩١٧ الذي اعيد النظر فيه سنة ١٩١٨ فانه اتخذ مبدأ مناقضا لمبدأ حرية العمل حيث فرض العمل على كل روسي مدة حياته ومن يخالف ذلك يقع تحت طائلة جزاء صارم كحرمانه من وثيقة الغذاء التي تعطى لافراد الامسة على ان قانون ١٩٢٢ تراجع عن هذا المبدأ وخفف وطأته باعادته لبعض الحريات لاسيما حرية «تشغيل العمال embauchage» ، ويقرب من هذه الوضعية الحالة الموجودة في بلغاريا بقانونها سنة ١٩٢٠ فان هذا القانون اجبر كل البلغاريين على العمل واختير لذلك اسم مرادف للتجنيد العسكري service militaire وهو «التجنيد المدني service civil» والفرق بين الحالتين كون الاجبار في روسيا يتناول مدى الحياة بينما الاجبار في بلغاريا لا يتناول سوى عمل واحد وبانتهائه تنتهي مدة العمل الاجباري كان يجبر العمال على انشاء بلدة تخربت من جراء الاعمال العسكرية او من السيول .

لم تترك حرية المعامل الكبرى الصناعية في المانيا بدون ان تمس في بعض نواحيها من قبل القانون الذي سن لاجل المشاريع الصناعية على ان قانون ١٩٢٠ قد اكمل هذا الاتجاه بمنع اغلاق كل معمل يزيد عدد عماله على عشرين شخصاً ما لم يؤذن

له بذلك على ان بإمكان مكتب الدعاوة الاقتصادية التوصل بكل الطرق لتأمين بقاء استثمار هذه المعامل دون ان تتعرض للاغلاق .

وفي ايطاليا الفاشستية فان دستور العمل La charte du travail لسنة ١٩٢٧ اعلن بان العمل في ايطاليا هو وجبة اجتماعية devoir social .

وفي صدر هذا البحث لابد من التلميح الى العمل الاجباري المطبق في بعض نواحي آسيا وافريقيا مما دعا جمعية الامم وجمعية B. I. T. سنة ١٩٣٠ الى ان تتوسلا لفتح تحقيق بهذا الشأن بناء على المراجعة الملحة التي وقعت اليهما ، واتج هذا التحقيق الدقيق اقتراح الغاء « العمل الاجباري le travail forcé » في اقرب وقت ممكن ، مع الاحتفاظ باستبقاء هذا الاصول لاستعماله في حالات استثنائية ولنقمة عامة ولكن الدول الكبرى وبالاخص انكارتا بقيت مثابرة على هذا النوع من الاجبار .

في الوقت الذي اعترف فيه بحرية العمل وبحرية الاعتصاب المقابلة لحرية العمل نجد ان اكثر الشرائع حصرت هذه الحرية وكتلتها بانواع القيود والانظمة وذلك بمجازاة من يتعدى هذه القيود باقصى العقوبات .

ان هذا الحق ، على الرغم من مظاهره الشرعية ، سلاح ماض ، وهذا السلاح بصفته مرادفاً لحرية العمل الذي كثيراً ما يقضي بنفسه عليها ، فاذا تمرد العمال او الربان انقلب هذا السلاح المخصص للدفاع الى سلاح قتال ، ويستحيل معرفة مقدار المصائب التي تنتج عن استعمال هذا الحق كقلة العمل للعمال وفناء ثروة الربان والحلل الاجتماعي .

وهذه هي المظاهر التي تظهر امام المدقق من جراء ممارسة هذا الحق بشكله : آلة دفاع وآلة حرب حيث ابتدء بمجهله ثم بانكاره ثم بالسماح له واخيرا اعترف به ككبدأ ولكنه قيد بقيود وانظمة تحدد ممارسته .

الاعتصاب في سورية :

ان القوانين العائدة للعمال والاعتصاب في سورية لا تزال بحالة ابتدائية فاذا تحريتنا القوانين السابقة التي ورثناها عن الدولة العثمانية وجدنا القانون الصادر في ٢٢ رجب ١٣٢٧ الذي نظم اصول معالجة الخلافات التي تقع بين اصحاب الامتيازات للمنافع العامة والعمال : عندما يحدث خلاف في شركة التنوير مثلاً فالخلاف يسوى حسب ما يأتي :

يتقدم العمال والمستخدمون باستدعاء بواسطة وكلائهم يتضمن مضابطهم ويشترط عليهم بهذا الطلب ان لا يتضمن سبباً يستوجب مداخلتهم في ادارة الامتياز او ما يسمى بانتقاد ادارة السلطة صاحبة الامتياز ، فيجب ان يقتصر طلبهم على مطالبتهم الخاصة ليس الا .

ينتخب العمال من قبلهم ثلاثة وكلاء وعلى هؤلاء الوكلاء ان يقدموا الى وزارة التجارة استدعاء يبينون فيه ماهية الخلاف واسبابه بنسختين ومتى ورد هذا الاستدعاء على الوزارة المذكورة كان عليها ان تبلغ نسخة منه خلال ثلاثة ايام الى الادارة ذات العلاقة التي عليها ان تعين خلال اسبوع ثلاثة وكلاء وتعلم الوزارة باسمائهم فاذا انقضى الاسبوع ولم تعلم باسمائهم تعد مطالب العمال مقبولة بلا قيد ولا شرط ، وعلى الوزارة ان تعين خلال الاسبوع المذكور ، اموراً من قبلها وعندما تعلم الادارة اسماء وكلائها يدعو المأمور المعين من قبل الوزارة خلال ثلاثة ايام من تاريخ وصول الاخبار الى الوزارة وكلاء الفريقين الى اجتماع يعقده تحت نظارته كهيئة ائتلافية لحل الخلاف الواقع واذا ابى احد الطرفين الحضور بلا معذرة يعتبر غير طالب للاتفاق واذا حضر وكلاء الطرفين واتفقوا على شروط معينة ينظم ضبط بذلك يوقعه وكلاء الطرفين ، اما اذا لم يتفقوا فيكون العمال المستخدمون احراراً في الاضراب عن العمل شريطة ان لا يقوموا باعمال تحل بحرية الاعمال او يشككوا بتظاهرات تحل بالامن العام .

ان العقوبات التي تتخذ في هذا السبيل تعد شديدة ، وان الذين يمنعون الغير من ممارسة عمله او يعطلون الاعمال بطريق التحريض والتهويز او يهددون العمال بقاصصون بحبس تتراوح مدته بين اسبوع وستة اشهر .

للحكومة ان تسحب هذا الحق عن العمال في حالة الحرب او احتمال وقوع حرب وان تعطي حساباً عن حقها هذا .

ان تشكيل النقابات لهؤلاء العمال قد منع صراحة في المادة الثامنة حيث تنص على انه : « يمنع منعاً باتاً العمال المستخدمون في الشركات ذات الامتياز من ان يشكّلوا نقابة لهم » والنقابات الموجودة قبل وضع هذا القانون تحل « حكماً » واما في المؤسسات الاخرى الغير المتمتعة بصفة المؤسسات الخادمة للمنافع العامة فانها تتمتع بحرية الاعتصاب كما نص على ذلك قانون ١٩١٢



التشريع العام للعمل و الاحتياط الاجتماعي

Législation générale du travail et de la prevoyance sociale

ان التشريع العائد لتنظيم العمل يستهدف في الدرجة الاولى نصوصاً قانونية تحدد بها حرية العمل سواء كان هذا التحديد لكل الصنائع قصد رفع شأن التجارة وحماية العمال او كان لصناعات خاصة .

لما كانت الاطالة في هذا البحث تعود لدرس ما يسمونه « بالتشريع الصناعي » *Législation industrielle* الذي افرغت له الجامعات الاوروبية درساً خاصاً يدرس فيه جميع علاقات العمال بالربان والحكومة ، لذلك نكتفي بذكر بعض المبادئ الرئيسية التي يرتكز عليها تشريع العمل للالمام به ، وتدقيق هذه المبادئ ودرسها يمكننا من ايجازها في بنود ثلاثة :

١ — تأمين حرية العاقدين في عقد العمل ليتمكن منها من مناقشة شرائط العمل على درجة المساواة .

٢ — تحديد ارادة العاقدين في العقد ليتمكنوا من البحث في شروط العمل بشكل لا تخولهما اياه الحرية المطلقة في المناقشة ، لاسيما فيما يتعلق بالعدل والصحة والامن واخلاق العمال .

٣ — اقتراح او فرض العمل على العمال بشكل يكون صالحاً للعمل والعمال .

تدخل الحكومة لمصلحة العمال :

ان مبدأ التدخل نفسه كان عرضة للانتقاد من قبل رجال الاقتصاد اذ قيل ان للحكومة الحق في ان تساعد الضعيف ولكن من هو هذا الضعيف ؟ ومن الذي يفرقه لنا ؟ ان الاحق مثلاً هو رجل ضعيف بالنسبة للرجل الذكي ، والفقر هو ضعيف بالنسبة للغني ، والمتروك هو ضعيف بالنسبة لذي العزيمه والنشاط فالضعيف في مجموعة المخلوقات بدلا من ان يكون نادراً وشاذاً اصبح هو الاصل او الاكثر عدداً ، وهذه الوجبة المترتبة على الدولة لمساعدة الضعيف ، تجل من الدولة وصياً عاماً وهذا لا يصح ان يكون مبدأ عملياً .

ان المبادئ الاجتماعية تستهدف تنظيم العلاقات العامة بين العمال والربان ولذلك توصل الاجتماعيون الى تنظيم العمل بالنسبة لاصغار السن والنساء وتحديد العمل للباقيين كما ان الدولة توفقت في سن تشريع يتعلق بالضمان الاجتماعي الاجباري ضد المرض والشيخوخة ، وان القائلين بهذا الرأي يرتوون توسيع نطاق هذه المداخلات وجعلها تمتد الى تحديد الاجور والضمان ضد التمتعيل .

عمل الاولاد والنساء Travail des enfants et des femmes

ان مداخله الدولة ومشروعاتها فيما يتعلق باستثمار عمل الاولاد والنساء اصبحا في حكم المسائل المسلم بها ولا شك ان قضية نمو اجسام الاولاد من حيث تركيب الاعضاء والقوى العقلية Physiologique et intellectuel من القضايا الهامة المتعلقة بحفظ النسل ولذلك لا يسمح القضاء على هذه الناحية ، بنتيجة استثمار اعمال الاولاد قبل اوان اكتمال اجسادهم ، وكذا ارهاق النساء يعرضهن الى فناءهن وزيادة ضعفهن الطبيعي ، وليس للحكومة ان تقف تجاه هذا الارهاق مكتوفة الايدي بل عليها ان تتدخل في الامر لان هذه المداخله من المسائل الاجتماعية الهامة التي لا يمكن للحكومة ان تتخلى عنها وهذا ما دعا البعض الى لوم الشارع المصري بقوله : ان ولوج هذا الطريق يؤدي الى « الحماية protectionisme »

والدافع لذلك هو الترقى الصناعي الذي حصل خلال القرن التاسع عشر وتزايد عدد العامل تزايداً عظيماً .

ان اول قانون وضع في فرنسا لحماية الاولاد هو القانون الصادر في ٢٢ آذار سنة ١٨٤١ واول قانون وضع لحماية عمل المرأة هو قانون ٢ تشرين ثاني سنة ١٨٩٢

والقانون العائد لعمل الاولاد ذو شقين : الشق الاول يتعلق بتعليم المهنة للاولاد apprentissage والشق الثاني يعود لتحديد سن الاولاد للعمل التي هي ١٣ سنة ولم يشذ عن هذه السن الا الاولاد الذين اكملوا شهادة الدروس الابتدائية «certificat d'études primaires» شريطة ان يحملوا ايضاً شهادة صحية تشعر بقوتهم العضلية لتحمل عناء العمل ، وهناك بعض صنائع او حرف اتخذ من اجلها بعض احتياطات خاصة كصناعة الزجاج والاعمال تحت الارض والمسارح والصنائع السيارة مثل : (الهلوان) acrobates و«المشعوذ saltunbanque» عدا الصنائع الخطرة والغير الصحية والمضنية .

ان النصوص العائدة لحماية المرأة العاملة تستهدف تحديد اجور العاملات اللواتي يضعن في دورهن وحماية اجورهن وتأمين راحة العاملة في حالة الوضع ، وتسهيل ارضاع اولادهن ، ووضع مقاعد لهن في المخازن المخصصة للبيع .

تنظيم العمل للبالغين Réglementations du travail des adultes وتحديد

ساعات العمل :

ان اول قانون سن لتحديد ساعات العمل للبالغين هو قانون ١٨٤٨ الذي حدد الحد الاعظمي للعمل اليومي باثنتي عشرة ساعة في العامل الميكانيكية او التي تعمل بواسطة الوقود الدائم وتحوي اكثر من عشرين عاملاً . ان هذا القانون بقي منسياً وموضوعاً بحكم العدم الى ان حلت سنة ١٨٨٣ ووضع موضع التنفيذ من قبل مفتشي العمل الذين كلفوا مراقبة تطبيقه .

وفي سنة ١٩٠٠ صدر قانون وضع لمصلحة المرأة العاملة وصغار السن والرجال الذين يعملون في المعامل الحليطة وقضى بجعل ساعات العمل للجميع عشر ساعات .

الا ان نقابات العمال ما فتئت منذ زمن قديم تلح بالطلب لدى المراجع المختصة بمختلف الطرق لجعل ساعات العمل للعموم ثماني ساعات وظهر هذا الطلب مقبولا منذ توسعت وتعممت طرق استعمال الميكانيك مما جعل اصحاب المعامل يحصلون على نتائج في ثماني ساعات يعادل العمل الاول الحاصل بجهد عشر ساعات او اثنتي عشرة ساعة وقد اظهر العمال اهتماماً كبيراً في منابرتهم على الطلب حتى توصلوا الى بغيتهم عقب الحرب العامة وذلك بتحديد ساعات العمل بثمان ساعات وتوقفوا في تثبيت هذا المبدأ في معاهدة فرساي بالمادة ٤٢٧ القائلة بان « بين المبادئ والاساليب الموصى بها هي جعل ساعات العمل ثماني ساعات او جعلها في الاسبوع ثماني واربعين ساعة ... » ولهذا تمت الحكومة الافرنسية بالامر واعدت قانوناً في ٢٣ نيسان ١٩١٩ فرضت فيه قبول مبدأ تحديد ساعات العمل بثمان ساعات الا ان تطبيق هذا القانون في كل صناعة ومنطقة متوقف على صدور انظمة ادارية عامة تشعر بتطبيق هذا القانون في هذه الناحية او في تلك . وهذه الانظمة تصدر اما مباشرة او بنتيجة مراجعة تقع من قبل نقابات العمال او الرابان .

الضمان الاجتماعي Assurance sociales :

خلافاً للمخاطر « الصناعية المسلكية *risque professionnels* » فان « المخاطر الاجتماعية *Risques sociaux* » هي عامة للجميع مثل الامراض و« *infirmities* » والمشيخوخة والوفاة قبل الاوان والعطالة .. الخ وهذه حوادث قد تصيب كل الناس وبالدرجة الاولى الاشخاص الذين لا يعيشون الا من كد عرقهم . ان الشارع الغربي لم يتجاهل هذه الوضعات الاجتماعية اذ عني بها عناية خاصة بسن قوانين الاسعاف على اختلاف انواعها ، كالاسعاف الطبي المجاني واسعاف الشيوخ والمعلولين

والغير القابلين للشفاء واسعاف الاسر ذات العدد الكبير الخ . ويضاف الى ذلك التشريع العائد للاحتياط الاجتماعي *prevoyance sociale* « المتعلق بكوارث العمل والتعاقد وتشجيع فكرة التعاونية . وبالرغم من هذا كله فقد رؤى ان هذه الاسعافات الاجتماعية غير كافية لتفي بالحاجة المطلوبة ، ولذلك ادخلت اكثر الحكومات الغربية في قوانينها ما يسمونه « بالضمان الاجتماعي *Assurance sociale* » ان الاحتياطي في الحياة من المسائل العامة التي نشاهد آثارها في الغرب بشكل يلفت الانظار وعدم الاحتياط يسوق الامم او الافراد الى التعاسة والشقاء ، والتعاسة تتطلب لمعالجتها القيام بتهيئة اسباب الاسعاف الذي يكون على شقين اسعاف عام تقوم به الحكومات من اموال الضرائب العامة او خاص يقوم باموال المحسنين . والاسعاف بطبيعته بشكل عبثاً ثقيلاً على عاتق القائمين به والمسعاي التي تصرف لتخفيف وطأة التعاسة تعد من المسائل العامة ، لهذه الاسباب لا يمكن لحكومة ما ان تتخلى عن القيام بما يوجب عليها واجبا اجتماعي من الاحتياطات التي عدت عند بعض الامم كفرض يتحتم على الحكومة القيام به ، من المتعارف ان لا تكون الحاجة للاسعاف عامة ، لان الفئة التي لا تحتاط لمستقبلها في الغرب اصبحت قليلة بالنسبة لمجموع الامة ، فالشارع الفرنسي تحت ظروف وتأثيرات خاصة تدخل تدريجيا في مسائل الاسعاف مبتدعاً بالصنائع البحرية وذلك باحداث صندوق المعجزة البحرية وتبع ذلك قوانين اخرى عالج فيها صنائع وحرف اخرى ثم اتى بعدها قانون ١٩١٠ العائد الى التقاعد الاجباري للعامل « اصحاب الاجور *des retraites obligatoires pour les salaires* » على اختلاف انواعها بما فيهم « الاحداث *petits artisans* » وهذا ما يسمونه بقانون التقاعد للعامل والمزارعين الذي استبدل اخيرا به اصول الضمان الاجتماعي المعلن في سنة ١٩٢٨

فالشارع الفرنسي اضاف الى تدخلاته هذه وسائل اخرى من شأنها ان تجعل هذا الاحتياط الاجباري كبير المفعول وواسع المدى كانشاء صندوق خاص يعمل باموال تعطيه اياها الحكومة ومؤسسات خاصة موضوعة تحت مراقبة الحكومة او بمساعدات منها . كالجعليات التعاونية وصناديق التوفير الى آخر ما هنالك من المشاريع النافعة .

ان الضمان الاجتماعي يعد من الاساليب المتممة للاحتياط الاجباري الذي ينال مساعدة واسعة من الحكومة وهذه القضية لا يقتصر مفعولها على اعطاء العامل حق تقاعد عديته بل لتلحظ بشكل مسبق الكوارث الممكن حدوثها وايجاد معالجه لها مثل الامراض والمعلولية والامومة والعب العائلي والوفاة قبل الاوان والشيخوخة . قد يحذر ان يلجأ لاساليب احتياطية من شأنها ان تقي مجموع الامة من الكوارث الاجتماعية ، فالذين يحتاجون هذه المعاونة هم على العموم اصناف العمال اصحاب الاجور اليومية ان التشكيلات المنتظمة للضمان الاجتماعي لا تكون عرضة للانتقاد مبدئياً لا من وجهة سياسية ولا اخلاقية ففكرة المبدأ التعاوني ومساعدة الضعفاء هي فكرة اخلاقية انسانية لا تنكر لان المنفعة العامة تقضي مكافحة التعاسة وتخفيف وطأة الشقاء بجرأة واقدام واذا ممكن استئصالهما ، ولا شك ان المدينة الحاضرة تمكنت من تخفيف وطأة التعاسة وذلك بالتوسل بمساعدات وجهود المؤسسات الخاصة والعامة مثل التشكيلات العائدة للجمعيات التعاونية وتعميم حق الاسعاف وهذا ما يلتزم مع ضرب المثل القائل: *prévenir vaut mieux que guérir* الاحتياط للشر خير من معالجته بعد وقوعه .. »

ان الذين يستفيدون من الضمان الاجتماعي في فرنسا هم العمال الذين يرجحون من عملهم ١٥٠٠٠ فرنك في السنة وفي المدن التي يتجاوز عددها ٢٠٠٠٠٠ شخص يرفع الرقم الى ١٨٠٠٠ فرنك ويضاف الى هذا ٣٠٠٠ فرنك للعمال المؤمنين الذي له ولد لا يتجاوز عمره السادسة عشرة ويضاف ايضا الى هذا المبلغ ٢٠٠٠ فرنك عن كل ولد آخر الى ان يبلغ الحد الاعظمي وهو ٢٥٠٠٠ فرنك ولا يشترط الالتحاق من هذا الضمان الاجتماعي اي شرط يتعلق بالسن او بالجنسية الا انه اشترط للاجانب الذين يودون الاستفادة من هذا القانون ان يكون لهم محل اقامة حقيقي ودائمي *Residence réelle et permanente* وبصورة عامة لا يمكن لاحد ان يستفيد من هذا الحق ما لم يسجل نفسه في المؤسسة العائدة لهذه المهمة في كل ولاية وان يكون سليماً من كل الامراض المزمنة او الحادة ومن كل معلولية كاملة او جزئية .

ان الاموال التي تقوم بهذه المهمة تؤمن من جهتين : من جهة الربان ومن المال

انفسهم . ويقسم العمال الى خمسة اقسام تتراوح المدفوعات حسب هذه الاقسام الخمسة من ٨٪ الى ١٠٪ والمجموع يكون بين ١٤٤ و ٩٦٠ فرنكاً بالنسبة لكل عامل وصاحب العمل مكلف بدفع الضعف ويعطي له الحق في ان يحتفظ من اجر العامل بنصف ما يدفعه لصندوق الضمان الاجتماعي .

سياسة فرنسا تجاه العمال الاجانب .

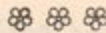
ان حق الالتجاء الى النقابات corporation القديم كان منحصراً بالعمال الافرنسيين دون الاجانب ولكن منذ الغاء هذه التشكيلات فتح الباب على مصراعيه للاجانب وصار بإمكان الاجنبي ان يؤسس معملاً صناعياً في فرنسا متى شاء ، وايصح للعمال الاجانب ان يستخدموا في كل الصنائع وهذا ما اثار شكوى العمال الافرنسيين وطلب تدخل الحكومة في هذه القضية .

ان كل الدول احتفظت باصول « النقابات القديم corporation » القاضي بمنع ادخال العمال الافرنسيين او غيرهم في تشكيلاتهم تبعاً لقاعدة المقابلة بالمثل وكما ان البعض الآخر من الدول وضع ضريبة شخصية باهظة على العمال الاجانب مما اثار تدمير العمال الاجانب وسبب مغادرتهم البلاد لهذا صار يطلب من الحكومة الفرنسية ان تتخذ تدابير من شأنها ان تقابل هذه البلاد بالمثل . وان ما اجمعت عليه جميع النقابات يلخص بان تطبيق الحكومة الاصول المتعارف باصول « الحماية la protectionisme » .

فجلس النواب الافرنسي لم يلب الطلب بل اكتفى بجعل العامل الاجنبي مكلفاً حينما يريد ان يعمل في فرنسا ، ان يعلن عن ارادته للعمل ببيان وهذا التدبير يعد من التدابير الضابطية ، واحتاطت الحكومة علاوة على ذلك بالقانون الذي اصدرته سنة ١٩٣٢ بمجبرية ادماج ، في دفتر شروط الاشغال العامة من دولة ومحافظات وبلديات ومؤسسات عامة ، شروط حددت بها نسبة عدد الاجانب الممكن استخدامهم بهذه الاعمال وهي تبلغ ٥٪ ، الا ان المجلس النيابي لم يرض ان يأخذ على عاتقه المداخلة في تحديد

استخدام الاجانب في الصنائع الخاصة بل كلف السلطة التنفيذية باتخاذ الانظمة اللازمة بالنسبة لانواع التجارة والصناعة لكل مناطق الدولة ، وعلاوة على كل هذه التدابير وضع شرط آخر يتضمن ان على كل اجنبي يريد اجتياز الحدود الافرنسية قصد العمل فيها ان يستحصل على اذن وزاري ولا ينال هذا الاذن الا بعد استشارة الدوائر المختصة باستخدام العمال ، وان الاحصاء التقريبي الذي اجرته الدوائر الخاصة في « المتحف الاجتماعي musée social » سنة ١٩٢٩ بين ان عدد العمال الاجانب المستخدمين في فرنسا في صناعات واعمال مختلفة ثلاثة ملايين ، ولا يدخل في هذا الاحصاء الاجانب الموجودون في المستعمرات الافرنسية .

ان الموقف المتردد الذي وقفته الحكومة الافرنسية في هذه القضية ناشئ عن حاجتها للعمال الاجانب وعدم وجود عمال افرنسيين في فرنسا بالنسبة لسكثرة الاعمال وقلة الواردات فيها .



حاجة سورية لتشريع عام

للعمل والعمال

ان التشريع السوري الحالي للعمل والعمال فضلاً عن كونه مبثراً لا يفي بالحاجة المطلوبة ، لأن الفوضى لا تزال ضاربة اطنابها فيه وليس هناك نصوص لتنظيم العمل وحفظ حقوق العامل والربان .

لقد سبقتنا الامم الغربية في هذا المضمار باشواط عظيمة ، وهذا النقص في التشريع جعل اولي الامر والعمال والربان يستصرخون للاسراع في ايجاد هذا التشريع ليطمئن كل من اصحاب العلاقة على حقوقه فالاستقرار بهذه الناحية يؤمن الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي المطلوب بين الطبقات المختلفة للشعب .

والحالة التي ادت لهذه الشكاوي هي عدم تحديد مدى تدخل الحكومة والحالات التي يجب ان تتدخل فيها ، وكيفية هذا التدخل ، ولمنفعة يكون من هذا التدخل ؟ هل هو لصالح العمل ام لمصلحة العامل وصاحب المعمل معاً ؟ ام لصالح كليهما مع صالح الصناعة والنتاج القومي ؟ .

كل هذه الاسئلة يجب ان يتناولها التشريع المطلوب سنه . ومما لا ريب فيه انه يجب على الشارع ان يأخذ عند سن هذا التشريع بعين الاعتبار اوضاعنا الاجتماعية والاقتصادية دون ان تستحوذ عليه فكرة التقليد عن الغرب والغربيين ويأتينا بقوانين تكون نظرية اكثر من ان تكون عملية غير قابلة للتطبيق بالنظر للتفاوت الكائن بين حالتنا الاجتماعية والاقتصادية بالنسبة للغرب من هذه الناحية .

ولا يغرن عن البال ان التطور الذي حصل في الغرب بصدد تشريع العمل والعمال كان نتيجة عاملين :

العامل الاول : هو اتساع الصناعة بسبب رقي الآلات الميكانيكية .

العامل الثاني : هو الانقلاب الذي اعقب الحرب العامة والتطورات التي اتتجتها سواء كان من الجهة الميكانيكية او من الجهة الاجتماعية والصناعية والتجارية .

لهذا فان مهمة الشارع السوري دقيقة جداً فهو بدوره مدفوع بعاملين عامل إيجاد تشريع يأمن صحة وحياة ومستقبل العامل الفقير وعامل عدم الاندفاع بتسيار نظري يعود على العمل والعمال باضرار قد لا تكون اقل من فقدان التشريع نفسه لاسيما من وجهة الامن والضابطة والنتاج .

ان المشروع للعمل والعمال المقدم للجنة الخاصة في المجلس النيابي يحوي على اشياء عملية تأتلف مع حالتنا الراهنة واشياء اخرى تبقى نظرية لا يمكن العمل بها وسنسمى في هذا البحث الى سرد بعض ما تضمنه هذا المشروع من المبادئ تاركين البحث عن القانون نفسه عقب صدوره ونشره لفرصة اخرى .

جعل المشروع تشكيل النقابة يتوقف على استحصال اجازة من السلطة المختصة بخلاف الاصول الافرنسي الذي لم يتطلب من مؤسسي النقابة سوى اعطاء بيان بسيط وايداع نظام النقابة وهذا مما يسهل على هذه النقابات امر تشكيلها دون اية كلفة وعناء وحصر المشروع الانتخابي للنقابة بكل من يمارس فعلاً هذه المهنة او الصناعة . واعطى لهذه النقابة شخصية معنوية لتتمكن من ممارسة اعمالها واقتناء الاموال المنقولة وغير المنقولة ببدل او بغير بدل بعد اخذ موافقة السلطة التي اعطت الاجازة ، اما الهبات فيتوقف قبولها على تفويض خاص يعطيه وزير الداخلية .

ان الاصول الافرنسي اعطى ما يسمونه بالشخصية المعنوية الصغيرة لهذه النقابات اي ان لها الحق في ان تكتني الاموال الغير المنقولة بمقدار حاجتها دون ان تجبر على استحصال اذن من السلطة الادارية والفرق بين المبدأين ظاهري في المشروع السوري

جعل اعطاء الاجازة مطلقاً مهما كانت السكينة ومقدارها بعكس الاصول الافرنسي الذي جعل اقتناء الاموال غير المنقولة مقيداً بمقدار الحاجة لممارسة العمل . ومتى تزد عليها تجبر النقابة على بيعها وحفظ النقود المتأتية عنها لحساب النقابة في صندوقها .

وقد بحث المشروع في انشاء لجنة تحكيمية لحل الخلافات مؤلفة من محافظ المنطقة رئيساً ورئيساً محكمة بداية الحقوق في المحافظة نائباً للرئيس وعضوية ممثل لاصحاب الاعمال وممثل آخر للعمال ينتدبهما مكتب تلك النقابة من بين اعضائها ويكون قرارها بالاكثرية وقطعياً .

فالبحت في هذا الصدد مشوش ولا يأتي بنتيجة عملية باعتبار ان المشروع لم ينص على نوع الخلاف واي خلاف يحال لهذه الهيئة وهل التحكيم اجباري ام اختياري ؟ ولم يتطرق ايضاً لاعطاء التحكيم قوة مؤيدة لتأمين تنفيذ القرارات التحكيمية كما ان المشروع لم يوضح الاصول المتبع في تأمين التحكيم ، وقد يقع الخلاف في منطقة خارجة عن مركز المحافظة وهناك صعوبة المذهب الى مركز المحافظة لاييجاد حل للخلاف .

المشروع خلو ايضاً مما يسمونه في التشريع الغربي « اتفاقية العمل المشتركة المسبوقة contrat collectif du travail » وهذا العقد هو نوع من العقود العائدة للعمل ولشروط العمل التي تعقد من جهة بين ممثلي احدى النقابات او هيئة مؤلفة من عدد من العمال المنسويين لمهنة معينة ومن جهة اخرى بين ممثلي احدى النقابات او هيئة مؤلفة من عدد من الربان او بينهم وبين صاحب معمل وحده . وهذا العقد يحدد سلفاً الالتزامات التي يأخذها كل من الفريقين على عاتقه وبالحاصة بعض الشروط التي سوف تتضمنها العقود الفردية سواء كانت هذه الشروط بين المتعاقدين او مع الغير . فهذه العقود المشتركة المعقودة قبلاً اتت في بلاد الغرب بفوائد جمة للعمال والربان في آن واحد ، وهي تعقد بمعزل عن كل المؤثرات والمحاكم ان تحكم بالاضرار التي تتأني عن المخالفة لاحكام هذه العقود . كل هذا يعطي ضماناً كافية لكل من الطرفين فهي تمنع اولاً ربان

المعامل من ان يستثمر و يضعف العامل و ينخفض الاجور استفادة من فقر العمال و مزاحمتهم لبعضهم ، فتحديد الاجور بهذا العقد من قبل ، يحمي العامل في المنطقة و يمنع صاحب العمل من ان يتعاقد مع عامل آخر باجر انخفض من الاول . فهذا الاصول يعطي للعمال ضماناً كافية لتحديد اجورهم و يضمن بالوقت نفسه لصاحب العمل عدم زيادة الاجور تبعاً لاهواء العمال كما ان هذا النوع من العقود يضمن القضاء على المزاحمة بين اصحاب المعامل انفسهم .

و اتى المشروع ايضاً بنصوص تتعلق بحماية الاحداث و النساء الحوامل و حدد ساعات العمل تحديداً عظيماً على ان تكون الزيادة عن الساعات المعينة اختيارية و تابعة لتعويض مستقل . كما انه اوجد بحثاً جديداً في التشريع السوري يتعلق بالتعويضات التي تعطى للعمال لصرفه عن العمل و في حالات العطل او التسبب للوفاة و هنا يتبين لنا ان المشروع قد بالغ في البعض منها و قصر في البعض الاخر ، و لا يمكننا ان توسع منذ الآن في الموضوع و تحليله لان المشروع نفسه ليس نهائياً و لم تقره بعد اللجنة المختصة فقد يعدل او يضاف اليه او يحذف منه اشياء تجعل بحثنا المفصل منتشرأ قبل اوانه .

و قد اردنا في هذا البحث بيان الاهتمام في إيجاد تشريع و ذكر بعض المبادئ المراد دمجها في القانون المنوى سنة ، لأن العمال في سورية اصبحوا في حالة يرثى لها لاسيما الذين يستخدمون لدى الشركات الكبرى صاحبات الامتياز ، فلا يتمتع العامل في هذه المؤسسات بآية حماية مالية و حقوقية لذلك يتحتم على المجلس النيابي الاسراع في إيجاد الحل المرغوب فيه .

القانون السوري في تشغيل الاولاد الصغار

في الصناعات

يبحث التشريع في سوريا في حماية الاطفال لأول مرة في القرار ذي الرقم ٢٢٣٠ الصادر من الحكومة السورية في ٦ تموز سنة ١٩٣٠ والمصادق عليه من قبل المفوض السامي في تاريخ ١١ تموز تحت رقم ١٥٥٠ اي بعد ما يقرب من مائة سنة من تاريخ التشريع الافرنسي . فالشارع بقراره هذا تناول الاولاد الصغار دون النساء ونهج به نهجاً يقر به من التشريع الغربي دون ان يتبعه في كل خطواته . فقد اتخذ مبدءاً للسن اقل من السن المقبولة في التشريع الافرنسي كحد ادنى لتشغيل الاولاد الصغار . لقد نصت المادة الاولى من القرار المذكور بمنع المراهقين من الاناث والذكور الذين لم يبلغوا الحادية عشر من عمرهم في العمل . في المصانع والمعادن والمناجم والورشات وتوابعها من اي نوع كانت عامة او خاصة . لعل الشارع قصداً ازال الحد الاصغر لسن الحادية عشر لاختلاف الاقليم والبنية حيث ينمو جسم الولد في هذا السن بما يعادل نمو الولد الغربي في السن الثالثة عشرة ولكنه اغفل لزوم الراحة الاسبوعية يوماً في الاسبوع للاولاد واغفل استثناء بعض الصناعات التي عدت خطرة على صحة الاولاد كما ان هذا القرار لا يحمي المراهقين من السادسة عشرة وما فوق . وكذا لم يفرق بين الاعمال التي تجري في المصانع والمعامل وبين الصناعات التي عدت خطرة او غير صحية للاولاد الصغار بل وضع قاعدة عامة لمنع من لم يبلغوا السنة الحادية عشرة من عمرهم من العمل في المصانع والمعامل والمعادن والمناجم والورشات . واما

بخصوص ساعات العمل فقد اكتفى الشارع في المادة الثالثة من القانون المذكور بجعل مدة العمل لمن هم دون السادسة عشرة باحدى عشرة ساعة وهذه السكمية من ساعات العمل تفوق قواة الاحداث الجسمية التي ترهقهم ، مما يجعل التدابير الاخرى المتخذة لحماية الاولاد الصغار بدون جدوى فضلاً عن ان ساعات العمل للبالغين في الغرب اصبحت بصورة عامة ثمانية ساعات فلا يعقل ان يقبل لصغار السن من الاولاد في بلادنا مدة من العمل تفوق المدة المخصصة للعمال البالغين في الغرب ، ثم رجس الشارع واستثنى من هذه الحماية ما يأتي : « اذا كانت تسمى حماية الاولاد المستخدمون في المؤسسات العائلية باعتبارهم تابعين لسلطة الوالد او الوالدة او الوصي بشرط ان لا تستعمل في هذه المؤسسات المحركات التجارية والميكانيكية او المواد السامة .

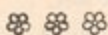
واحتاط الشارع عدا ذلك لوضع قوة تأثيرية لهذه الحماية بقصد تأمين تطبيق القانون فقد اوكل ادارة الصحة والاسعاف العام لمراقبة المخالفات وتنظيم ضبط فيها وسوق المخالفين للعقاب وعند ثبوت المخالفة يعاقب المخالف بغرامة تتراوح من عشر ليرات الى مائة ليرة سورية وعند تكرار المخالفة خلال سنتين اعتباراً من يوم اكتساب الحكم الدرجة القطعية تزداد الغرامة الى خمسين ليرة على الاقل ويمكن ابلاغها الى المائتين وهذه اقصى عقوبة يمكن للحاكم ان يحكم بها عند وقوع مخالفة لاحكام هذا القرار .

وقد قسم القرار المسؤولين جزائياً عن مخالفة احكام هذا القرار الى قسمين : يدخل تحت القسم الاول رؤساء المؤسسات ومديروها ومعاونوهم ورؤساء الورشات وبصورة عامة كل من عين او قبل في ورشة او لعمل ولداً دون الثانية عشرة . ويدخل تحت القسم الثاني الاهل والاصياء الذين ادخلوا اولادهم المراهقين الموضوعين تحت وصايتهم في معمل او ورشة او سمحوا بدخولهم فيها ثم خص رؤساء مديري المؤسسات بمسؤولية مدنية عن المخالفات الواقعة من قبل احد موكلهم او موظفيهم .

لقد اثار البعض ضجة حول مسؤولية الاباء والاصياء وان تدخل الشارع بهذا الشأن يعد مساً بحرية الآباء ، على ان القول السائد في هذا الموضوع هو ان هذه الحرية لا يجوز ان توصل بالآباء والاصياء لحد ارتكاب الاجرام بوضع اولادهم الصغار

في معزل عن الحماية المنصوص عليها في القانون .

ان دوائر الصحة لم تحاول حتى الآن تطبيق احكام هذا القانون بل بقي مهملاً
كأنه لم يكن في عالم التشريع على انه لا تخلو من فائدة سيما ونحن اصبحنا بحاجة له
لاتنشار الصناعة التجارية . والميكانيكية في انحاء سورية ، وايد العناية بالنشيء الجديد
فضلاً عن الناحية الانسانية فان فيها فوائد قومية لانتحصى ولعل اولي الامر يفكرون
في ايجاد تشريع يكمل ما نقص في هذا التشريع ليصير تطبيقه بصورة فعلية وجعل
موظفي الصحة والاسعاف العام مسؤولين مسؤولية شخصية عند اهلهم وظائفهم في
هذا الشأن .



تحديد السلطة الادارية وممارسة حقها

ان صلاحية الاشخاص الادارية واسعة جداً ولكنه من الطبيعي ان نجد تحديداً لهذه السلطة يكون بنسبة ما تتمتع به من الشخصية المعنوية .
الشخص هو ذاك الذي يتمتع بحقوقه التي هي عبارة عن سلطة محدودة ومؤيدة من قبل الدولة ان «روح الحق هي السلطة *«L'essence du droit c'est un pouvoir»* وفي البلاد الغير المتمدينة الحق فيها هو سلطة لايجد تحديداً له الا بالقوة بعكس الحق في البلاد المتمدينة الذي هو شخصي وذو سلطة محدودة ومؤيدة من قبل الدولة . وفكرة التحديد للحقوق ملازمة لفكرة الحقوق ، ولذلك يعرف الحق من حيث روحه بالسلطة المحدودة. ونجد في السلطة عند ممارستها هذه الحقوق حدوداً من نوعين مختلفين حدود داخلية وحدود خارجية :

الحدود الداخلية :

ان لممارسة الحقوق العائدة للادارة حدوداً داخلية اي ان الادارة تحدد من نفسها سلطتها دون ان تنتظر دافعا خارجياً لها ويمكننا القول بان هذا نتيجة العدل الاداري الذي اوجد لنفسه هذا التحديد الداخلي وهو مايسمونه بتحديد الادارة لنفسها وهذه النظرية تلخص بان الادارة تجد من نفسها رادعاً لان لانتهازي في عملها الى النهاية عند ما تجد نفسها مخطئة او مسيئة . واننا لنجد عدة نظريات تحدد الادارة لنفسها صلاحيتها تحديداً داخلياً ومنها نظريتان اصليتان نشأتا عن اجتهادات المحاكم الادارية :

١ — نظرية المنفعة العامة .

٢ — نظرية اساءة استعمال السلطة .

نظرية المنفعة العامة :

هذه قاعدة استنبطها الفقهاء من القرارات الادارية وهي ترى ان السلطة لا يمكنها ان تعمل اعمالا الا والمنفعة العامة رائدها وان كل عمل لا يستهدف المنفعة العامة باطل وعلى هذا نجد لمجلس الشورى الافرنسي عدة قرارات ابطال فيها عقوداً ادارية لم تتوخ الادارة عند اصدارها المنفعة العامة .

نظرية اساءة استعمال السلطة :

ان هذه النظرية تحتم ابطال العقود الادارية التي تتباعد عن هدفها الاصلي ، كأن تسلك الادارة بعملها عملاً خطراً او تندفع في طريق المحسوبيات ونشر البغضاء بين الناس ، والعقد الذي تسوده هذه الصفات يكون مصيره الابطال .

ان النظريتين تكملان بعضهما : الاولى تعلن بان الادارة ذات صلاحية لان تعمل للمصالح العام . والثانية تعلن عدم صلاحيتها لان تتخذ قرارات تستهدف فيها منافع خاصة .

ان نظرية اساءة استعمال السلطة هي نظرية اخلاقية ادارية وانها غير منصوص عليها في اي قانون ، اذ لا نجد في احد القوانين نصاً يصرح بانه ينبغي للادارة ان تكون عادلة وحيادية وان لا تسيّر بعملها نحو خطة المحسوبيات .

الحدود الخارجية :

الى جانب التحديد الداخلي للسلطة الادارية نجد تحديدات خارجية منصوصاً عليها في القانون والقانون يعتبر تحديداً للفعالية الحرة للأفراد او للجماعة وانه ليحدد هذه الفعاليات من الخارج وهو بمثابة اطار الدائرة ، فالدائرة هي حياة الادارة او الافراد والاطار المحدد لها هو القانون .

عند ما تقوم الادارة باعمال شاذة ومخلّة بالنظام تجد امامها حدوداً تردعها عن التهادي في سبرها غير الحسن وهذه الحدود هي الحريات نفسها .

ان مجموع القواعد التي تحدّد سلطة الادارة ليست كلها موجودة في بيانات حقوق الانسان التي لم توضع لان تحدّد صلاحيات الادارة ، وفي الحقيقة ان بيان حقوق الانسان ليس سوى مناهج فلسفية وقانونية ليس لها قيمة حقوقية واتباعها لا يشكل مجبورية قانونية للمحاكم على أن تنقيد بها كما تنقيد بالقوانين ولا يمكن ان تعتبر كقوانين بل انها تشكل مبادئ واحتمالات قانونية حتى ان الدساتير الحالية لم تفرغ لها مكاناً بصدها كما كانت الحال في دستور الانقلاب الفرنسي سنة ١٧٨٩ . لقد لعبت هذه البيانات دوراً عظيماً طوال القرن التاسع عشر فكان مفعولها ظاهراً في كل التشريع الانقلابي بما فيه القانون المدني واجتهادات المحاكم ، وفي الحقيقة لو دققنا هذه البيانات وامعنا النظر فيها لوجدناها خاوة من كل قيمة حقوقية وان المبادئ التي تسود التشريع الحالي تناقض المبادئ التي سادت بيانات حقوق الانسان على خط مستقيم ، وتشكل انكاراً صريحاً لمضمون تلك البيانات .

ان الحريات لا تجد تأييداً لها ما لم ينص عليها قانون وتؤيد من قبله . فمجلس الشورى في فرنسا يتطلب لتأمين الحريات ان تنص عليها القوانين وتنظم من قبلها فاذا حصل تجاوز على حرية من الحريات لا يمكن للأفراد ان يستندوا الى مادة من مواد بيان حقوق الانسان لرفع الظلامة عنهم والاولى بهم ان يحتجوا بمادة قانونية تنص على حماية هذه الحرية المنتهكة حرمتها . وان واضعي بيان حقوق الانسان لم يدر في خلدهم ان يدعوا بان ما وضعوه هو قانون يطبق بل ارادوا بوضعهم هذه البيانات ارشاد الشارع حينما يشرع في قضية من القضايا الى ان يراعى القواعد والمبادئ السياسية المنصوص عليها في بيان حقوق الانسان . فاصبحت هذه البيانات حتى بنظر واضعيها ليست سوى تقرير مبادئ سياسية يعمل بموجبها وتضامن الحريات وفقاً لها ، بدليل المقدمة التي وضعوها لبيانهم اذ تقول : « ان ممثلي الامة الفرنسية قرروا ان يضمّنوا بيانهم الحقوق الطبيعية المقدسة للانسان التي لا تقبل التنازل عنها قصد ان يتمكن

الأفراد من مقاومة السلطات التشريعية والتنفيذية لاجل صيانتها من عبث العابثين بها .
لذلك فإن حدود السلطة الادارية تكون بالقوانين والدساتير المنظمة للحريات وهذا يجعل
الحريات بالتدريج تنظم بواسطة القوانين والدساتير ، وسلطة الادارة تنحصر في كيفية التنظيم
دون ان تتعدى هذا الحد .

ان من مقتضيات الاصول الافرنسي والسوري ان لا تقبل مراجعة قانونية ضد
القوانين خلافا للاصول الاميريكي في حكومة الولايات المتحدة حيث اعطى للمحاكم سلطة
تدقيق مشروعية القوانين والبحث عن مخالفتها للدستور وهذه الصلاحية لم تقبل في القارة
الاوربية على اختلاف المبادئ التي تسودها .

ولسكننا نجد ازاء هذه المناعة للقوانين كل العقود الادارية تابعة لطريق مراجعة
تسمى بالمراجعة المستندة الى سبب سوء استعمال السلطة وهذه من اكبر الضمانات لحرية
الأفراد حيث اعطى للغرفة الادارية القائمة مقام مجلس الشورى حق ابطال العقود
الادارية . فاذا تجاوزت احدى الدوائر الادارية حدودها وتعدت على حرية فرد من
الأفراد فللشخص المعتدى على حريته ان يرجع الغرفة الادارية لابطال ذلك العقد
الاداري وقد يمكن ان يفكر بطرق اخرى للوصول الى صيانة الحريات ، كأن
تصان عن طريق الانتخابات العامة التي تقلب الاكثية الى اقلية وهذه اساليب بطيئة
لاتوصل الأفراد الى صيانة حرياتهم في وقت قريب وفعال لان عملية الانتخابات تحتاج
الى انقلاب يمهّد الطريق لجعل الاقلية اكثرية . والشئ المتفق عليه هو ان طريق
المراجعة بواسطة دعوى التجاوز هي احسن طريق لا يوصل الفرد الى حقوقه وبها
يتمكن الفرد من التغلب على سيطرة رئيس البلدية او المحافظ او رئيس الحكومة لذلك
اصبحت دعوى التجاوز على السلطة هي الدعوى الوحيدة الفعالة التي تؤمن للأفراد
حريتهم بشكل عمومي .

الحرية الفكرية

ان الحرية الفكرية هي من الحريات الطبيعية التي لاغنى للانسان عنها وبها يتمكن من الاعراب عن معتقداته الدينية والسياسية والاجتماعية . ان المؤلفين الذين كتبوا او قالوا ان المذهب الفردي الحر الذي ساد بيان حقوق الانسان قد استبقى اصله من العقد الاجتماعي لجان جاك روسو لم يقرؤوا بامعان الفقرة التالية من العقد الاجتماعي حيث تقول : « يعاقب بالابعاد عن البلاد كل من لا يعتقد دون ان يجبر على الاعتقاد ومن كان غير قادر على محبة القوانين والعدل وتدريب نفسه عند الحاجة على اداء واجباته » فالشخص الذي يكفر بعد ان يعتقد بشكل علني بعدم باعتباره قد ارتكب اكبر جناية ممكن ارتكابها وكذب امام القانون .

ان هذه التأكيدات العائدة لصلاحية الدولة بالزام الافراد بمعتقدات دينية تحت تهديد الابعاد والاعدام مخالفة صريحة للمبادئ التي انطوى عليها بيان حقوق الانسان القائل : « ينبغي ان لا ينفص احد بحريته الفكرية ولو كانت دينية شرط ان لا تمس التظاهرة بهذه الحرية الامن العام المضمون بالقانون » .

ان القول بان حرية الفكر مصونة من كل تعرض لايقصد به حفظ حرية التفكير الداخلي بل يتناول حق الاعراب عن الآراء والافكار بصورة خارجية وعلنية بواسطة القول والكتابة حيث يتمكن الفرد من نشر واعلان افكاره ومعتقداته . فحرية التفكير ينبغي ان تكون مستقلة عن كل قيد موضوع من قبل الدولة بحيث يمكن لكل فرد ان يفكر ويعتقد كما يشاء . فحرية الاعتقاد ينبغي ان تكون كاملة بنسبة حرية عدم الاعتقاد وبهذا يتمكن كل فرد من الاعراب عن افكاره ومعتقداته بصورة حرة دون ان يلجأ الى اذن مسبوق . ان هذه الحرية ليس لها سوى حد واحد — وهو دائماً الحد الوحيد — هو احترام حرية الغير . ان هذه الحرية لم تصن في كل الاُدوار بل ان الشارع تدخل في المعتقدات الداخلية ونص على عقوبات لمن خالف المعتقدات

السياسية والفلسفية والدينية وذلك عن طريق الشبهة والظن .

X ان حرية التفكير هي نتيجة مباشرة للاستقلال الذاتي للأفراد وهي تضمن حق الاعراب عن الرأي بدون ان يسبق ذلك اذن من السلطة المختصة شرط ان لا تتجاوز ممارستها الامن العام وحرية الغير وذلك بطريقة القول والكتابة وتضمن علاوة على ذلك حرية الاجتماع وحرية التعليم وحرية الشكوى . ان هذه الحريات بالرغم من كونها تضمنت بيان حقوق الانسان ودساتير سنة ١٧٨٩ و ١٧٩١ فانها لم ترسخ قدمها في الحقوق العامة الا بعد جدال عنيف دام مدة طويلة من الزمن وتم ذلك باعطائها ضمانات قانونية نصت عليها القوانين الاساسية والقوانين العادية . كما هو الحال في الدستور السوري حيث نص صراحة على صيانة هذه الحريات التي اصبحت مضمونة فيه.



ضابطة الاجتماعات العامة

ان حرية الاجتماع تضمن حرية الاعراب عن الرأي بواسطة القول ، تلك الحرية التي تثير الاجتماعات حيث يتظاهر الناس فيها بآرائهم بصورة علنية لذلك نرى أن حرية التفكير تتطلب حق الاجتماع .

ان حرية الذهاب والاياب هي حرية اولية واساسية للفرد ، والتجمع غير المسلح لمقاصد سلمية يشكل حرية اخرى لاتقل قيمتها عن الاولى وهي تظهر بمظاهر مختلفة ومتنوعة .

يجتمع المرء الى غيره في داره للتحدث او لسماع الغناء او لسماع محاضرة علمية قيمة او للاشتراك بوليمة او حفلة طرب ، كل هذه الاجتماعات تعد اجتماعات خاصة يحضرها المرء بدعوة شخصية كما ان المرء يجتمع في خارج داره الخاصة في اماكن مختلفة مفتوحة ابوابها للعموم . سواء في معبد ديني او في قاعات خاصة للطرب او في السينما او في اندية لعب النس او سباق الخيل وفي بعض الاحيان في المقاهي الصيفية والشتوية او في الاماكن المخصصة للانتخابات العامة ، يجتمع المرء في هذه المجتمعات بتدبير تفكير واتفاق مسبق لغاية محددة ومعينة كالاتحاد في المعابد لاجل العبادة وفي السينما للتمتع بالناظر . وقد يمكن ان يكون الاجتماع آتياً وبدون سابق تفكير فيسمى حينئذ تجمعاً او حشداً .

ان البعض من هذه المظاهر يظهر بانه قليل الخطر للسلم ولراحة العموم ولكن هذا لا يمنع من ان تحدث خلال هذه الاجتماعات حوادث من شأنها ان تخل بالامن العام الذي يظهر لاول وهلة انه غير مهدد بالاخلاق فيه ، يمكن ان يصطدم موكب

بموجب آخر لان مجرد شيوع خبر تأليف موكب وسيره كافيان لان يهرع الناس الى تأليف موكب اخر للملاقاتة فيختل الامن بهذا السبب . ولما كانت التجمعات التي تحدث تسبب على الغالب بعض الحوادث ولا يمكن للمرء ان يتفكر ما نتيجة هذه التجمعات من الحوادث فالضابطة المسؤولة عن الامن لا يمكنها ان تتركها وشأنها دون اتخاذ التدابير اللازمة لصيانة الامن . هذه قضية لها اهمية كبرى بالنسبة للظروف الحالية ، ومهما تنوعت اشكال واسماء هذه الحرية فانها تتعلق بالامن والضابطة وانا سنحصر بحثنا الآن في الاجتماعات العامة حيث تكون معرضة لدخول العموم .

عند البحث في قضية الاجتماعات العامة يرد على الذهن في باديه الامر السؤال عن التعريف الحقوقي لهذه الاجتماعات ، فالقوانين العائدة للاجتماعات لم تحاول إيجاد تعريف واضح يشمل كل المظاهر المذكورة آنفاً . فاكثفت المادة الاولى من قانون الاجتماعات العثماني ذي الرقم ٧٢ الصادر في ٢٨ جادى الاول سنة ١٣٢٧ بالقول « ان الاهلين احرار في اجتماعاتهم اذا لم يكونوا مسلحين على ان براعوا المواد الآتية التي لا حاجة عند ممرعاتها الى استحصال رخصة » والمادة (٢) من قرار المفوض السامي ذي الرقم ٤ الصادر في ١٢ شباط ١٩٣٢ منعت منعاً باتاً كل التجمعات بصورة مطلقة وعدت الاشتراك باي جمع او حشد او موكب غير مأذون به اخلاقاً بالاً من والنظام العام ويقع المشترك فيها تحت طائل العقوبات المذكورة في المادة الاولى من القانون المذكور اي « يعاقب بالسجن من شهرين الى سنتين وبغرامه من خمس الى خمسين ليرة سورية او باحدى هاتين العقوبتين فقط » دون ان تعرف المادة المذكورة الاجتماع والحشد والموكب . ان بعض القوانين خلط بين حرية التجمعات وحرية الاجتماع كما وقع في التشريع الفرنسي على ان المقصود من التعبيرين واضح وصريح ومدلول كل منهما يختلف عن الآخر . وتجاه هذا الغموض في التعريف نلجأ للفقهاء الاداري قصد الوصول الى تعريف جامع مانع . ان في مقررات محكمة التمييز ومجلس الشورى الفرنسي ما يوصلنا الى رغبتنا في هذا الشأن وذلك عند ما اثيرت هذه القضايا في فرنسا . ان مجلس الشورى الافرنسي اجتهد في معرض البحث في قضية عائدة لاغلاق احدى الجحانات ، وعرف

الاجتماع بانه عبارة عن حادث صادر عن عدة اشخاص يجتمعون بشكل مجلس منظم للدفاع عن آراء او منافع » واما محكمة التمييز في فرنسا فانها قالت « ان الاجتماع هو جمع مقصود من عدة اشخاص يمكن تنظيمه وفقاً للقوانين والانظمة » فمحكمة التمييز وضعت قضية المقدفي الدرجة الاولى من تعريفها اي وضعت قصد الاشخاص الذين ينظمون التجمعات الموقته واعطيت قيمة ثانوية للوجهة الشرعية لتشكيل التجمعات . ومهما يكن الخلاف بين الاجتهادين فالشيء الراجح ان كليهما فرق الاجتماعات عن التجمعات . بماذا يختلف الاجتماع عن الجمعية ؟ .. ان الاجتماع يختلف عن الجمعية بالنقاط الآتية :

أ — ان الجمعية مؤلفة من مجموعة اشخاص يجتمع بصفة دائمة بينها يكون الاجتماع مؤقتاً .
ب — ان الجمعية تتابع بصورة حصرية الدفاع عن منافع مشتركة بينها الاجتماع قد يمكن ان تصادم فيه المنافع المتناقضة مع بعضها .

ج — لسكل من القسمين حالة حقوقية مختلفة كل الاختلاف فالجمعية عند ما يعلن عنها تكون لها شخصية معنوية ذات حقوق وواجبات لها حق التمثيل لدى المحاكم ، واما الاجتماع فليس له ذنب اذ هو مجموعة افراد يملك كل واحد منهم بمفرده حقوقاً خاصة .

د — ان السلطة القضائية ولا سيما النيابة العامة تراقب اعمال الجمعيات ومطابقتها للقوانين والانظمة فالضابطة تراقب كيفية عقد اجتماعات الجمعية .

وننتقل الآن الى البحث في الفروق السائدة بين الاجتماعات والتجمع البسيط ، ان الاجتماع يفرق عن التجمع البسيط بما يلي : ان التجمع هو اجتماع عدة اشخاص يجتمعون في مقهى بدون سابق اتفاق فيما بينهم . واما الاجتماع فهو يختلف عن التظاهرات والحشود والمواكب التي تتجول في الطرقات العامة فالشرط الاساسي الذي يسود كل هذه التظاهرات على اختلاف انواعها هو البيان المعطى قبلاً وامكان السلطة من منع هذه المظاهرات وبقدم هذا البيان تحت مسؤولية القائمين بهذه التظاهرات ويكونون مسؤولين جزائياً فيما اذا كانت هذه البيانات غير صحيحة وغير كاملة والقصد من هذه

التدابير هو حفظ الامن في الطرقات العامة مع احترام حرية التجمع للأفراد . .
 ان قانون الاجتماعات ذي الرقم ٧٢ الصادر في ٢٨ جمادي الاولى سنة ١٩٢٧
 قد اباح للاهلين الاجتماع شريطة ان لا يكونوا مسلحين وفضلاً عن ذلك فقد اشترط
 اعطاء بيان يذكر فيه المحل واليوم والساعة التي سيجري الاجتماع فيها على ان يكون
 البيان موقعاً من قبل شخصين على الاقل من الحائزين على الحقوق السياسية والمدنية
 مع بيان صفتها وشهرتهما بصورة مفصلة . ومقابل هذا البيان يأخذ القائمون بتنظيم
 الاجتماع وصلاً به وعند رفض السلطة المختصة اعطاء الوصل المذكور يحق للمراجعين
 الاجتماع في وقتهم المعين على ان ينظم بذلك ضبط ويوقع عليه من قبل شخصين
 موضحة اوصافهما .

وذكرت المادة السابعة من القانون المذكور انه لا يجوز الاجتماع في الطرق
 العامة والمحلات المخصصة لمرور الاهلين . لا نرى من الحكمة ان تناقش المنافع العامة
 التي اعلن عنها في البيان في الطرقات العامة ، ونستعرض القضايا العامة في ممرات الناس
 ومنعطفات الطرق فاننا نجد في التشريع الانكليزي اجازة عقد اجتماعات في هايدبارك
 ولكن الاصول الافرنسي اجاز للضابطة تفريق هذه الاجتماعات عند ما تنعقد في
 المنعطفات وملتقى الطرق .

ينبغي ان يفرق بين الاجتماعات العامة وبين الاجتماعات المدنية من حيث اوقات
 انعقادها .

ان الاجتماعات الدينية بطبيعتها تعقد في اوقات معينة بينما الاجتماعات العامة فانها
 غير مرتبطة بوقت معين ، ومن جهة اخرى فان الاجتماعات العامة لا تعقد في الطرقات
 العامة كما بينا آنفاً بينما الاجتماعات الدينية فقد اجيز لها ذلك بصورة استثنائية مثل
 مواكب الجنائز وغيرها من المواكب الدينية .

قد نص القانون الافرنسي على امكان منع التظاهرات الدينية عند ما تجد الضابطة
 ان هذه المظاهرات سوف تنتج اخلالاً بالامن العام .

يستنتج مما تقدم بان النهج الضابطي المعمول به في ضابطة الاجتماعات العامة هو

نهج حر نظمه القانون ووضعه موضع المراقبة من قبل سلطة الضابطة .
وعليه لم تعد هنالك من مجبورية على استحصال اذن مسبق لعقد الاجتماع ، وبعد
ان اجاز الشارع هذه الحرية فكر في إيجاد قيود لها لما يمكن ان يحدث عنها من المخاطر
سواء كان للحرية نفسها او للحكومات ؛ فحوادث التاريخ عنته بهذا المعنى وهذه القيود قد
نص عليها الشارع في المواد ٣ ، ٤ ، ٥ ، ٦ ، ٧ ، ٨ .

ان هذه القيود تلتخص بما يأتي :

أ — ان حق الاجتماع قد قيد في وقت واحد من حيث المكان اي انه لا يجوز
عقد اجتماع في الطرقات العامة كما سبق وبيننا ذلك ويضيف القانون الى ذلك ما ورد
في المادة السادسة منه «يراعى في الاجتماع ان يكون في الاماكن المفتوحة التي لا تبعد
اكثر من ثلاث كيلو مترات من القصر السلطاني او مجلس الامة في زمن الانعقاد»
ومن حيث الزمان «يجب ان يكون الاجتماع في المحلات العمومية من الصباح الى
غروب الشمس» .

فالقانون الافرنسي حدد الحد الاعظمي لامتداد عقد الاجتماع وذلك حتى الساعة
الحادية عشر مساء وفي المحلات التي يتأخر فيها اغلاق المؤسسات لساعة متأخرة
فالاتجاهات تتأخر حتى آخر اوقات فتح تلك المؤسسات .

ب — ان اهتمام الشارع بحفظ وصيانة الامن العام جعله يتطلب وجود هيئة
تدير الاجتماع وتكون مسؤولة عما يحدث ان يحدث خلال الاجتماع حيث نصت
المادة الثامنة على «ان الاجتماعات تدار من هيئة مشكلة من ثلاثة اشخاص على الاقل»
ووظيفة هذه الهيئة هي ملاحظة انتظام الاجتماع ومنع ما يحتمل حدوثه من الاحوال
التي منعا القانون ، ومنع حدوث ما يخالف البيان المسطر في طلب ذلك
الاجتماع ، ومنعلقاء الخطابات المهيجة التي تخل بالامن العام والاداب العامة
والتي يقصد منها التشويق الى ارتكاب الجرائم ، لذلك وحفظاً للحرية وللنظام
العام اجيز انتخاب احد مأموري الملكية او العدلية من قبل الحكومة ليكون

مأموراً بملاحظة الاجتماع وبحق لهذا المأمور فسخ الاجتماع بناء على طلب الهيئة المذكورة عند حدوث منازعة تحل بالامن والانضباط .

ان الاجتماعات تعقد باشكال مختلفة فمنها ما تعقد في اما كن مغلقة خاصة ، وعادة تعرف كلمة اجتماع بهذه الاما كن ومنها ما تعقد في الساحات العامة وبالطرق العامة وعندها تسمى تظاهرة او موكب او حشد .

الاجتماعات العامة والاجتماعات الخاصة - Réunions publiques et réunions privées .

ان الاجتماعات تكون ثارة عامة وثارة اخرى خاصة فالقاعدة للتفريق بينهما بشكل ينطبق على كل هذه المظاهر هي ان كل ما هو خاص له صفة شخصية واسمية وان كل ما هو عام لا يتعلق بفرد على الافراد بل يتعلق بمجموعات عديدة مغلقة اسماء افرادها والعقود المنصوص عليها في الحقوق الخاصة والاحكام الحقوقية تتعلق بالافراد المعينة اسمائهم وبالعكس فان الانظمة توضع للجميع وان الاحكام التي تصدر من مجلس الشورى بما يتعلق بدعوى التجاوز على السلطة تستهدف نتائجها الجميع .
فالاجتماعات الخاصة هي التي تستهدف اشخاصاً معينين باسمائهم والاجتماعات العامة بالعكس هي التي تفتح ابوابها للجميع ولكل من يأتي اليها .

× ان الدعوات الخاصة الاسمية وحدها لا تكفي لان تجعل الاجتماع خاصاً فالدعوة ينبغي ان تتضمن شيئاً آخر ثبت معنى هذا التخصيص كأن يذهب الداعي الى المدعو بشخصه ويدعوه المجيء للاجتماع او يدعوه بكتاب يرسله اليه بالبريد .

× لقد اثيرت حول هذه المسألة مناقشة لمعرفة فيما اذا كان الاجتماع العام تابعاً لمراقبة الضابطة وانظمتها ويكون هذا عندما لا تتضمن الدعوة الاسمية تشبثات اخرى من قبل الداعي . وبالعكس يكون الاجتماع خاصاً عندما يضاف الى الدعوة الاسمية تشبثات من الداعي تحدد خصوصية الدعوة فلو فرض ان احد الاشخاص

ذهب لمكتب الاجتماع واخذ بطاقة وقيد اسمه عليها فهذا لا يغير شكل الاجتماع من كونه عاماً .

الاصول المتبع في الاجتماعات الخاصة :

ان الاجتماعات الخاصة تتمتع بحرية تامة بحيث يتيسر لها الاجتماع بدون اذن وبدون تصريح مع العلم بان ليس للادارة ان تمنعها ولا ان تسعى لتنظيم هذه الاجتماعات وتحدد مدتها ، والشرط الوحيد لها ان تخضع للتدابير العامة التي تضمنها الضابطة .

ان بعض الانظمة العائدة للضابطة التي وضعت قصد تأمين راحة الناس يمنع الموسيقى المزعجة بعد ساعة معينة هذا اذا استمر الاجتماع الخاص بحيث يزعج الجوار من السكان ، وفي هذه الحالة يطبق على من يزعج الجوار الانظمة العامة للضابطة غير الانظمة المتعلقة بالاجتماعات بصورة عامة ... واذا ارتكب خلال الاجتماع اجرام فالسلطة الحق بل يحتم عليها المداخلة في الامر وتدخل الى داخل الاجتماع فيما اذا طلب منها ذلك من داخل الاجتماع .

الاصول المتبع في الاجتماعات العامة :

ان الاجتماعات العامة تتمتع اليوم بحرية واسعة جداً وهي من الحريات الاكثر ضماناً لاسيما التي تعقد في داخل الابنية .

ان الاصول المتبع في الاجتماعات العامة يختلف باختلاف الحرية التي يتمتع بها الشعب ، من الامم ما تطبق مبدأ لزوم اخذ اذن لقيم عقد الاجتماع ومنها ما اكتفى باعطاء بيان عن الاجتماع المنوي عقده والمكان الذي سيعقد فيه الاجتماع .

ليس لممثل السلطة الادارية مبدئياً بالاستناد الى سلطته الضابطة ان يمنع الاجتماعات . لاننا امام حرية منظمة قانوناً لم ينص القانون على منع هذه الاجتماعات .

ان مجلس الشورى الافرنسي في هذا الصدد خطتين الخطوة الاولى تتعلق

بالحقوق الادارية العادية او الجارية والخطوة الثانية تتعلق بالحقوق الادارية الاستثنائية ،
او فوق العادية او المستعجلة . ان الحقوق الادارية في الاحوال العادية تتضمن حرية
واسعة جداً ويمكن ان يقال عنها مطلقة ، وهي بالعكس في الايام الاستثنائية وفي
الايام العvisية والمزعجة التي يمكن ان يحدث فيها حوادث ذات بال وخطرة وعندها
يدخل في صلاحية بل في واجب السلطة ان تمنع الاجتماع كما جاء في قرار مجلس
الشورى الفرنسى الصادر في ١٩ مايس ١٩٣٣ بقضية « بنجامن » بناء على طلب
الكتاب الاديب رونه بنجامن الذي اراد ان يعقد في داره اجتماعاً يلقي فيه محاضرة
ووجد نفسه ممنوعاً من قبل السلطة المختصة لعقد هذا الاجتماع بموجب قرار صادر من
رئيس بلدية « Nevers » نيفر بتعليل ان هذا الاجتماع سوف يعكر صفو الامن العام .
فالسيد بنجامن رفع القضية لدى مجلس الشورى لابطال القرار الاداري المذكور وفعلاً
ابطل مجلس الشورى القرار المذكور معللاً قراره بان الظروف التي اتخذ القرار
فيها غير كافية للاخلال بالامن اخلاقاً اساسياً لا من المحاضرة ولا من المحاضر ، وان
رئيس البلدية في تلك المنطقة يملك قوة من الضابطة تكفي لمنع حدوث اي حركة ضد
الامن لذلك ليس لرئيس البلدية ان يمنع اجتماعاً لم يكن لديه اي مبرر للمنع ؛ وبالعكس
عندما يتعذر على ممثل السلطة ان يتدارك قوى ضابطة كافية لحفظ الامن ويمكنه
بالاستناد الى هذه الحالة الاستثنائية ان يمنع اي اجتماع يخشى من ورائه حدوث حوادث
اخرى . وقد انتهت هذه الحالة بمنح المستدعي فرنكاً واحداً عطلاً وضرراً
باعتباره تضرر ضرراً معنوياً معتبراً ان هنالك خطأ خدمة في مدينة « Nevers » ، من
هذا نفهم بان لمجلس الشورى صلاحية تقدير قوى الامن السكافية لمنع الاخلال بالامن
وعندما لا تكون هذه القوى كافية فيجوز للسلطة الضابطة منع الاجتماعات العامة . ان
حرية الاجتماع يتمتع بها جميع الناس بما فيهم المحكوم عليهم سابقاً باحكام جزائية قصد
اعادة اعتبارهم المصنوي ورفع سويتهم الاجتماعية حتى انها تشمل الفئات المنسوبة
لجمعيات سبق ان حلت بموجب قرار صادر بحقها . فمجلس الشورى الفرنسى بقراره
المؤرخ في ٦ شباط ١٩٣٧ المنشور في مجلة (لاغازيت للقصر العدلي في ٢ آذار ١٩٣٧)

قرر ان المحافظ بوسيلة وجود فئات منسوبة لاجزاب منحلة في حفلة طام ظن من نفسه الصلاحية بمنع هذه الحفلة واعطاء قرار بذلك الا ان مجلس الشورى ابطال هذا هذا القرار بالتعليل الآتي :

« ان حرية الاجتماع من الحريات المؤيدة بالقانون والتي لا يمكن انتهاك حرمتها الا بحالات استثنائية والحادثه التي نحن بصددھا لا تشكل حالة استثنائية ومستعجلة لذلك قرر ابطال القرار المذكور . »

Les rassemblent etco : الطرقات العامة في فرنسا :

: rtège sur la vois publique

ان ما ذكر من القواعد المتعلقة بالاجتماعات العامة لا تنطبق على التجمعات التي تجرى في الطرقات العامة . فالتجمعات في الطرقات العامة تنقسم الى قسمين : قسم يعود للتجمعات التي تستهدف مكاناً وتوجه اليه بالمظاهرة وقسم آخر يتمركز في محل ثابت وتسمى تجمعاً فالقانون الافرنسي الصادر في ٢٣ تشرين اول ١٩٣٥ قبل هذا التفريق واستثنى من ذلك ما يدخل في عرف وتقائيد البلاد المعتادة كالجنازة . ووضع لھذين القسمين شروطاً كاعطاء بيان عن المظاهرة وغايتها وتأسيس هيئة تنظيمية مؤلفة من ثلاثة اشخاص فاذا لم تجد الادارة مانعاً تأذن بالتجمع والمظاهرة وانھا اذا وجدت ان المظاهرة قد تحدث شغباً وتخل بالامن فتمنعھا والقرار الصادر بهذا الشأن تابع بالطبع للطرقات القانونية المعتادة وقد وضع القانون المذكور عقوبات مختلفة لمن يعطي بياناً كاذباً او ناقصاً او وجد في اثناء الاجتماع من يحمل سلاحاً سواء كان بشكل علني او بشكل خفي .

اضاف الاصول الافرنسي للتجمعات التي تحدث على قارعة الطريق علاوتين منها : بما يتعلق بتفريق التجمعات المسلحة والغير المسلحة فالسلطة العسكرية لا تتدخل من نفسها بل ينبغي ان تستدعى خطياً للمداخلة من قبل اكبر موظف اداري في العاصمة والمحققات ولا يكون استعمال السلاح الا في حالة الدفاع وبعد انذار المتجمعين

انذاراً علنياً يدعوهم للتفرق .

والعلاوة الثانية تتعلق بالتعويض عن الافراد الذين تضرروا من جراء هذه التجمعات فالبلدية تكون مسؤولة عن الاضرار التي تصيب الافراد دون ان يكلف المتضرر باثبات خطأ السلطة وهذه احدى المسائل التي تستوجب مسؤولية الادارة دون ان يكون هنالك خطأ .

✕ ان القانون الافرنسي لسنة ١٩١٤ عني بهذا البحث وجعل البلدة مسؤولة باسم الضرر الاجتماعي من جراء الاضرار التي تحدث بسبب التجمعات دون ان يكلف المتضرر اثبات اي خطأ كان . فالبلدة هي مسؤولة عن الاضرار الناتجة عن الجرائم التي ترتكب في اراضيها والتي تحدث اضراراً في الاموال المنقولة والغير المنقولة .

✕ وذلك بالاتجاه الى طرق العنف . فهذه المسؤولية توزع بين الدولة والبلدية بنسبة سوء ادارة البلدية لادارة الضابطة . فاذا اثبتت الدولة بان البلدية لم تحسن ادارة الضابطة فان نسبة الضرر الذي يقع على عاتق البلدية يبلغ بالحد الاعظمي ثمانين بالمائة من الضرر وبالعكس تبلغ حصة الدولة بالحد الاعظمي الثمانين بالمائة من الضرر فيما اذا كانت ادارة الضابطة هي بايدي الدولة . فالتعويض عن الاضرار يفرض على المسكفين في البلدة وتوزع بالنسبة الى الضرائب الموضوعة وبالطبع لا يتحمل المتضررون علاوة على ما يدفعونه من الضرائب للدولة وللبلدية وبذلك ترجع الادارة على الفاعلين او شركائهم بالفعل بنفس المبالغ التي دفعوها .

✕ وصفوة القول ان النهج الضابطي للاجتماعات يمنع بالتبعية الاجتماعات العامة بحجة انها خطر على الامن العام ولكنه في الوقت نفسه يعد قاضياً على حرية الاجتماع . فالاجتهاد الذي اتى به الفقه الافرنسي يجعل الضابطة هي الحاكمة بعقد الاجتماعات او بمنعها فتجيز من تشاء وتمنع من تشاء ، الامر الذي يقضي على فكرة المساواة واكثر من ذلك ان اعطاء هذه الصلاحية للضابطة يجعلها تتهادى في منعها من حيث الزمان والمكان حتى ان رئيس الحكومة الافرنسية في ٤ تشرين الاول سنة ١٩٣٦ اعلن بانه يعارض كل تجمع لاي حزب كان في المنطقة الباريزية . فالضابطة طائنة نفسها انها

تقوم بحفظ الامن لا تجدد لنفسها حداً وهذا يفضي بالنتيجة الى منع الاجتماعات العامة أولاً ثم الى منع الاجتماعات الخاصة نفسها ثانياً وكذا فان محافظ (بارون) منع عقد كل اجتماع عام او خاص لاية فئة سياسية كانت وذلك في سنة ١٩٣٥

وبالمقابلة مع ما يجري في فرنسا فاننا نذكر بصورة موجزة حالة حرية الاجتماع في انكلترا ولا سيما في الايام العصيبة ، فالشعب الانكليزي يتمتع منذ القديم باوسع الحريات . والشعب والحكومة يتفهمان الحرية بشكل ومعنى غير ماتفهمه بقية الشعوب ، فحرية الاجتماع عندهم قد حفوظ عليها حتى في ايام الحرب العامة لذلك سنسرد بعض الامثلة ببعض حداثات تبين درجة الحرص على استبقاء حرية الاجتماع تامة غير نقوصه وذلك سنة ١٩١٦ -- اي في اشد ايام الحرب العامة سواء كان من الوجهة الداخلية او الخارجية -- دعى الناس لمحااضرة تلقى في بلدة فاردسف وعرف عن هذه المحاضرة انها سوف تثير الحواطر ففكر رئيس الضابطة في البلدة المذكورة بمنع هذه المحاضرة لما قد ينتج عنها من الاخلال بالامن وطلب من وزير الداخلية قبل المحاضرة بيوم ان يصدر امره بمنع الاجتماع وفقاً للصلاحيات المعطاة له لتأمين الدفاع القومي فوزير الداخلية رفض تلبية طلب رئيس الضابطة وعندما دعى الوزير بعد بضعة ايام لاعطاء ايضاح امام مجلس العموم عن موقفه هذا المتعلق بممارسة حق الاجتماع اجاب آتشد قائلاً : « لقد صرحت الحكومة في مناسبات عديدة بانها لا تفكر في استعمال الصلاحيات المعطاة لها بقانون تأمين الدفاع القومي لاجل التدخل في تحديد حريات الافراد وانها تفضل في حالة حدوث اضطرابات في هذه المحاضرة ان تقاوم هذه الاضطرابات من ان تمنع المحاضرة المسببة لها بواسطة عقد تنفيذي وان هذا المنع سوف ينتج تشهير انكلترا في العالم من انها تقلد خصومها في القضاء على حرية افكار من لا يشاركها رأياً في خطتها السياسية المتبعة » وفي هذا التصريح الكفاية في بيان الحد الذي وصل اليه احترام الحريات في بلاد الانكليز .

حرية الجمعيات والاحزاب

La liberté d'association

ان حرية الاجتماعات هي من الحريات الجديدة التي لا يرجع تاريخ منشئها للقرن التاسع عشر بل للقرن العشرين لا سيما في فرنسا حيث نجد منعاً قانونياً لهذه الحرية حتى تاريخ ١٩٠١ الوقت الذي لا نجد فيه ممنوعة لحرية الاجتماع ... ان رجال الانقلاب وواضعي مبادئ حقوق الانسان كانوا ينفرون من كل ما يسمى جمعيات ولذلك لا نجد في بياناتهم ثمة واحدة تتعلق بحق عقد الجمعيات وبالعكس فان حرية الاجتماعات قد ابيحت ضمن شروط عددها القانون وقد انقرد بذلك قانون الجزء حيث نص على منع الجمعيات التي تتألف من اكثر من عشرين شخصاً بدون استحصال اذن من السلطة الادارية والذين لا يراعون هذا النص يكونون عرضة لعقوبات جزائية.

ان مبدأ الانقلاب الافرنسي للجمعيات ناشئ عن نظرية جان جاك روسو القائلة بان الافراد يصبحون عبيداً بانتسابهم لاحدى الجمعيات ولا يعود هنالك ارادة عامة وهذه لا تتألف مع فكرة الجمعيات باعتبار انها تمنع الفرد من ان يفكر في امور منفعة الشخصية. فالارادة العامة بالنسبة لجان جاك روسو هي ارادة المواطنين الذين يقررون فيما بينهم تنظيم شؤونهم تبعاً لمنافعهم الخاصة. وان المنافع المختلفة للمواطنين تتصادم مع بعضها. ومن مجموع هذه الارادات المنافع الخاصة تولد الارادة العامة ولاجل تكوين الارادة العامة يجب ان لا يقرر المواطنون امراً الا وفقاً لمآربهم ومنافعهم الخاصة. فالدولة بالنسبة لروسو هي مجموعة رمال وذرات وهذه هي الافراد المتكونة منهم الدولة. وعندما تتشكل في الدولة جمعيات فالمواطنون لا يعودون يفكرون فيما بينهم ولمنافعهم الخاصة بل يصبحون عبيداً للجماعات

وللطائفة التي ينتمون اليها فلا يقررون حسب ما يريدون بل تبعاً لما تحتمه عليهم طائفتهم التي ينتمون اليها .

الانتقاد الموجه للجمعيات :

ينبغي ان توضع الجمعيات تحت رقابة الدولة لسببين اساسيين : اقتصادي وسياسي .
 من الوجهة السياسية : يخشى ان لا يذوب الفرد في الجمعية وان لا تقرى الجمعيات ضمن الدولة بحيث تصبح خطراً عليها . والتاريخ يعلمنا عن كثير من الجمعيات التي استفحل امرها مما جعل البعض يقوم بالدفاع عن حقوق الفرد .

من الوجهة الاقتصادية : كانت تخشى الدول من قديم الزمان تراكم الثروات بالطريقة المعروفة باسم الاملاك الموقوفة باعتبار ان الاشخاص المعنوية لا تموت فاملاكها تبقى ثابتة وتنجو من الرسوم الانتقالية ولهذا النوع من الاملاك اضرار اقتصادية اخرى نشأت عن عدم تداول الثروة وقاؤها ثابتة غير متحركة . من هذين الانتقادين يجب ان يترك البعض ويؤخذ البعض الآخر بعين الاعتبار اذ ان الانتقاد من الوجهة السياسية القائل بان الجمعية تستعبد الفرد غير صحيح والعكس اصح اي ان الجمعيات تنقذ الفرد من الاستعباد الطبيعي وعملياً عندما ينتسب احد الافراد لاحدى الجمعيات يتصل بامثاله ويحتك بهم ويكون ذلك له وسيلة للاستغناء دون الافقار واما الانتقاد المتعلق بالاوقاف العائدة لهذه الجمعيات فليس خطراً بالشكل الذي توصف به هذه الاوقاف وهذا الخوف هو في الحقيقة وليد الماضي فالجمعيات الدينية في فرنسا قبل الانقلاب كانت تملك ما يقرب من ثلث اراضي الدولة .

ان حرية الجمعيات في فرنسا لم يسمح لها بشكل واسع وشامل الا في قانون ١٨٨٤ العائد للنقابات الصناعية الذي اكمل في قانون ١٩٢٠ وكذا في قانون ١٩٠١ العائد للجمعيات الدينية ، من هذا يستنتج بان حرية الجمعيات لم تعط بشكل واسع الا بعد مرور مائة سنة على الانقلاب الفرنسي حيث تخللتها مراحل عديدة لاتباع اشكال مختلفة للجمعيات حتى وصلت الى شكائها الاخير . فاول قانون عثمانى وضع للجمعيات

هو قانون ٢٩ رجب ١٣٢٧ المصادف في ٣ آب ١٣٢٥ من التاريخ الرومي ومن مقابلة هذا التاريخ مع التاريخ الغربي نجدد يقابل عام ١٩٠٨ اي تاريخ الانقلاب العثماني وان اكثر مواده مأخوذة عن القانون الافرنسي. ان التعريف المعطى بقانون ٢٩ رجب هو ما يأتي : « الجمعيات هي مجموع مؤلف من عدة اشخاص لتوحيد معلوماتهم او مساعيهم بصورة دائمة ولغرض لا يقصد منه اقتسام الربح » اما الهيئة التي تجتمع لمقاسمة الارباح فتسمى شركة .

ان الصفة الاولى للجمعية هي الديمومة . — ان ابرز صفة « للجمعيات هو الصفة الدائمة بعكس الاجتماعات فانها موقته يدوم بقاءها ساعات معينة للحكومات والقوانين تخطط عن قصد في بعض الحالات بين الجمعية وبين الاجتماع .

الفرق بين الجمعية والشركة

ان الشركة كما عرفتها الحقوق المدنية هي عبارة عن عقد يعقد بين عدة اشخاص يتفقون فيما بينهم على مقاسمة الارباح التي تنتج من شراكتهم واما الجمعية فهي الاتفاق بين عدة اشخاص قد وحدوا مساعيهم بشكل دائم للوصول الى غاية غير مقاسمة الارباح فالجمعية تتألف لمقاصد دينية واجتماعية وسياسية وانسانية ، والحقيقة ان الحد الفاصل بين الجمعية والشركة صعب تحديده . من الجمعيات ما تقوم باعمال من شأنها ان تأتي بفوائد لا تقسم بين الاعضاء بل تصرف لمصالح الجمعية نفسها .

شروط تشكيل الجمعيات

« تشترط الاهلية الحقوقية للذين يريدون ان ينتسبوا الى جمعية من الجمعيات وان يكون هدف الجمعية مشروعاً وغير مخالف لاحد القوانين . لقد حظر القانون العثماني تأليف الجمعيات المستندة الى اساس القومية والجنسية كما ورد في المادة الرابعة منه باعتبارها تخل بكيان الدولة : « ممنوع تأليف جمعيات سياسية اساسها او عنوانها القومية او الجنسية » .

✕ ان حرية الجمعيات في فرنسا قد نالها تحديد جديد طرأ عليها بموجب قانونين مختلفين الاول منها المرسوم الاشتراعي الصادر في ٢٥ تشرين اول ١٩٣٥ الذي فرض عقوبات صارمة على المديرين والمؤسسين الذين يلفظ القضاء بحقهم حل جمعيتهم ثم يعودون لاعادة هذه الجمعية وبشاركتهم بهذا الجزاء من يسهل لهم مهمتهم باعطائهم مكاناً يجتمعون فيه .

✕ والثاني منهما هو قانون ١٠ كانون ثاني ١٩٣٦ الذي يتعلق بجمعيات المحاربين والميليس الخاصة وهذا ما دعا البعض الى تسميته بالقانون الخاص للقضاء على حرية الجمعيات . فالفكرة التي اوجت يسن هذا القانون هي الاتجاه لجعل بعض هذه الجمعيات خارجة عن القانون العام ، والقانون العام بهذا الشأن هو الحرية اي حرية الجمعيات وحصر حق الحل للمحاكم وحدها وهذا ما يعطي الادارة الحق في حل الجمعيات دون الرجوع الى القضاء بل يكتفي باصدار عقد اداري للتخلص من جمعية غير مرغوب فيها من الحكومة وبهذه العملية اقصيت صلاحية مجلس الشورى واعطى للادارة وحدها حق الحل .

ان قانون ١٩٣٦ المنوه به قسم الجمعيات الممنوعة الى ثلاثة اقسام قسم منها يقوم بتظاهرات مسلحة تتظاهر على قارعة الطريق وقسم آخر يشمل الذين يشبهون بالبستهم او بتشكيلاتهم التشكيلات العسكرية وهذا ما يسموه بالميليسي . وهي تشكيلات غير قانونية موضوعة تحت نهج مخصوص . وقسم ثالث وهو الذي يرمي الى تغيير كيان الدولة وشكل الحكم في البلاد الذي هو الشكل الجمهوري .

فالجمعيات في فرنسا حسب قانون عام ١٩٠١ تنقسم الى ثلاثة اقسام بالنسبة للشخصية المعنوية التي يتمتع بها كل قسم على حدة قسم يسمى بالجمعيات الغير المعلنة « السرية » وقسم معلن وقسم ثالث يسمى بالجمعيات الخادمة للمنافع العامة ، افقرهم القسم الغير المعلن واغناهم مسا اعترف بازمه خادم للمنافع العامة .

القسم الغير المعلن

ان الجمعيات الغير المعلنه تسمى بالعربية بجمعية الاحرار الماسونيين تعتبر شرعية بالرغم من عدم البيان عنها فهذه حسب القانون المشار اليه لا تتمتع بحياة حقوقية لعدم وجود شخصية معنوية لها وتلافياً لهذا النقص اجيز لهذه الجمعيات ان تقبض الاشتراكات من المنتسبين لها وهذا ما يعطينا فكرة بان هنالك شياً يشبه الشخصية المعنوية .

لقد اثير حول هذا الموضوع مناقشات عديدة وبرزت للوجود نظريات متنوعة قصد ايجاد وضعية حقوقية لهذه الاموال التي تترام لدى الجمعيات الغير المعلن عنها .
فالفكر السائد قد اتفق على اعتبار هذه الاموال اموالاً مشاعة بين جميع الاعضاء لفقدان الشخصية وان هذه الاموال لا تكون ملكاً للجمعية ولكن هذا النوع لا يشبه بقية مسائل الشبوع باعتبار ان الشبوع العادي يخول كل واحد من الاعضاء طلب الافراز والقسمة حسب القاعدة القائلة بان ليس احد مجبوراً على البقاء في حالة الشبوع بعكس الجمعيات الغير المعلنه التي تمنع الاعضاء من طلب الافراز كما ان ليس لاحد ان يأخذ ما خصه وهذا شبوع اجباري .

ونجد نوعاً آخر من هذا الشبوع الاجباري الجاري حكمه في القانون المدني كالحائط المشترك والدرج المقام في البناء المؤلف من عدة طوابق وهما لا يمكن اقتسامهما بين المالكين وكذا الحال بالنسبة للطرق الخاصة الغير القابلة للتقسيم والافراز بين المالكين ولا يمكن لهذه الجمعيات ان تعقد عقوداً مدنية او تجارية لانه اذا جاز لها ذلك تحتم على كل الاعضاء توقيع العقد وفقاً للقاعدة القائلة : « لا يمكن لاحد ان يعقد لغيره » لذلك ليس للجمعية الغير المعلنه ان تعقد باسم اعضائها وكذا الحالة بالنسبة لحق المرافعة حيث ينبغي للسلطان ان يشتركوا في التوقيع والمرافعة والتبليغات تكون للعموم فردية .

٢ — الجمعيات المعلنة والتي تتمتع بشخصية معنوية :

ان الجمعيات المعلنة تتمتع بالشخصية المعنوية بمجرد الاعلان عنها وهذه خطوة كبرى خطاها القانون الا فرنسي سنة ١٩٠١ حيث لم يكن حتى ذلك التاريخ سوى النقابات التي تتمتع بالشخصية الحقوقية وان الشخصية المعنوية للجمعيات لا تأتي الا طريق الدولة باعتبار ان للدولة وحدها الحق في التمتع بالشخصية المعنوية وهذه النظرية اتت عن طريق الاصول الروماني وهي تعتبر ان الملك وحده يحصر بنفسه حق الشخصية الحقوقية والدولة هي بالعرف الحديث ممثلة للملك . فالانقلاب الفرنسي كما قلنا سابقاً كان عدواً مرأسك ما يقال عنه جمعية او اوقاف واشخاص معنوية . وكانوا يقولون ان الشخصية المعنوية هي فرضية شرعية محصورة بالدولة دون سواها لتتصرف بها كما تشاء وهي تمنحها لمن تشاء . فالانقلاب وضع قاعدة ان كل فرد هو شخصية وان الافراد متساوون فيما بينهم تجاه القانون ولكن الجمعيات محرومة من هذه الشخصية المعنوية لذلك فان ما أتى به قانون سنة ١٩٠١ فيما يتعلق بالجمعيات هو نفس ما أتى به الانقلاب الفرنسي مع الافراد . لذلك لم يعد صحيحاً القول بان الشخصية المعنوية هي منحة الدولة . ومما يجلب النظر ان الحالة الفعلية التي سبقت وضع قانون ١٩٠١ كانت متناقضة مع الحالة الحقوقية اذ كان يسمح في الحالة الفعلية بوجود هذه الجمعيات ولكنها لا تتمتع بالشخصية ومنذ هذا التاريخ ارتفع هذا التناقض واصبحت الجمعيات المعلنة تتمتع بشخصيات معنوية .

ان النظرية التي تفوقت في قانون ١٩٠١ قضت على النظرية الفرضية العائدة للاشخاص المعنوية وهذه التريقات الحقوقية تبعت التطورات الاجتماعية . وان نظرية «أو كوست كونت» اخفقت تقريباً في قانون ١٩٠١ . انا لنجد في فلسفة أو كست كونت العملية وفي الاصول السياسي الوضعي الخاص به حكماً قاسياً ضد النظرية الفرضية لهذا قضى على النظرية الفرضية وقبلت النظرية الوضعية لهؤلاء الاشخاص المجتمعين تلك النظرية التي انكرت من قبل رجال القرن الثامن عشر والتاسع عشر واعترف بها في قانون ١٩٠١ .

ان شخصية الجمعيات المعلنة هي شخصية مختصرة :

ان الجمعيات المعلنة لاتتمتع الا بشخصية مختصرة فليس لها ان تقبل البيانات والعطايا تلك الموارد التي تغذي عادة الاوقاف فالذين يقبلون بدون شرط الهبات والعطايا هي الجمعيات المعترف بانها خادمة للنفع العام .

ان الجمعيات المعلنة بعد اتمام معاملة الاعلان تتمتع بشخصية محدودة اي انها تعقد عقوداً وتقيم الدعاوى لدى المحاكم بدون اذن فاهليتها تقتصر على نقاط معينة .
فالذي يمتنع هو الحصول على املاك بطريق الهبة الا انه ايسح لها ان تقبل المساعدات من الحكومة وهذا ما يسمونه بالسلسلة الذهبية في عنق الجمعيات وبذلك يمتنع المحسنون من ان يساعدوا هذه الجمعيات بتقوية ثروتها وانماؤها وهذا التضيق على الجمعيات لايمنعها من استيفاء بدل الاشتراكات ولكن لايمكن اتباع هذه الاشتراكات فيما اذا تجاوز المبلغ الخمسة الف فرنك والقصد من ذلك ان لايجاز بطريق غير مباشر لتحليل ما منع من طريق مباشر وهو منع الهبات والعطايا للجمعيات المعلنة وقد استثنى قانون ٩٣٣ الجمعيات التي تقوم باعمال خيرية محضة واجاز لها ان تقبل الهبات والعطايا برخصة تصدر بشكل مرسوم وذلك عندما تكون هذه الهبات مخصصة للعمل الخيري القائمة به الجمعية نفسها وفي الوقت نفسه تستفيد الدولة من امكان اطلاعها على ادارة هذه الجمعيات وهذا يجعل الحكومة تراقب كيفية استعمال هذه العطايا وتترك المجال حراً لرجال الادارة لتفتيش اعمال الجمعية وليس لهذه الجمعيات ان تحصل على املاك سوى الاملاك التي هي بحاجة اليها للقيام بمهمتها .

٣ — الجمعيات المعترف بانها خادمة للمنافع العامة :

يعترف بهذه الجمعيات باصدار مرسوم وهي تسمى بالمؤسسات الخادمة للمنافع العامة ولهذه الجمعيات ان تنال هذه الصفة عند ما تقبل شكلاً معيناً مسبقاً من وزارة الداخلية

ان اهلية الجمعيات المعترف بانها خادمة للمنافع العامة تختلف عن الجمعيات المعلنة من حيث الاهلية لقبولها الهبات والعطايا واقتنائها الاموال الغير المنقولة .

لقد اثيرت مسألة لدى القضاء تتعلق بصلاحيه الجمعيات وحق مراجعتها للقضاء وقد انقسمت اجتهادات المحاكم بهذا الشأن الى قسمين قسم يرى بان حق الجمعية في مراجعة القضاء ينحصر بمنافع الشخص المعنوي ولا يتجاوز هذا الحق وقسم اخر يرى بان هذا الحق يتناول المنافع الخاصة فمحكمة التمييز بهيئتها العامة تختص بمحو القسم الاول وذلك بمحصر المراجعة للدفاع عن حق الشخص المعنوي للجمعية او للدفاع عن اعضاءها بوكالة خاصة منه . وقد استثنى من ذلك بعض جمعيات اعطى لها حق المراجعة لاجل المنافع الخاصة وذلك بناء على وجود نص قانوني صريح يعطيها هذه الصلاحية .

امكان الجمع بين الجمعيات المختلفة :

يمكن للجمعيات ان تجتمع الى بعضها وتتحد وتشكل اتحادا بين جمعيات معلنة وجمعيات غير معلنة او جمعيات خادمة للنفع العام كما انه يمكن جمع واتحاد الجمعيات ذات الاشكال المختلفة مع بعضها كآن يجمع بين الجمعيات الخادمة للمنافع العامة والجمعيات الغير المعلنة باعتبار انه لم يرد نص على المنع فالاصل الحرية . ان الجمعيات بصورة عامة هي بمعزل عن مداخله الادارة طوال ممارستها اعمالها ويستثنى من ذلك الجمعيات التي تتلقى من السلطة مساعدات مادية فهذه المساعدات تقضي على الادارة مراقبة الجمعيات وتفقيش حساباتها . حتى ان قانون ٣٠ تشرين اول ١٩٣٠ اوجب لزوم اراءة حسابات وموازنة الجمعية التي تنال مساعدة على السلطة لاسيما اذا كانت هذه المساعدات مشروطة فيها القيام ببعض الواجبات فعلى الجمعية اثبات قيامها لهذه الواجبات وكيفية استعمالها لهذه المساعدات .

تدخل الادارة لاجل حل الجمعية :

ان تدخل الادارة لاجل حل الجمعية يكون بحالتين الاولى منها فيما اذا كانت الجمعية المطلوب حلها تدخل في عداد الجمعيات المنصوص عليها في قانون ١٩٣١ اي جمعيات العنف والتشكيلات العسكرية الخاصة وفي هذه يصدر قرار الحل عن مجلس الوزراء بمرسوم والحالة الثانية تتعلق بالجمعيات المؤلفة من اكثرية اجنبية او يكون مركز الجمعية الاداري في خارج البلاد وتتخذ مقررات من شأنها ان تخل بامن الدولة الداخلي او الخارجي .

حل الجمعيات ومصير الاموال :

ان حل الجمعيات يكون مبدئياً منصوصاً عليه في نظام الجمعية او يكون بناء على قرار محكمة عادية فيما اذا كانت غاية الجمعية غير شرعية او بقرار اداري كما ينشاء آنفاً .

وفيما عدا هذه الحالات لابد من اتخاذ قرار من الجمعية بهيئتها العمومية يشعر بحل الجمعية . واما بخصوص مصير اموال الجمعية فينبغي ان يفرق بين انواع الجمعيات التي لها شخصية معنوية والجمعيات الغير المعلن عنها . فالجمعيات ذوات الاشخاص المعنوية يكون مصير الاموال فيها حسب نظامها الخاص واذا لم ينص نظامها على هذه الجهة يصار الى قرار الهيئة العامة بهذا الشأن ولكن ليس لنظام الجمعية او لقرار هيئتها ان تقسم الاموال بين الاعضاء باى شكل كان ويقصد بهذا القيد الاخير منع الاعضاء من الاقدام على الحل طمعاً بتقسيم الاموال وجعلها مخصصة لجهة اخرى . واما الجمعيات الغير المعلن عنها فمصير اموالها يبين اما بقرار الهيئة العامة او بنظام الجمعية المتحللة ولا شيء يمنع الاعضاء من اقتسام الاموال فيما بينهم .

الجمعيات الصناعية او النقابات

ضرورة الجمعيات الصناعية :

ان الاشخاص الذين يتعاطون مهنة واحدة ليسوا فقط بحاجة لتوحيد مساعيهم فيما بينهم بصورة موقفة ومحدودة بل هم بحاجة ايضاً الى ان يجتمعوا فيما بينهم ويتداولوا في المسائل التي تعود الى مزاولة مهنتهم والمدافعة عن منافعهم المشتركة وتأمين تحقيق مطالبهم لدى السلطة العامة .

ان هذه الجمعيات هي ضرورة لربان المعامل كما انها ضرورية للعامل انفسهم الا ان الحاجة لهؤلاء الاخرين هي اشد بالنسبة لاؤلئك ، والسبب في ذلك يعود للنهضة الصناعية وتوسيع الاعمال فيها التي وجدت ضرورة للعامل ان يجتمعوا ويتعاونوا ليتمكنوا من الدفاع عن كبرائهم بحيث اصبح من المتعذر ولوج صنف الربان مما اهاب بالعمال الى ان ينظموا حالتهم ليتمكنوا من الدفاع املا بتحسين حالتهم الاقتصادية والصناعية .

فالعامل وحده منفردا يرغم على قبول الشروط التي يملئها عليه صاحب المعمل والطريقة الوحيدة للوقوف حيال استبداد الربان هي امكان تشكيل جمعية صناعية تجمع شمل اعضائها وتوحد جهودهم مما يجعلها تتوفق في الحصول على شرائط للعمل جيدة وتعتد اتفاقية مشتركة ولاجل الوصول الى ذلك يجب على العمال ان يوحدا مساعيهم ويجتمعوا فيما بينهم ويشكلوا تشكيلات قوية ودائمة ، وبهذه الوساطة يتمكنون من تشكيل جبهة متقابلة لجبهة الربان الممثلة بجمعية اصحاب رؤوس الاموال . ان النقابات تكون عادة لسان حال العمال وتراجع باسمهم وتقوم بمهمة المطالبة بحقوق العمال واسماع صوتهم الى المراجع المختصة . ولم ينل العمال والربان هذا الحق الا بعد ان اجيز لهم حق الاعتصاب .

مقابلة بين النقابات والجمعيات :

ان النقابة هي نوع خاص من انواع الجمعيات تابعة لهيج خاص وتختلف عن الجمعيات :

١ — بمقاصدها التي تعود للصناعة بينا الجمعيات تتضمن اهدافاً ومقاصد متنوعة وكل الاعمال الخارجية عن المدافعة عن منافع الصناعة تعرض القائمين بها للمتابعة الجزائية امام القضاء العادي وحل النقابة نفسها .

٢ — ليس للنقابات سوى شكل واحد واتباع اصول واحد وهي ان تعلن عن نفسها الى البلدية .

٣ — تتمتع النقابات باهلية لقبول الهبات والعطايا وهذه الاهلية تفوق اهلية الجمعيات لانها لا تحتاج الى استحصال اذن ببيع لها قبول الهبة بينا الجمعيات لا بد لها من استحصال اذن بذلك .

ان حل النقابات متوقف على استحصال قرار من محكمة ذات صلاحية بناء على طلب النيابة العامة او بناء على طلب احد اصحاب العلاقة في حالة انتهاك حرمة القانون .

الصفة الغير الاجبارية للنقابات :

ان الاشخاص الذين يمارسون صناعة واحدة سواء كانوا عمالاً او رباناً او من الجهتين معاً يمكنهم ان يشكلوا فيما بينهم نقابة صناعية بدون ان يحتاجوا الى استحصال اذن ولا يطلب منهم سوى تقديم نظامهم الى الدائرة المختصة وان هذه النقابات تتمتع بحرية واسعة وتمارس حقوقها بدون قيد . هذا مما يجعل الالتئام للنقابات حراً وعدم الالتئام ايضاً حراً . باعتبار ان النقابة هي جمعية حرة ومختارة بحيث لا يجبر احد على الالتئام اليها ومن اتى اليها فهو حر في الخروج منها وهذا ما يشكل فرقاً ظاهراً بينها وبين الجمعيات القديمة فالقصد من عدم الاجبار هو حماية العامل من جيروت الجماعة

واجتناب كل ما يوصل الفرد راساً او بالواسطة الى ان يشترك بصورة اجبارية في النقابات .

اتحاد النقابات

يمكن للنقابات ان تتحد مع بعضها وذلك على نوعين :

نوع يقال له اتحاد النقابات يجمع بين النقابات التي هي من نوع واحد ومنشرة في كل اراضي الدولة ونوع آخر يسمى Bourse de travail يجمع بين نقابات مختلفة في بلدة واحدة مثل بورصة العمل في باريس .

الشخصية المعنوية الكبرى المعترف بها للنقابات الصناعية

للقنابات حق المرافعة لدى القضاء والتملك بدون اذن للاموال المنقولة والغير المنقولة سواء كان عن طريق الشراء او عن طريق الهبة والوصية .

✱ تمارس النقابات حق المقاضاة امام القضاء على اختلاف درجات المحاكم . وهذا النوع من الحق الشخصي يعود للاضرار التي تصيب منافع النقابة المشتركة ... ✱ ويمكنها ان تحدث بين اعضائها شركات تعاونية واعمالاً اخرى خيرية وتعطي مساعدات مالية للشركات التعاضدية وتبتاع لاعضاءها ما تشاء بشرط ان لا تحقق من وراء ذلك ارباحاً وتضع في ادارة المصلحة الخاصة العلامات الفارقة للنقابة ليكون لها حق الامتياز لتلك العلامة .



ضابطة المحلات الخطرة والمضرة بالصحة

والمقلقة لراحة الناس

ان المؤسسات الصناعية والتجارية قابلة لان تسبب اضراراً او ازعاجاً للجوار وان الصحة العامة والراحة العامة تقضيان تنظيم هذه المؤسسات بالرغم من وجود مبدأ حرية التجارة والصناعة الذي اقره الدستور والذي يبرر سلطة التنظيم في هذا الموضوع هو ان حرية تسميم الجوار وحرق دورها لا يمكن ان تكون بدون تحديد المحلات الخطرة والمضرة بالصحة والمقلقة لراحة الناس ، تشكل جيرة غير مستجيبة ليس فقط باعتبارها ينبوعاً للمخاطر والمحاذير للاشخاص بل تشكل سبباً لتخفيض قيم الاملاك المجاورة ،

ولا يمكن ترك هذه المحلات بالنسبة لهذه النتائج المضرة خاضعة للقوانين المدنية العادية .

ان المبدأ السائد في هذا الموضوع هو ان تبقى المحلات الخطرة ملكاً خاصاً لاصحابها ولكنها تتبع اصول استحصال الرخصة قبلاً او اصول اعطاء البيان ومراقبة الضابطة لها ، اذ ان التحديد في هذا الباب هو عبارة عن تدابير ضابطة بسيطة اتخذت عند ممارسة هذا الحق ، فالادارة تتولى بأن واحد مهمة المدافعة عن منفعتين متناقضتين منفعة اصحاب المصانع ومنفعة الجوار .

ان القانون المعمول به بهذا الشأن هو القرار ذو الرقم ١٤٦٧ الصادر في ٤ تشرين ثاني عام ١٩٣١ ونظام الابنية العام لمدينة دمشق الممتازة الصادر في ٢٩

كانون ثاني عام ١٩٣٨ والمصدق من وزير الداخلية في ٥ اذار عام ١٩٣٨ ان هذا القانون لم يعرف الاضرار التي يصيب الجوار هل هي اضرار الابنية فقط ؟ ام هي الاضرار التي تشمل منطقة واسعة حتى المنطقة الزراعية من حيث الصحة العامة والزراعة ؟

ان الادارة تراعي كل هذه المنافع عند ما تنظم هذه الامور على ان يكون هذا التنظيم لصالح العموم المشترك الذي له منفعة ايضاً من وجود هذه المؤسسات الصناعية ويمكن بالنتيجة تلخيص التشريع الحالي بما يأتي :

١ - يوجد صناعات مصنفة باعتبارها خطيرة ومقلقة ومضرة بالصحة العامة والتصنيف يكون على درجات حسب درجة ضرر واغلاق راحة الناس ، لذلك قسم الشارع هذه المحلات الى قسمين كما ورد في المادة التالية منه .

٢ - ان الشارع في القرار ذي الرقم ١٤٦٧ جعل القسمين من هذه المؤسسات تابعين لاستحصال الرخصة على ان يكونا ايضاً تابعين لمراقبة الضابطة . وقد اعطى للحكومة امر تصنيف المواد المضرة وفقاً للمادة الخامسة من القرار المذكور القائلة ، « لا يجوز تصنيف الابنية المقرر انها خطيرة او مقلقة للراحة او عابثة في قواعد الصحة واعتبارها من القسم الاول او الثاني الا بقرار من رئيس الحكومة مبني على اقتراح وزير الداخلية وبعد الحصول على موافقة اللجنة الصحية » ويصدر ذلك بمرسوم جمهوري .

على انه بإمكان رئيس بلدية دمشق وحلب والمحافظين ان يوقفوا بقرار يتخذونه تشييد الابنية واستئجار المصالح التي لا يوجد لها ذكر في القائمتين المذكورتين في المادتين الثالثة والرابعة من قرار ١٤٤٧ بعد استحصال رأي اللجنة الصحية البلدية باعتبارها قريبة من الصنف الاول او الثاني .

وعند حدوث شيء من هذا القبيل يوضع قرار بتصنيف البناء او المصلحة المين آفناً وعده من القسم الاول او الثاني . وبالعكس اذا لم توافق اللجنة الصحية

على هذا الاقتراح يلغى قرار التوقيف ويمكن لصاحب البناء ان يداوم على اعماله .
 تطبيقاً لمبدأ التصنيف المبين اعلاه بإمكان المحافظ او رئيس البلدية ان يعلق
 المحلات التي انتحت بدون استحصال رخصة قبلاً بالاستناد الى السلطة الضابطة التي
 يتمتع بها .

كما ان الاجازة تعد ملغاة فيما اذا لم يبتدأ بالاعمال الداخلة في الرخصة خلال سنة
 من تاريخ تبليغها وكذا يستوجب تجديد الاجازة فيما اذا حصل تبدل في المسكن المعد
 للبناء او يمدل عام او توقفت اعمال الاستئجار لمدة تزيد على السنة .

ان الابنية الداخلة في القسم الاول من التصنيف كالمساكن العمومية ومستودعات
 الوحول والاقدار وتعميم المواد الحيوانية على الاطلاق ومستودعات اللحوم والجلود
 الطرية والعظم والبقايا الناتجة عن ذبح الحيوانات والمراجل البخارية ، وغازات التنوير
 والتدفئة ومستودعات المواد القابلة للانفجار ، وديغ وتنظيف وتجفيف الجلود ، كل
 هذه الابنية المضرة بالصحة والمقلقة لراحة الجوار يتحتم اقصاؤها عن دور السكن .

والشارع لم يحدد المسافة التي تقصى هذه الابنية عن دور السكن بل ترك امرها
 لتقدير الواقع بالنسبة لكل حادث .

ان اهم الابنية التي تدخل في القسم الثاني هي مستودعات الكبريت السكياوي ،
 اوائل تعديل حرارة الامونياك ، الافران الدائمة للسكس والشمينتو والجصين ، افران القرميد
 معاصر ومعامل الزيوت معامل التقطير ، تطهير ومزج الزيوت وطبخها ، محرك تزيد
 قوته على عشرين حصاناً ، اصطبلات الخنازير ، معامل الخرف ، المصان ، المصابغ
 معامل الجلد النباتي . هذه الاصناف كلها صناعية ينبغي ان يكون بعدها عن دور
 السكن كافياً .

اصول اخذ الاجازة

بالنظر للاهمية المعطاة لهذا الموضوع وتأثيره على حرية التملك وما يمكن ان

يلحق بالجوار من الاضرار فقد نص قرار ١٤٦٧ على اصول دقيق مسبق بتحقيق حسي وهو وضع شروط عديدة لاعطاء الاجازة .

١ — لا يجوز السماح بانشاء الابنية الداخلة في القسم الاول او الثاني في الاحياء المأهولة . لقد نص نظام الابنية لمدينة دمشق الممتازة على تخصيص منطقة خاصة للابنية المضرة بالصحة حيث لا يؤذن في غيرها من المناطق ، فما أتى به نظام الابنية بعد تطبيقاً للمادة ١٤ من قرار ١٤٦٧ .

ان المادة ٧٦ العائدة للابنية المضرة بالصحة نصت على ما يأتي :

آ — تخصيص هذه المنطقة للمؤسسات الخطرة والمضرة بالصحة والمقلقة للراحة اقلأقاً شديداً ويمنع فيها تشييد ابنية للسكن او للتجارة بالفرق .

ب — يمنع بناء هذه المؤسسات في غير هذه المنطقة .

٢ — يجب اخذ رأي لجنة البلدية الصحية .

٣ — يجب ان يكون قرار الاجازة معللاً وان يبين فيه ما هية المكان واهمية التجهيزات التي ستقوم فيه .

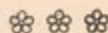
٤ — وجوب اتخاذ تدبير لحفظ حياة وصحة العمال القائمين بالاعمال .

٥ — يجب اتخاذ كافة التدابير المتعلقة بالصحة والامن .

المراجعة القانونية بخصوص الرخص

ان قرارات الاجازة المعطاة من قبل وزير الداخلية او من محافظ مدينة دمشق الممتازة او من سائر رؤساء البلديات تابعة لمراجعة قانونية لدى الغرفة الادارية . ولايجوز فسخها الا قصد النفع العام ومقابل تعويض عادل ، كما ان الاجازة لايجوز رفضها الا بسبب نفع عام وتحت شرط تعويض عن ضرر الحق المكتسب الا المخالفات التي ترتكب ضد احكام القرار ذي الرقم ١٤٦٧ فانه ينظم بها ضبط على الاصول ويساق فاعلو هذه المخالفات الى المحاكم العادية .

ان المادة ١٣١ من نظام الابنية لمدينة دمشق المتازة لم تنص على عقوبة مخصوصة بل اكتفت بالقول بمعاقبة المخالف لاحكام نظام الابنية بالعقوبات المنصوص عنها في القوانين المرعية الاجراء اي بالعقوبة المنصوص عنها في المادة (٢) من قرار ١٤٦٧ التي تقضي فضلاً عن الغرامة النقدية باغلاق او بتوقيف كل مصلحة تقوم باعمالها خلافاً لاحكام هذا القرار الجوهري او لاحكام قرار الاجازة .



التشريع العائد لعمل الاولاد والنساء

في الاعمال الصناعية

لقد شعر واضع قرار ٢٢٣٠ الصادر في عام ١٩٣٠ بالنقص في التشريع فبادر الى تلافيه باصدار قرار جديد يختص باستخدام الاولاد والنساء في الاعمال الصناعية املاً في ان يقوم بحماية الاحداث من الذكور الذين لم يخطوا السادسة عشرة من عمرهم والاناث اللواتي تجاوزن هذه السن . وهذا التعديل صدر بالقرار ذي الرقم ٣٢ الصادر في ٢٤ حزيران عام ١٩٣٦ .

ان قانون عام ١٩٣٠ اصبح غير كاف لابقاء الحاجة المطلوبة منه من جهات عديدة ذكرنا البعض منها فيما سبق . ثم اتى التشريع الجديد وحاول تلافى هذه النواقص بادخال مبادئ جديدة لم تكن واردة في التشريع السابق ، عدت ضرورية بالنسبة لمقتضيات العصر .

وقد جعل الشارع السن القانونية التي ينطبق عليها هذا القانون هي السن السادسة عشرة وحظر بالمادة ٣ منه تشغيل الاولاد الذين لم يبلغوا الثالثة عشرة من العمر في المصانع والمعامل والمناجم ومناهبها والمقالع والورش . ثم تراجع الشارع بخصوص تحديد السن وابطل ما كنا نلنناه في بحثنا السابق من ان السن الحادية عشرة في البلاد الشرقية تعادل السن الثالثة عشرة في الغرب لمرعة النمو الجسدي في الشرق ولعل هذا التراجع ناشيء عن الطلبات والمراجعات العديدة التي حدثت من اصحاب العلاقة بعد صدور التشريع الاول ، وعلى كل فان التحديد الجديد ينطبق مع السن الواردة في

التشريع الافرنسي ، وهنا لم يفرق الشارع بين المؤسسات الخاصة والعامة بل جعلهما على السواء . وزاد على ذلك تحديد عدد الساعات حيث حظر ارغام الاولاد على العمل اكثر من سبع ساعات في اليوم .

لقد احسن الشارع صنعا بتحديد ساعات العمل للاحداث في المعامل والورشات التي تستخدم العمال الكبار والعمال الصغار معاً ولكن يصعب او يتعذر عملياً مراقبة تطبيق الاحكام العائدة للاولاد الصغار في تفاوت الساعات بين الجهتين . ومما يجلب النظر في المادة الخامسة منه ان الشارع شمل باحكام هذا القانون الاحداث الذين تتراوح اعمارهم بين الثالثة عشرة والسادسة عشرة .

ومن مستحدثات هذا التشريع قبول مبدأ الراحة الاسبوعية التي بني البحث بخصوصها مسكوتاً عنه في التشريع السابق كما ورد في المادة السابعة من القانون المذكور القائلة بانه : « يجب ان يمنح الولد راحة اسبوعية لا تقل عن اربع وعشرين ساعة متتابة » وهذه بدعة اخذها الشارع عن التشريع الافرنسي دون ان يتعمق فيها وتركها مطلقة بدون تعيين النهار هل هو الجمعة او اي يوم يتفق عليه حسب الظرف والسكان ، على ان التشريع السوري لم يتناول هذا البحث بخصوص اليافعين من الذكور .

ثم عمد في المادة السادسة الى وجوب تخلل ساعات العمل فترة او فترات تخصص للراحة او لتناول الطعام على ان يكون مجموع هذه الفترات الاولى ساعة واحدة في النهار .

ولما كانت بنية الاولاد لا تقوى على العمل المستمر فقد نص الشارع بما يتعلق بالاولاد ، على ان لا تتجاوز مدة الشغل اكثر من اربع ساعات متواصلة .

لم يكتف الشارع بما حدده من السن لوقاية الاولاد بل عمد الى تقسيم الاشغال الى قسمين : قسم ممنوع بتاتا استخدام الاولاد فيه وقسم آخر حظر فيه استخدام الاحداث الذين هم دون السادسة عشرة . من عمرهم وذلك لانه القسم الاول اكثر خطراً من القسم الثاني على صحة الاولاد وتأثيره السيء أشد على نمو اجسامهم ففي

هذه التدابير وقاية للنسل وتأمين لتنفيذ برنامج التعليم العام .

يدخل في القسم الاول العمل تحت وجه الارض في المناجم والمقالع وكل عمل لاستخراج الحجارة ، سبل الزجاج وتبريده في الفرن الخاص ، لحام القطع المعدنية بتدويرها الجزئي ، صنع الكحول وسائر المشروبات الكحولية قيادة او مراقبة الآلات ذات المحركات ، اشغال الدباغة الخ ...

واستثنى الشارع من ذلك استخدام الاحداث في هذا القسم قصد التعليم والتهيئة الفنية شرط ان يكون المحل او المصنع قد استحصل من مديرية الصحة العامة على تفويض بهذا الشأن .

ويدخل في القسم الثاني من الاشغال : طبخ الدم ، الصابون ، صناعة الجلود صنع الشمينتو ، صنع القنب والكتان ، الحدادة الخ ...

وقد اباح الشارع عمل الاحداث في هذا القسم لمن حاز شهادة تثبت استعدادة الجسدي للعمل في تلك الصناعات على ان للضابطة الصحية حق استرداد هذه الشهادة اذا ثبت لها ان الولد لم يعد ذا قابلية على العمل في الصناعات المذكورة لداع من الدواعي و اضاف الشارع الافرنسي لزوم ابراز شهادة تشعر بانجاز التعليم الابتدائي من قبل الولد الذي هو دون السادسة عشرة من عمره وعند عدم توفر هاتين الشهادتين لايجاز للولد الشغل في هذه الصناعات على وجه التفصيل ، على ان مضمون هذين القسمين من الاشغال ليس قطعياً ، بل هما قابلان للتعديل بموجب قرار يصدره وزير الداخلية .

ان الشارع في عام ١٩٣٦ ترك مجالاً متسعاً للاولاد لان يداوموا على المدارس واتخذ فضلاً عن ذلك وسائل صحية تحفظ صحة واجسام هؤلاء الاحداث بغية اصلاح النشء الجديد .

ان التقيير البارز في التشريع الجديد يمكن تلخيصه بالنقاط التالية :

لم يحدث الشارع مكتباً خاصاً لمراقبة وتفتيش المؤسسات الصناعية والتجارية عند

تطبيقها الشرائط المنصوص عليها في هذا القانون على ان يكون هذا المكتب مستقلاً عن الدوائر الصحية التي اثبتت التجارب انها لا تقوم باعباء هذه المهمة ولم تحاول في وقت من الاوقات ان تقوم بهذه المهمة التفتيشية للمقاة على عاتقها .

٢ — عدم وضع قوة تأثيرية ضد المفتشين المهملين وظائفهم ، قد يرد على الحاطر ان قانون الموظفين وقانون الجزاء كافيان لمعاقبة الموظف المقصر ولكن عملياً عدم وجود موظفين متفرغين للعمل يجعل احكام هذا القانون بحكم العدم .

ان الشارع لم يبلغ قرار ٢٢٣٠ الا باعتبار ان الاحكام الواردة في القانون الجديد كافية لتأمين الغاية المطلوبة منه وقد مضى ثلاث سنوات على صدور القانون الجديد ووضعه موضع التنفيذ دون ان ترى احكامه منفذة وفقاً لارادة المشرع .

عمل النساء:

ان التشريع العائد لعمل النساء يعد مبشكراً اذ ان التشريع السابق لم يشمل سوى المراهقين من الذكور والاناث دون التعرض لبحث النساء بصورة عامة وكأني به قد شعر بهذا النقص فعمد الى اصلاح الخطأ بافراز بحث خاص لعمل النساء اللواتي يشتغلن في المعامل واتخذ لذلك قواعد خاصة تختلف عن الاحداث من الذكور وعن الرجال الذين تجاوزت سنهم السادسة عشرة .

لقد اجمع رجال الاجتماع على ان المرأة محتاجة لعناية خاصة بالنظر للفطرة وللحوادث التي قد تعترضها من حمل ورضاع .

ان المادة الاولى من القانون المذكور حددت ساعات العمل للنساء بثماني في النهار ومنع عنهن الاستخدام ليلاً . ولا شك ان في الامر صعوبة عند مراقبة ساعات العمل لسلك من المراهق والمرأة وبقية العمال والافضل توحيدها اذا امكن . والذي يسهل هذا التوحيد ان هذا القانون لا تشمل احكامه الاعمال والاستثمارات الزراعية والمحال التجارية او ملحقاتها ولا المصانع العائلية كما جاء في المادة الثانية منه .

الاعمال الليلية :

ان الاعمال الليلية هي اشد صعوبة ومشقة من الاعمال النهارية وتكون اشد صعوبة لمن كان يتعاطى العمل بصورة مستمرة ويكون ضررها اشد وطأة على المرأة والاولاد . لذلك فان اكثر الشرائع حظرت استخدام النساء والاولاد الذين تتراوح اعمارهم بين الثالثة عشرة والسادسة عشرة في الاعمال الليلية مهما كانت كما جاء في المادتين الخامسة والثالثة عشرة من هذا القانون .

ولما كان هذا القانون لا تشمل احكامه الاعمال الزراعية والتجارية لذلك يمكن ان يستنتج بان الاعمال الليلية تبقى مجازة للاحداث والانات في هذين القسمين . فالشارع عرف عمل الليل بانه هو العمل الذي يقوم به العامل بين الساعة التاسعة مساء والخامسة صباحاً بما يتعلق بالنساء وبالنسبة للاحداث الاعمال التي يقوم بها الاحداث ما بين الساعتين السابعة مساء والسادسة صباحاً صيفاً وشتاء .

وكذلك خصصت المادة (١٥) من القانون المذكور راحة اسبوعية لا تقل عن اربع وعشرين ساعة متواصلة كما ان الشارع بخصوص المرأة وضع قائمة بالاعمال المحظور القيام بها وهي التي عدت مضرّة بصحتها ومرهقة لجسدها .

عمل المرأة الحامل :

بالنظر للوجبة الاجتماعية التي تقوم بها المرأة فقد خصتها اكثر الشرائع في البلاد المتعدنية بامتيازات قصد منها تمكين المرأة من القيام بواجبها نحو المجتمع وان لا يكون العمل الذي تقوم به لتأمين قوتها مرهقاً لها او مانعاً من الحمل وارضاع طفلها ، فالشارع بالقرار ذي الرقم ٣٧ تمشى مع هذا المبدأ واعترف بوضع نص خاص بأتلف نوعاً ما مع التشريع الغربي حيث جاء في المادة ١٧ منه ان لكل امرأة حامل الحق في ان تطلب بملء اختيارها التخلف عن عملها شهراً قبل الوضع وخمسة عشر يوماً بعده ويمكن تمديد هذه المدة خمسة عشر يوماً اخر مما يجعل الحد الاعظمي لهذه العطلة شهرين، ونصت

المادة ١٨ منه على انه لا يحق للمرأة المبحوث عنها ان تطالب باجرة ما عن مدة انقطاعها عن العمل والضمان الوحيدة التي اعطيت لها هو ان احتفظ الشارع لها بعدم صرفها من الخدمة عند عودتها من العطلة على ان الشارع الافرنسي يختلف عن الشارع السوري بهذا الخصوص ولا سيما فيما يتعلق بالمدة وبالتعويض . فقد اعتبر الشارع الافرنسي ان عقد العمل يبقى منعقداً بين العاملة وصاحب العمل بالرغم من العطلة المعطاة للمرأة الحامل ، وقد منحها عطلة اثني عشر اسبوعاً متواصلة خلال المدة التي تسبق الوضع والتي تليه وصاحب العمل الذي ينتهز عطلة الحمل لترخيص المرأة عن العمل يعرض نفسه لدعوى عطل وضرر يحكم بهما . وقد فكر الشارع الافرنسي بان يوجد في نفس المرأة الحامل ما يدعوها لطلب العطلة وهو ان يخصص لها تعويض عن مدة التعطيل .

واما بخصوص المسؤولية والعقوبات فانها مع فرق بسيط لا تخرج عن القواعد المدروجة في القرار الملغى ذي الرقم ٢٢٣٠ لذلك لا حاجة للتكرار فيه .



حرية الاعتقاد والحرية الدينية

ان حرية الاديان هي من اعظم الحريات بنفسها وبموضوعها وهي اكثر احتساکاً بالسلطات العامة . وكثيراً ما تحدث حوادث تجعل الموقف حرجاً بين الحكومة الدين ، لان الانسان حر في ان يعتقد ما يشاء حسب وجدانه . ان حرية الاعتقاد التي هي من الامور الباطنية تجعل المرء حراً في ان يعتقد او لا يعتقد ومن مقتضاها ان يحترم المعتقد حرية من يعتقد ، ومن لا يعتقد يحترم حرية من يعتقد وهذا مؤيد بالمادة العاشرة من بيان حقوق الانسان حيث تقول : « يجب ان لا ينقص احد من جراه افكاره حتى ولو كانت دينية » .

وهي مؤيدة ايضاً بالمادة الخامسة عشرة من الدستور السوري القائلة : « بان حرية الاعتقاد مطلقة وتحترم الدولة جميع المذاهب والاديان الموجودة في البلاد وتكفل حرية القيام بجميع شعائر الاديان والعقائد على ان لا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافي الآداب العامة ، وتضمن الدولة ايضاً للاهلين على اختلاف طوائفهم احترام مصالحهم الدينية واحوالهم الشخصية »

ان حرية الاعتقاد كما قلنا من الحريات الداخلية واما الحرية الدينية فهي من الحريات الخارجية التي تظهر خارجاً بحيث يحجر المرء بمعتقداته علناً حسبما يعتقد ولا يوجد حرية اعتقاد ما لم تقترن هذه الحرية بحرية الاديان ، كما ان حرية التفكير غير موجودة ما لم تؤيد هذه الحرية بحرية الكلام والضابط الوحيد لهذه الحرية هو ان لا يتجاوز الفرد باعتقاده الآداب العامة والامن العام ويخل بهما ، فلا يوجد اذن ما يحدد حرية الاديان سوى الامن العام والآداب العامة فاصبح المرء حراً في ان

يشر بالتعاليم الدينية بصورة علنية ويستعين بكل الحريات الاخرى للوصول الى غاية
 كتشكيل الجمعيات وفتح المدارس التبشيرية والمعاهد الدينية وهذا ما يحصل العلاقات
 بين الافراد ورجال الدين تزداد ولهذا نرى الحكومات تبذل جهوداً لجعل هذه
 الجمعيات لا تعبت بالامن العام بوضعها بصورة دائمة تحت رقابتها ، وهذا الجدل بين
 رجال الدين والسلطة يختلف بنسبة اختلاف الامم فناريخ فرنسا القديم والحديث مملوء
 بالوقوعات وكثيراً ما يصبح هذا الجدل شغل الحكومة الشاغل مما دعا الحكومة
 الافرنسية الى اصدار القانون المعروف بقانون فصل الحكومة عن الكنيسة
 سنة ١٩٠٥

الحرية الدينية :

لكل انسان الحق ، بلا جدال ، في ان يعتقد ما يشاء من الوجهة الدينية وهذا الحق
 من الامور الباطنية التي ليس لاحد عليها سلطة ما وهذه تنطبق على ما يسمونه بحرية
 الاعتقاد وهي كما قلنا سابقاً تتضمن حرية عدم الاعتقاد وحرية الاعتقاد بأن واحد
 فحرية الاعتقاد كما عرفت لا تقع تحت نفوذ الشارع وتأثيره كحرية التفكير الحالية من
 كل التأثيرات الخارجية باعتبارها من الامور الباطنية لذلك فان حرية الاعتقاد ليست
 بحاجة لان تثبت بنصوص حقوقية ، سواء كان من الوجهة الحقوقية او من الوجهة
 الواقعية فليس للسلطة اي منفذ لتنفيذ به الى قلب الشخص لتعطي عليه واجبات
 ومنوعات دينية .

ان مداخل الدولة تنحصر بالامور الخارجية اي عندما تظهر هذه المعتقدات الداخلية
 الى الخارج بشكل تظاهرات او خطب او اجتماعات او كتابات . لذلك كان البعض
 يتساءل عن القواعد التي تفرق العقائد الدينية عن العقائد الفلسفية ويمكننا ان نقول
 بهذا الصدد انه يستحيل على المرء ان يضع قاعدة ثابتة للتفريق . من كل هذا نجد
 ان الحرية الدينية تلخص بحق الفرد في ان يعرب عن عقيدته بصورة علنية سواء كان

بواسطة القول او الكتابة لذلك نرى أن الحرية الدينية تلتبس مع الحرية الفكرية وتكون في سوية واحدة مع حرية الاجتماع وحرية التعليم وحرية الصحافة .

ان وجود الحرية الدينية متوقف على امكان ممارسة المراء عقيدة من العقائد وان لا يمنع احد من القيام بشعائر الدين حسب ما يعتقد فالمراء حر في ان يختار العقيدة التي يراها تلائم معتقده، لذلك يمكننا ان نلخص بان الحرية الدينية هي حرية الاعتقاد وان القاعدة المتبعة لتحديد الحرية في الحريات العامة هي ايضاً معمول بها في الحرية الدينية اي ان ممارسة المراء حريته الدينية ينبغي ان تقف عند عدم التجاوز على حرية الغير التي هي عبارة عن الحرية الحكومية والادبية والدينية .

ان الحرية الدينية في الشكل الذي او ضحناه لم ترسخ قدمها في الغرب الا في العصر الحاضر اذ بقيت مدة تتراوح بين الحرية والعسف . كانت الحكومات في كل الاوقات تجرد في الدين سلاحاً ذا حدين فهي تارة تستعمل الدين كحليف لها وتمنحه ما تشاء من الامتيازات، وتارة كهدو لها تخشاه وتفرغ كل قواها للقضاء عليه . فالسياسة الدينية تتقلب حسب اهواء الحكومة وسياستها، بذلك الامر الذي يجعل سياسة الحكومة في تموج دائم .

ان الحطة المتبعة في الحرية الدينية تختلف باختلاف العنعات والتقاليد والسياسة المتبعة من قبل الحكومات . من الدول ما جعل المعابد كمؤسسات قومية تخضع لانظمة الدولة وقوانينها كما هي الحالة في شرقي اوربا وكما يوجد خدمات عامة للمصارف وللفنون الجميلة يوجد خدمة عامة للمعابد وبمقابل ذلك يوجد اصول آخر هو عكس الاول اي ان الدولة هي تابعة لسلطة الكنيسة . وهناك اصول ثالث هو اصول التعاقد وهذا الاصول هو بعيد عن الاصولين الاولين اي انه اصول تحالفي ، مؤيد بوثائق خطية تعقد بين السلطة الزمنية والسلطة الروحية الشبهة بالمعاهدات الدولية ... الى جانب هذه المناهج يوجد نوع آخر وهو الاصول الافرنسي الاخير المبني على فصل الدولة عن الكنيسة مما يقلل المناسبات بين الطرفين ويجعل الطرفين يتجاهلان وجود بعضهما بصورة رسمية . من المؤكده ان لا يمكن الوصول الى اصول الفصل بين السلطين فصلا

تماماً . فهذا الفصل في الحقيقة هو فصل نظري كما هو الحال في فصل السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية في الأصول الدستوري لانه في الواقع في امكان السلطة التشريعية ان تغلب على السلطة التنفيذية بواسطة صوت يضاف الى التصويت بسحب الثقة عن الحكومة . لذلك فان الفصل نظري اكثر منه عملي فعلاقات الدولة كثيرة مع الكنيسة بالرغم من قاعدة الفصل .

ان الدستور السوري في المادة الثالثة منه نص على ان دين رئيس الدولة هو الاسلام وذلك خروج عن القاعدة التركية القديمة القائلة بان دين الدولة الرسمي هو الاسلام وقد اعتبر واضعو الدستور ان الشخص المعنوي وهو الدولة لا يمكن ان يكون له دينان، الا ان النص السوري المذكور قد تقرب من اصول الانكليزي الذي اوجب على الشخص الذي يتولى عرش انكلترا ان يكون بروتستانياً ويحتم ان يؤخذ لبعض الوظائف العالية كرئيس الوزارة ورئيس المحكمة العليا من المنسوين الى الكنيسة الانكليكانية، فضلاً عن ان حرية الاديان مؤيدة بالقرآن في قوله تعالى « لكم دينكم ولي دين » وقد ترك الفتح الاسلامي المجال حراً للمعتقدات الدينية حيث اباح للاديان الاخرى حق ممارسة طقوسها الدينية بكل حرية . وادل شيء على الحرية الدينية في البلاد السورية بقاء الطوائف الغربية العديدة تمارس شعائرها بكل حرية سواء كان ذلك في داخل المعابد او في خارجها ولم يسبق الدين الاسلامي بتسامحه احد في الشرق او في الغرب .

لو تصفحنا تاريخ فرنسا الحديث بعد قانون ١٩٠٥ لوجدنا ان نتائج هذا القانون كانت بعكس ما اراده واضعوه اذ اصبح النفوذ الاجنبي نتيجة عملية الفصل يستولي من الجهة الدينية على الشعب . فشكل المطارنة يعين من قبل البابا سواء كان ذلك في فرنسا او في المستعمرات ولا يخفى ما لهذه النتيجة من المحاذير السياسية والادارية فضلاً عن ان فرنسا العلمانية تجبر على دمج القوانين الدينية ضمن قوانينها الادارية العلمانية الى غير ذلك من النتائج الغير المنتظرة .

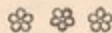
ان المبدأ الذي اتخذته الشارع السوري بما يتعلق بالحرية الدينية هو احترام الدولة

جميع المذاهب والاديان الموجودة في البلاد وهذا يعنى ان ليس للدولة ان تتدخل في اى مذهب او دين لتعلي على اصحاب هذا المذهب او الدين قواعد دينية تخل باسس هذا الدين فكل تشريع او عقد اداري يخل بهذا المبدأ يعد تعدياً وتجاوزاً على المبدأ الدستوري المنصوص عليه في المادة ١٥ من الدستور ومن مقتضيات هذا المبدأ ايضاً ان تكفل الدولة للافراد حرية القيام بجميع شعائرهم الدينية شريطة ان لا تخل هذه التظاهرات بالنظام العام ولا تنافي الآداب العامة .

لقد وضعت هذه المادة من الدستور قيداً يحجب التلميح اليه وهو أن الشارع حصر الاديان بالاديان والمذاهب الموجودة يوم وضع الدستور موضع التنفيذ . فيحتم على السلطة القائمة بان لا تشجع ظهور مذاهب واديان جديدة تنشق عن المذاهب والاديان الموجودة خشية أن تلقي التفرقة والبغضاء بين الالهيين لانه يتناقض مع ما جاء في المادة الثالثة عشرة من القرار ذي الرقم ٦٠ الصادر في ١٣ اذار سنة ١٩٣٦ القائلة « اذا وقع انشقاق اجمالي في طائفة او انشقت جماعة مستقلة عن هذه الطائفة فيشمل هذا الانشقاق الاموال المنقولة وغير المنقولة العائدة لهذه الطائفة او هذه الجماعة » ان هذا النص وحده كاف لتشجيع من تدفعه نفسه الى ايجاد انشقاق بين افراد الطائفة الواحدة حيث يحرم من الاموال والاقواف ما يسهل له هذا الانشقاق فضلاً عن ان تدخل القرار في هذه الشؤون يعد خرقاً لما ورد في الدستور من ان الدولة تحترم جميع المذاهب والاديان الموجودة .

ان القرار ذا الرقم ٦٠ المتوهم به خرق الدستور ايضاً في المادة الحادية عشرة منه بأباحته الردة الممنوعة في الاسلام وهذا يتناقض مع مضمون المادة الخامسة عشرة من الدستور القائلة باحترام الدولة جميع المذاهب والاديان فاباحة الردة لكل من ادرك سن الرشد وكان متمتعاً بقواه العقلية هو مس بمعتقدات المسلمين الدينية وبمعتقدات كل دين آخر يمنع الردة عنه . هذا التحرش في المعتقدات الدينية سبب اثارة ضجة حول هذا القرار مما جعل الحكومة حذراً من الفتنة المنتظر حدوثها اتخاذ قرار بتوقيف عمل هذا القانون . كما ان المادة الثانية عشرة من القرار المذكور تجاوزت على المعتقدات

الدينية عند المسلمين بإباحتها اعتبار اولاد المرتد عن دين الاسلام يتبعون والدم عند ما
يفصل الزوجان معاً الى ما هنالك من النصوص الخلة بمعتقدات المسلمين الدينية.
لقد اراد البعض ان يفسر هاتين المادتين بانها وضعتا بموجب مبدأ المساواة بين المذاهب والاديان
المختلفة على ان هذا التفسير هو مناقض لمبدأ المساواة نفسه اذ المساواة هي ان تحترم
الدولة جميع المذاهب والاديان الموجودة على التساوي دون ان تحل بعقائد هذه
الاديان فليس لصاحب القرار الذي اسلخت عنه صفة التشريع بموجب المعاهدة السورية
ان يتصدى ويفرض على المسلمين اموراً تحل بشعائرهم الدينية اذ ان حق التشريع
في هذه الامور وغيرها اصبح حصراً من حق المجلس النيابي دون سواء . ان القرار
ذا الرقم ٦٠ ذكر في حيثياته انه يستند الى الدستور السوري فالمادة الخامسة عشرة من
الدستور تنافي صراحة هذا الاستناد بقولها: « ... تحترم الدولة جميع المذاهب الموجودة
في البلاد » .



حرمة المساكن

Inviolabilité du domicile

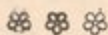
ان حرمة المساكن هي نتيجة للحرية الشخصية ويمكن ان يقال عنها بانها نوع من امتداد الحرية الشخصية . عند ما يبحث عن المسكن في هذا البحث ينبغي ان تؤخذ هذه الكلمة بمعناها الحقوقي كما عرفتها القوانين المدنية من انها المساكن الحقوقي الذي يؤمن تعلق وارتباط الشخص فيه وعند ما يقال حرمة المسكن يخطر بالبال الدار او الطابق الذي يقطنه الشخص لاجل ابوائه بصورة منتظمة وفعلية في وقت من الاوقات سواء كان وحده او مع افراد أسرته . ان مبدأ حرمة المسكن ينبغي ان يفرغ بعبارات مقابلة للعبارات التي عبرنا بها عن مبدأ الحرية الشخصية . لا يمكن لاحد ان يدخل دار سكن احد الناس بدون رضى وموافقة صاحب الدار وهذه المنوعية تشمل ايضا عمال السلطة الذين لا يمكنهم مبدئياً دخول الدار ما لم يكونوا مصحوبين بقرار صادر من السلطة القضائية وبالصبيغ والاشكال المعينة بالقانون . ان الشكل العملي لحرمة المساكن نجد مصاغاً في المادة ٦٧ من الدستور الافرنسي الصادر في السنة الثامنة للانقلاب والتي لازالت معمولاً بها حتى اليوم وهذه المادة تفرق بين الدخول ليلاً او نهاراً الى دار خاصة باعتبار ان للدخول ليلاً احكاماً خاصة وللدخول نهاراً احكاماً خاصة اخرى .

ان الدخول الى المسكن الخاص ليلاً ممنوع حتى ولو كان طالب الدخول من رجال السلطة الحاملين مذكرة احضار من السلطة ذات الاختصاص اي من السلطة القضائية ما لم تكن هنالك اسباب قاهرة تدعو الى ترك حرمة المساكن المبحوث عنها في الاوقات العادية وقد حددت هذه الاسباب القاهرة في اكثر الشرائع خيفة ان يساء استعمالها

وهي تحصر في حالة الحريق والغرق . ان مدة الليل محدودة في المادة ١٠٣٧ من قانون اصول المحاكمات الافرنسي وهي تمتد من الساعة السادسة مساء الى الساعة السادسة صباحاً وذلك في المدة التي تبدأ من ١ نيسان الى ٣٠ ايلول من السنة نفسها . والمقصود من بحثنا هذا في حرمة المساكن هي المساكن الخاصة دون المساكن العامة . وقديماً الدستور السوري هذا المبدأ ونص عليه في المادة ١٢ بقوله « للمنازل حرمة مصونة فلا يجوز دخولها الا في الاحوال المبينة في القانون وبالشروط المذكورة فيه » فالشارع السوري تبع الشارع الافرنسي من حيث قدسية هذه الحرية ولكنه لم يتركها حرة بل قيدها بالقيود التي قيد فيها عادة بقية الحريات كحرمان دخول المساكن ليلاً لافراد الضابطة حتى ولو كانوا يحملون قراراً او مذكرة قضائية وقد عني الشارع من جهة اخرى لتأمين هذا المبدأ الدستور بمادة وردت في قانون الجزاء اذ نصت المادة ١٠٥ على انه « اذا دخل موظف الى دار احد قسراً باسم وظيفته خلافاً للاصول المقيد في القوانين والانظمة وفي غير الاحوال والخصوصات التي اجازتها القوانين الملكية والعسكرية والانظمة الضبطية يحبس من ستة اشهر الى ثلاث سنين واذا تبين ان الموظف المذكور انما اقدم على هذا العمل بأمر آمره يعفى من العقاب وبطبق العقاب المذكور على أمره » . يمكن لعمال السلطة العامة دخول المساكن الخاصة باحد الافراد نهاراً على الرغم من ارادة صاحب الدار ولكن مبدئياً لا يصير الدخول الا ضمن الشروط المعينة قانوناً كأن يحمل عمال السلطة قراراً قضائياً يخولهم ذلك الدخول . كما ان الحرية الشخصية لا تنفك عن مبادئها كذلك حرمة المساكن لا تنفك عن ضمانتها وهي كما قلنا ليست سوى نتيجة امتداد للحرية الشخصية ، فالاحتياطات التي اتخذت للمحافظة على حرمة المساكن من الموظفين في المادة ١٠٥ تشمل هذه الحماية من تعدي الافراد على بعضهم البعض بدليل الفقرة الاخيرة للمادة المذكورة القائلة « كل من يدخل من غير الموظفين دار آخر بطريق الاخافة او الاجبار يحبس من اسبوع الى ستة اشهر » كل هذه القيود المبحوث عنها تتعلق بالمساكن الخاصة وان ما يتعلق بالاماكن العامة المفتوحة ابوابها للعموم فيكون الدخول اليها من قبل الضابطة بدون قيد وبتعبير اخر اذا كانت هذه الدور مفتوحة الابواب

فيكون الدخول اليها حراً سواء كان من قبل افراد السلطة او من قبل الافراد العاديين وعند ما توصل الابواب يكون حكمها حكم المساكن الخاصة ، وانا لنجد نصوصا قانونية صريحة تتعلق بالتحقيق الجزائي سواء كان في الاجرام المشهورة او في غيرها وكذا في المسائل الاجرائية ونظام حصر التبغ الجديد الذي يخول افراد السلطة دخول المساكن بصحبة المختار والامام .

لقد جعل بعض الحكومات اباحة الدخول الى المساكن متوقفا على وجود اذن او قرار خطي ، ومنع كل تجاوز على هذه الحرية ما لم يكن الموظف يحمل هذا القرار الخطي املا بصيانة هذه الحرية من كل التعديات الممكنة كما هو الحال في انكلترا بعكس الدستور الالماني الذي اباح انتهاك حرمة المسكن في الحالات الطارئة مع قبول مبدأ لزوم تسليح الموظف بقرار خطي . فاذا تصدى المأمور للدخول على الرغم من هذا المنع فليس للفرد المتجاوز على حريته ان يقاوم ، اذ حدد لذلك عقاب صارم ضد من يقاوم الحكومة بل عليه ان يراجع السلطة المختصة بطريق الشكوى .



حرية التعليم

ان قضية حرية التعليم هي احدى القضايا التي اشغلت الرأى العام الغربي
اواخر القرن التاسع عشر واولئل القرن العشرين لاسيما قبل الحرب العامة
وهي من اعوص المسائل . فالتعليم تتزاحم عليه عناصر شتى اذ كل يرى في قضية التعليم
وسيلة لنشر مبادئه وتعاليمه الدينية والاجتماعية والفلسفية ومن المسائل التي اثيرت وكثرت
حولها الآراء والنظريات مسألة تولي الحكومة بنفسها قضية التعليم بشكل حصري او
تركها هذه المهمة ليقوم بها الافراد او الجمعيات محتفظة لنفسها حق المراقبة والتفتيش عن
التعليم الخاص، وهناك اصول ثالث يجمع بين النظريتين حيث نجد مدارس خاصة ومدارس
عامة وهنا يتساءل المرء هل الدولة ملزمة بان تقدم للجميع حداً اصغرياً للتعليم
الاجباري المجاني؟ وبعبارة اصح هل الدولة مجبرة على تنظيم التعليم الابتدائي المجاني؟
وهناك قضية اخرى اثيرت حولها مناقشات عديدة وهي هل للدولة الحق في ان تجبر
الجميع على ان تعين حداً اصغرياً للتعليم؟ وهل الدولة قادرة على فرض التعليم الابتدائي
بشكل اجباري دون ان تتجاوز حرية الافراد الشخصية .

ان مبدأ اعطاء التعليم الابتدائي شكلاً اجبارياً لسن معينة يختلف باختلاف
الشرائع، وهذا مبدأ مقبول تمشث عليه اغلب الحكومات حتى ان الحكومة السورية
لا زالت تطبق قانوناً عثمانياً يجعل التعليم الابتدائي اجبارياً ومجانياً والجواب عن هذه
الاسئلة هو، على ما نعتقد، ان الدولة بإمكانها ان تفرض على الناس حداً اصغرياً للتعليم .
ولكن ليس لها ان تضع قانوناً من شأنه ان يحول دون حرية المرء من ان يوسع وينمي
قواه المادية والعقلية والمعنوية ، فالدولة بفرضها حداً اصغرياً من التعليم لاتتجاوز

هذا المبدأ بل انها تؤيده وتدعمه لان تعليم الاولاد يساعدهم على انماء قواهم ومداركهم .

فاذا كان الاب حراً في ان يختار لولده المعلم وذلك باعتباره مجبوراً على تأمين التعليم اللازم لولده ففرض التعليم الاجباري من قبل الدولة يعد بمثابة قوة تأييدية لما فرضه الشارع على رب الاسرة .

ان قضية التعليم تتضمن قضيتين مختلفتين الاولى وهي حق تعليم الغير والثانية حق التعلم .

ان القضية الاولى تتضمن الاسئلة الآتية : هل الفرد بصفته فرداً له الحق في ان يعلم الغير بصورة علنية ومجانية ام لا ؟ وان يعلم ما يعلمه او ما يعتقد صواباً وموثقاً به ؟ وهل الدولة مجبرة على ان لا تضع قانوناً يحدد حق الافراد في التعليم ؟

ان حق التعليم ليس مقتصرأ على معرفة ما اذا كان للشخص حق التعلم لما يريد فهذا الحق موجود ولا جدال فيه انما المسألة هي معرفة ما اذا كان لكل فرد الحق في ان يلتقى بكل حرية الاساتذة المرغوبين منه، دون ان يتمكن الشارع من ان يأتي بأي تحديد كان بهذا الشأن ، والحل الايجابي لهذا السؤال هو الوحيد بلا تردد فيما اذا كان البحث يعود للشباب اليافعين المدركين لتصرفاتهم والذين يمكنهم ان يتعلموا من اساتذتهم ما يريدون تعلمه ولكن القضية ليست كذلك فالصعوبة فيها ان الشخص المبحوث عنه هو على الغالب ولد يتعذر عليه مادة ومعنى انتقاء الشخص الذي سيكون استاذاً له . ان الاب في الاسرة هو المكلف بتربية اولاده وتعليمهم ، ويبقى كذلك مادامت الأسرة باقية . والسؤال الذي يمكن ان يوجه هو هل للحكومة ان تحدد هذه الحرية للاب وتفرض عليه انتقاء معلمين بموجب قوانين تسنها لهذه الغاية ؟

اننا نجد في اكثر البلدان ان مسألة التعليم صادفت صعوبات جسيمة والسبب في ذلك يرجع الى مزج قضية التعليم بالقضايا الدينية وعند ما يقال حرية التعليم ينصرف الذهن الى الجمعيات الدينية ولذلك نجد ان اكثر المناقشات التي تثار حول قضية التعليم تثار معها القضايا الدينية .

ان قضية التعليم على شكايها ليست في الحقيقة سوى حرية الفكر وحرية الاعتقاد وحرية الفرد بتعليم غيره ما يعرفه ويعتقده ، وهذه الاتجاهات صحيحة بالنسبة لحرية التعليم ، وحرية التعلم لا تنقل عن الاولى وللشباب اليافع الحق في ان يختار ما يريد من الاساتذة من حيث الكفاءة والعلم والافكار العامة ... واما الطفل فلا يمكنه ان يحسن الاختيار لنفسه لذلك فالدولة هي التي تختار له معلمين وبعبارة اخرى تجبر الدولة الولد على ان يقبل الاستاذ الذي اختارته له . فاذا كان حق التعليم لليافع حراً فالتعليم بالنسبة للطفل الزامي .

ليس للاعتراضات الواردة في هذا الشأن نتيجة باعتبار ان المعارضين انفسهم يعترفون للاب بحق تربية ولده فالمنطق يقضي بان يعترف للاب بحق اختيار المعلم لابنه ، ولا احد ينكر على الاب حقه في تربية وتهذيب وتعليم ابنه ومن مقتضيات هذه الوجبة ان يختار الاب لابنه الطريقة المثلى ليؤمن بها نجاحه وهذه وظيفة الاب الحقيقية باعتباره رب اسرة فاذا فرض ان التشكيلات العائلية زالت واحلت هذه الوظائف التي كان يتعاطاها الاب الى المجتمع فالمجتمع هو الذي يختار الاولاد للمعلمين باعتباره اصبح رئيساً للعائلة كما هي الحالة في روسيا البولشفية .

اذا اعترف بحرية التعليم فينبغي ان يعترف بها بكل تفرعاتها وتتأججها ولذلك يجب على الدولة تنظيمها لتؤمن بقية الحريات وهذا لا يكون الا باتيان بعض تحديدات تبعاً للقواعد والمبادئ التي مر ذكرها في بحث الحريات الاخرى . يمكن للدولة بل يجب عليها ان تحدد حرية التعليم بنسبة الحاجة الى حفظ وحماية حرية الجميع الشخصية فالتحديد بهذا الشكل لا بد وان يظهر لنا بعض الصعوبات . من المؤكد أن للدولة الحق في ان تتخذ بعض التدابير لاجل ان تجعل دور التعليم مستوفاه الشرائط الصحية وان تتطلب من القائمين على التعليم اعطاء بعض ضمانات اخلاقية كافية وهذا لا يكون الا باستعمالها حق مراقبة المدارس التي تخولها حق مراقبة الاساتذة ومنعهم من ان يتجاوزوا على حرية الاولاد الطبيعية والعقلية والادبية . ومقابل ذلك ليس للدولة ان

تمنع أو تفرض على مدرسة من المدارس تدريس مذهب أو دين خاص دون آخر،
اذ ليس للدولة مذهب خاص فهي مكلفة بمقتضى المهمة الملقاة على عاتقها ان تحترم
كل المذاهب والاديان ، وتحميها من تعديات الغير .

هنالك مسألة اخرى واخيرة لابد من البحث فيها وهي صلاحية الدولة في ان
تتطلب ممن يتقاضون التعليم بعض شرائط اخلاقية وعلمية . لقد اثبتت مناقشات
حول هذه القضية فمن قائل يقول بان هذه طريقة غير مباشرة للقضاء على حرية التعليم
وذلك بوضع هذه الكفاءة تحت رحمة الادارة وتقديرها ولكن من وجهة اخرى لابد
للحكومات من ان تراقب هذه الجهة لئلا يسود التعليم فئة جاهلة وضالة من الوجهة
العلمية والاخلاقية .

فالتخلص من سيطرة الحكومة هو جعل هذه المراقبة عائدة لهيئة محققين من
الاساتذة مستقلين عن تأثيرات الحكومة، وتطبيقا لهذا المبدأ نجد المادة الثانية من القانون
الافرنسي سنة ١٨٨٤ تقول : « التعليم هو حر وحرية تمارس وفقا لشرائط
الكفاءة العلمية والادبية المنصوص عليها بالقوانين وتحت مراقبة الدولة وهذه
كل المدارس دون اى استثناء » . ان حرية التعليم مطالب فيها من عناصر متباينة تحت
غايات مختلفة ، فالعلم الابتدائي والثانوي اللذان يستهدفان التأثير على عقول وملكات
الاولاد الصغار والبالغين هما عرضة لمطالبة فئة تريد ان تستولي عليهم تحت غايات
دينية او اجتماعية واما التعليم العالي فالمطالبة فيه تكون على الغالب تحت غاية عملية من
قبل فئة تريد ان تبقى مستقلة وتحاول بواسطته نشر ثقافتها وبث الدعاية لآرائها العلمية
الخاصة . فكما ان حرية التعليم تشكل للفرد او للجماعة حقا ثميناً فهي في الوقت نفسه
سلاح ماض في ايدي الاحزاب القوية تستهدف من ورائه توحيد عقول الشباب نحو
غاية سياسية وقومية واجتماعية فهي من هذه الناحية حرية خطيرة لانقل اهميتها عن
حرية الصحافة بل هي اعظم من حيث تأثيرها على اذهان النشء الجديد الذي لم
يتكون بعد وهو قابل للتأثير، فالذي يستحوذ عليه يصبح القائد له يسوقه لما يريد والاستاذ

مستريحون : « لا يخفى ما عند هذا النشء الجديد من الميل نحو التطرف ، فكل دعاية تستهدف التطرف في المذاهب الاجتماعية او السياسية ، تراها تجمع حولها فئة غير قليلة من الاحداث ، مدفوعين بمامل التطرف ، لذلك يتحتم فرض مراقبة الحكومة على المدارس لتنظيم اتجاهها القومي والاجتماعي » وهذه المراقبة تتناول جميع الجهات سواء كانت علمية او اخلاقية او قومية ، فصلاحه الاولاد تقتضي فرض هذه المراقبة لان الاحداث غير قادرين على مقاومة الدعايات وحماية انفسهم من تأثيراتها وهذا ما دعا البعض اتقاء لهذه المحاذير الى القول بمحصر التعليم على اختلاف درجاته بايدي الدولة وموظفيها ، بحيث لا يمارس مهنة التعليم الا من كان موظفاً او مأذوناً من قبل الحكومة وهذا ما يسمونه بالمدرسة الموحدة . ان التحصيل في سورية يقسم الى تحصيل ابتدائي وثانوي وعال وصناعي وفني . وقد ترك المجال في القسم الاول والثاني حراً لتشبهات الافراد على أن الحكومة تمنح المؤسسات الخاصة المساعدات التي تسمح بها حالتها المالية ، واما التحصيل العالي فقد أصبح يحكم الواقع من خصائص الدولة وحدها .

المدرسة الموحدة :

يوجد حالياً في فرنسا اتجاه جديد نحو اصلاح التعليم وهذا الاتجاه لا ينطبق مع اللفظ الذي يستعمل للاعراب عنه وهو ما يسمونه « بالمدرسة الموحدة l'école unique » ذلك الاصطلاح الغامض غير المنطبق على مدلوله تماماً والقائلون بهذه الفكرة يتطلبون ثلاث مسائل :

- ١ — توحيد خدمات التحصيل الابتدائي بشكل يصبح الانتقال من التحصيل الابتدائي الى الثانوي ضرورياً عن طريق موحدة .
- ٢ — اتخاذ تدابير تساعد كل الاولاد مهما كانت وضعية آباءهم الاجتماعية على الانساب الى كل درجات التحصيل مع تأمين مجانية التحصيل الثانوي العام بصورة خاصة .
- ٣ — اتخاذ تدابير من شأنها اقضاء الاولاد غير القديرين عن متابعة التحصيل الثانوي وهذا ما يسمى باختيار الاحسن والاصلاح .

ان هذا الاسلوب يرمي الى جعل كل طبقات الشعب الفقيرة والغنية تتمكن من الدخول الى المدارس وتستفيد الامة من العبقريات التي قد تكون كامنة فيها لو تركت وشأنها لفقدان الوسائل لديها ، فنظام البكلوريا السوري يؤمن هذه الجهة فيما لو كان التحصيل الثانوي مجانياً بكامله ، على ان نظام التعليم السوري يقبل عدداً غير قليل في القسم الليلي والتهادي وهو يعمل على قبول الاولاد مجاناً من سائر انحاء الدولة على اختلاف قدرتهم المالية ، ان اصول المدرسة الموحدة صادف معارضة شديدة في فرنسا من قبل الاحزاب اليمينية وتأييداً قوياً من الاحزاب اليسارية والمتطرفة وحجة الاولين ان التادي في هذه الحطة يقضي بالنتيجة على حرية التعليم المنصوص عليها في الدستور وعلى خزانة الدولة وحجة الآخرين فيه هي تأمين شمول التعليم لكل الفقراء والعمال لاستثمار المواهب الكامنة في طبقات الشعب وان لا يكون الفقر عثرة في سبيل تعميم الثقافة .



حق الشكوى

يمارس الافراد هذا الحق بتوجيههم الشكاوى الخطية الى المجالس المشكلة او الموظفين العالين عارضين فيها آراءهم او طلباتهم او شكواهم .

ان هذا الحق هو من نوع الحرية الفكرية باعتبار ان الفرد هو حر في عرض افكاره على العموم وبالحاصة على ممثلي السلطة التشريعية والادارية وهو نتيجة محتمة للحرية الشخصية بصورة عامة . ليس لاحد ان يكون ضحية وله ان يرفع شكواه الى المراجع المختصة ، والذي يجلب النظر في هذا الموضوع ان هذا الحق غير مدعم في كل الدساتير ، من الدساتير ما لم تذكر عنه شيئاً ومنها ما تنص عليه وتوجد له ضمانات .

ان بيان حقوق الانسان الصادر سنة ١٧٨٩ لم يذكر عنه شيئاً ويمكن ان يكون واضعو بيان حقوق الانسان قد وجدوا عدم فائدة هذا التصريح باعتباره نتيجة محتمة للحرية الشخصية وللحرية الفكرية .

ان حق الشكوى يستعمل بحالتين مختلفتين :

١ — يمكن ان يستعمل هذا الحق لغاية شخصية كأن يطلب تعديل او حذف قرار شخصي أو يطلب من الحكومة او من البرلمان اتخاذ قرار لمصلحة شخصية فانشكوى التي تصاغ بهذا الشكل هي ولا شك حسب تعريف المؤلفين، عبارة عن ممارسة حق طبيعي ومدني اي انه حق يمكن ان يمارسه اي فرد كان بصفته انساناً وهو حق مدني باعتباره معترفاً به ومضموناً من قبل الجمعية ، وعليه فان هذا الحق تعود ممارسته للجميع بما فيه المنوعون من ممارسة الحقوق السياسية كالنساء والاولاد

والمحرومون الحقوق المدنية وحتى الغرباء ، فحق الشكوى كما وضعناه هو عبارة عن حق يفوق حق الشارع ، ولهذا الاخير الحق في تنظيمه ولكن ليس له الحق في تحديده وحذفه .

٢ - يمكن ان يستعمل هذا الحق لغاية عامة من قبل فرد او مجموعة افراد وهذا لا يطلب اصدار قرار شخصي بل يطلب اصدار قرار عام تعود منفعة للعموم وذلك اما بتقديم الشكوى الى البرلمان لان يصوت على قانون او يرفض مشروعاً او يعدل او يلغي قانوناً موجوداً ، او بتوجيه الطلب الى الحكومة لان تتخذ تدابير عامة ضمن اختصاصاتها ولها ، بصفتها حائزة على حق اقتراح القوانين ، ان تقترح على البرلمان اصدار تشريع في مسألة من المسائل ...

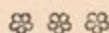
فحق الشكوى بهذا المعنى اصبح عبارة عن اقتراح القوانين التشريعية واشترك في السلطة العامة . بعد هذا الايضاح الا يمكن حصر حق الشكوى بمن يمارس حقوقه السياسية دون سواء ؟

هل يمنع من ممارسة هذا الحق النساء والاولاد والاشخاص المحكومون باسقاط حقوقهم المدنية والاجانب ؟
كل هذه الاسئلة تمر بالحاضر الا ان المؤلفين لم يتفقوا على حل يفي بالجواب عن هذه الاسئلة .

ان حق الشكوى الى المجالس النيابية قد اكتسبت اهمية عظيمة اعظم مما هي عليه اليوم ، في البلاد التي كانت تمتنع على المجالس النيابية حق اقتراح القوانين ، فحق الشكوى هو وسيلة لتلافي هذا النقص بحيث تقترح القوانين عن هذا الطريق بصورة غير مباشرة وترسل الاقتراحات التي تجنبت الحكومة تقديمها للمجلس الا انه منذ اصبح النواب يملكون حق اقتراح القوانين بشكله الكامل لم يبق من حاجة لاستعمال هذا الحق ، فضلاً عن ان الصحافة بشكلها الحاضر اصبحت عنصرراً فعالاً تسيطر على كل الاوساط السياسية وتضع الاجنحات على بساط البحث وتعرضها

وتدافع عنها بما لديها من قوة .

وهذه بدورها تؤثر على الرأي العام وتجعل المجلس والحكومة يهتمان بالامر ، وهذه الطريقة اوقع في النفوس واجدى من مئات الاستدعاءات والمضايقات التي تحمل الالوف من التواقيع الممثلة لاحسن الطبقات والتي تبقى في طرف المهملات في زاوية من زوايا اللجان البرلمانية دون ان تعطي الثمرة المطلوبة منها .



كيف تمارس الاشخاص الادارية حقوقها

ان حقوق الاشخاص الادارية تمارس بواسطة نوعين من العقود عقود وحيدة الطرف وعقود نسائية الطرف (اتفاقيات contrats) فالسائد في الحقوق المدنية هي الاتفاقيات والسائد في الحقوق الادارية هي العقود الفردية .

ان اكثر العقود التي تعقدها الادارة في حياتها العادية هي العقود الوحيدة الطرف والى جانب هذا نجد الادارة تعقد عقوداً ثنائية الطرف وعدد هذه العقود غير قليل ولكنها ليست بنسبة النوع الاول .

العقود -- الاتفاقيات :

يستعمل في الحقوق الادارية نوعان من الاتفاقيات : الاتفاقيات الخاصة والاتفاقيات الادارية ، فالاتفاقيات الخاصة هي العقود التي تعقد وفقاً للاصول والشرائط المستعملة في الحقوق العادية ؛ للادارة شخصية معنوية ذات وجهين ولذلك يمكنها ان تعقد عقوداً على شكلين : تعقد عقوداً بصفتها شخصاً عادياً وفقاً للحقوق العادية وتسمى هذه العقود بالعقود الخاصة وتعقد عقوداً بصفتها سلطة عامة وتسمى عقوداً ادارية ، وللادارة الخيار في انتخاب احد الشكلين والاصولين الحقوقيين المتبعين في العقود ، ادارية كانت ام عادية .

مقايسة بين الاتفاقيات الخاصة والاتفاقيات الادارية :

عند ما تعقد الادارة اتفاقية خاصة وفقاً للحقوق العادية ، تترتب عليها من جراء

هذه الاتفاقية الحقوق التي ترتب عادة من عقد الاتفاقيات الخاصة في الحقوق العادية ومن نتائج هذا الاصول ان تخضع الادارة عند عقدها هذه العقود الى الاصول المتبع في العقود العادية من اصول ومحاكمات بحيث لا يبقى اي فرق بينها وبين الافراد العاديين فالشكل المتعارف في هذا النوع هو عقود التصرف والايجارات في الاحوال الخاصة فهذه العقود تتبع في عقدها القواعد الحقوقية العادية ويستثنى من ذلك قضية الحجز لان املاك الدولة الخاصة لا تحجز . ليس لاحد الحق في ان يحجز الاملاك الخاصة للدولة او المحافظة او غيرها من المؤسسات العامة اضافة الى ذلك ان الطرق الاجرائية العادية لا تطبق ايضاً على الاشخاص الادارية فالطريقة الوحيدة لجعل الادارة على اختلاف انواعها ودرجاتها تنفذ الاتفاقيات المعقودة هي التوسل بتقييد المبالغ المطلوبة في الموازنة .

الاتفاقيات الادارية :

ان الاتفاقيات الادارية تختلف عن الاتفاقيات العادية باعتبارها عائدة للخدمات العامة ، وهي تتضمن امتيازات استثنائية لا تتمتع بها الاتفاقيات العادية .
ان هذه الامتيازات تفسر من جهة بامتياز في الصلاحية ، اي ان المحاكم الادارية هي ذات صلاحية في رؤية الدعاوى التي تنشأ عن هذه الاتفاقيات . ومن جهة اخرى تفسر بإمكان ادخال قواعد خاصة مختلفة كل الاختلاف عن الاتفاقيات العادية لاسيما القواعد العائدة لنظرية المفاجآت والمخاطر تلك النظرية التي هي من مستحدثات الادارة ولا تطبق الا على الاتفاقيات التي تعقد من قبل الادارات العامة .
يوجد قاعدتان لتمييز العقود العادية عن العقود الادارية :

- ١ — الاتفاقيات الادارية العادية وهي العائدة لاملاك الدولة الخاصة .
- ٢ — الاتفاقيات التي لا تتضمن اي شرط شاذ عن الحقوق العادية كاشتراط مراجعة المجالس الادارية للفصل في الخلاف او اعطاء صلاحية الفسخ بشكل وجيد

الطرف ، فالاتفاقيات لا تفسخ عادة الا بحكم محكمة او باتفاق الطرفين واما في العقود الادارية فاننا لاحظ على الغالب شرطاً يبيح للادارة امكان فسخ العقد بشكل وحيد الطرف وهذا يشكل شذوذاً عن الحقوق العادية، وللادارة حق الخيار في ان تختار الشكل العادي او الشكل الاداري ما لم يوجد نص صريح يتضمن العكس .

ان مجلس الدولة الافرنسي باجتهاداته المتعددة وضع صيغة لاجل تفريق الاتفاقيات العادية عن الاتفاقيات العامة او الاتفاقيات الادارية وهذه الصيغة نجدها في احدى فقرات حكم صدر في كانون الثاني عام ١٩٢٥ « حيث ان الاتفاقية لا تتضمن اي شرط خاص من الشروط الادارية ولا اية احوالة الى دفتر الشروط الخاص ولا تتضمن اي قاعدة استثنائية للطرق الاجرائية فالدولة بهذا العقد ظهرت مثل بقية الافراد دون اي امتياز ، لذلك فان العقد هو عقد عادي ينبع اصول المحاكاة امام المحاكم العادية عند وقوع اختلاف ما » . والامثلة على ذلك كثيرة جداً منها العقود التي تعقدها الادارة لاصلاح بنابة من املاك الدولة الخاصة فالادارة عند تعاقدها مع احد المتعدين للقيام بالاصلاح المنشود تتعاقد كاحد الافراد دون اي فرق او تمييز .

وكذا التعهدات التي لا تتضمن اي امتياز فهي تعد ايضاً من الاتفاقيات العادية وبالعكس فان المبيعات التي تتضمن بعض امتيازات للادارة تعد من الاتفاقيات الادارية وهذه الامتيازات تفسر بشذوذ عن القواعد المتبعة في الحقوق العادية .

ان بيع الاموال المنقولة والغير المنقولة العائدة للادارات العامة يعد بيعاً عادياً تجري عليه احكام الحقوق المدنية العادية التي تبث فيها للادارة او عليها حسب ما يترأى للمحكمة من الوثائق المبرزة من الجهتين . يستثنى من ذلك بيع الاموال الغير المنقولة العائدة للدولة، التي تباع بمعرفة مجلس الادارة خلافاً للبيوع الاخرى ويضاف الى هذا الاستثناء اشياء اخرى تتعلق ببيع الاموال المنقولة ، اما غير المنقولة فانها لا تباع الا بالتراد العلني حفظاً لمنافع الاشخاص الادارية العامة .

وكذا عقود الاجارات التي تعقدها الادارات العامة على املاكها الخاصة فانها عقود عادية وهي مشابهة للعقود التي يعقدها الافراد وفقاً للحقوق المدنية العادية

وهي أيضاً تعقد على طريقة المزايدة ولكن هذا لا يمنع من ان تجري محاكمتها عند وقوع خلاف لدى المحاكم العادية وهذه العقود تشمل أيضاً عقود الصيد في اخراج الدولة وانهارها .

وكذا « الامتيازات concessions » فانها تعد من العقود العادية باعتبارها تعطي للانفراد حقوقاً عينية لاملاك الدولة الخاصة ، والفرق بين عقود الاجارات والامتيازات ان الامتيازات تحول صاحب الامتياز حقوقاً عينية يسري مفعولها على الغير بينما الاولى لا تتضمن شيئاً من ذلك لمصلحة المستأجر كأن تعطي الدولة أحد الافراد او الشركات حق استثمار ارض جارية بملكها الخاص لمدة ٩٩ سنة مثلاً ، فهذه العقود تشبه البيع الا انها تختلف عنه باعتبارها لا تعطي الفرد المتعاقد مع الدولة الملكية ، اذ يحق للدولة ان تنتزع عنه هذا الحق فيما اذا ثبت لها ان صاحب الامتياز لم يقيم بالواجبات المترتبة عليه كأن يمتنع عن فلاحه وزراعة الاراضي المعطاة له .

انواع الاتفاقيات الادارية Des contrats administratifs :

يمكن ان تقسم الاتفاقيات الادارية الى ثلاثة اقسام اساسية :

١ — امتيازات الخدمات العامة Des concessions de services publics

٢ — امتيازات الاشغال العامة C. de travaux publics

٣ — تلميز المبيعات Les marchés de fournitures

امتيازات الخدمات العامة :

تكلف الحكومة او المحافظة احد الاشخاص العادين او شركة من الشركات لاجل ان تدير لحسابها وبصورة مؤقتة خدمة عامة مقابل اخذ رسم من المتفعين او مقابل مبلغ يتقاضونه من الحكومة ، وعلى طريق المثال نذكر اتفاق احدى البلديات مع احدى الشركات لتؤمن النقل المشترك في نطاق البلدية بواسطة سيارات النقل . ان تأمين خدمة النقل بهذا الشكل يشكل امتيازاً للشركة .

امتيازات الاشغال العامة :

ان امتياز الاشغال العامة يشكل نوعاً خاصاً من الخدمات العامة التي تدار بمعرفة نهج خاص والطريق الموصلة الى ذلك هي تكليف الادارة شخصاً او شركة القيام بعمل يتعلق بغير منقول لانشائه واستثماره لمدة معينة ومقابل تعويض يطلب من المنتفعين .
لذلك فان امتياز الاشغال العامة هو امتياز للخدمة العامة ولكن من نوع خاص باعتباره يتضمن عملاً اضافياً وهو العمل الانشائي .

ان العمل المطلوب هو امكان تفريق امتياز الخدمات العامة عن امتياز الاشغال العامة والمثال البارز على امتياز الاشغال العامة هو امتياز الخطوط الحديدية ، والترامواي وامتياز توزيع المياه والغاز والكهرباء وهذه الخدمات تعطى على الغالب من قبل البلديات وهي من نوع الامتياز الاشغال العامة باعتبار ان صاحب الامتياز مكلف باعمال انشائية مثل انشاء الطرقات او اصلاحها تأميناً لسير الخدمة العامة، وبعكس ذلك فان صاحب امتياز النقل وتسيير السيارات الكبيرة (اتوبوسات) هو غير مكلف باعمال انشائية فامتيازُه ينحصر بتأمين النقل فقط وهو من امتيازات الخدمات العامة .

ان اتفاقية الخدمة العامة هي احدى الاتفاقيات التي تربط الدولة او احدى الادارات العامة باحد الافراد او الشركات لتقوم او يقوموا مقامها في ادارة خدمة من الخدمات العامة .

ان اكثر هذه الخدمات تدار من قبل الادارة مباشرة en regie بوسائلها الخاصة ويستثنى من ذلك الخدمات التي تتضمن بعض موارد اقتصادية فهذه بدلاً من ان تستثمر من قبل موظفي الدولة او المحافظة فانها تعطى لاحدى الشركات التي تصبح شريكة للادارة . كل اتفاقية لاستثمار خدمة عامة تكون بمثابة تعاون يجري بين الادارة او اشتراك بين فعالية الادارة وفعالية الافراد .

المبايعات :

ان هذه الاتفاقيات تعقد من قبل الاشخاص الادارية لاجل تدارك الاشياء المنقولة للادارة وهي شبيهة بالشراء العادي فالادارة عند ما تحتاج سبباً لتدراك حاجاتها تلجأ الى احدى طريقتين مختلفتين اما ان تبتاع ذلك بواسطة الشراء العادي التابع للشروط المتبعة في الحقوق المدنية واما ان تلجأ الى طريقة المبيعات بواسطة اتفاقيات ادارية تسمى « المبيعات » .

ان اصول المبيعات يتضمن امتيازات شاذة بالنسبة للحقوق العادية لاسيما فيما يتعلق بإمكان الادارة فسخ الاتفاقية بعقد وحيد الطرف وامكان تغيير شرائطها خلال تنفيذها فهذه المبيعات تتبع من حيث الصلاحية المجالس الادارية .

التزام الاشغال :

التزام الاشغال هو الاتفاقية التي بموجبها تكلف الادارة احد الافراد القيام بانشاء بناء او عمل من الاعمال خلافاً لامتيار الخدمات العامة الذي يتضمن ادارة الخدمة العامة فالالتزام يقتصر على عمل الانشاء دون ان يكون شريكاً للادارة بادارة الخدمة العامة وكل ما في الامر انه يشكل اتفاقية تعتبر من نوع الاتفاقيات الادارية التي تحتوي على شذوذ بالنسبة للاتفاقيات العادية ، ولهذا تعد حقوق الملتزم فيها اقل من حقوق الملتزمين العاديين باتفاقياتهم .

الحصر

الحصر : ان قضية الحصر توضع موضع البحث بالشكل الآتي : تكليف احدى الادارات شخصاً او شركة بواسطة اتفاقية تعقدتها معه للقيام باعباء خدمة عامة او اشغال عامة تمنح نفسها من حق عقد اتفاقية اخرى مع شخص او شركة اخرى للقيام بعمل مشابه للعمل المتفق عليه بالاتفاقية الاولى وتمنع ايضاً من منح امتياز للخدمة نفسها الى شركة او افراد مزاحمين للاولى فهذه القضية تتعلق مباشرة بنوعين من الخدمات العامة النوع الاول يشمل مشاريع المياه والغاز والكهرباء والنوع الثاني يشمل خدمة النقل المشترك .

القواعد المستنبطة من فئة المحاكم الادارية بما يتعلق بقضايا الحصر :

١ — ان قضية الحصر لا تحدث بعقد وحيد الطرف مثل الرخصة التي تعطى في المسائل العادية بل تعطى بواسطة اتفاقية او بواسطة امتياز « ليس من امتياز بدون اتفاقية » .

٢ — ان امتياز الخدمة العامة او امتياز الاشغال العامة لا يتضمنان من نفسيهما حصراً ما لم ينص بصراحة على وجود حصر سواء كان في امتياز الخدمة العامة او في امتيازات الاشغال العامة .

هذا ما اجمعت عليه اجتهادات مجلس الشورى الافرنسي وهو ينحول البلدية ، التي اعطت امتيازاً لا ينص على حصر ، ان تعطي امتيازاً مشابهاً للاول ، وعمل البلدية هذا لا يشكل خطأ يستوجب المسؤولية تجاه الشركة الاولى .

٣ - الحصر لا يعطى بشكل مطلق :

ان الحصر الذي تمنحه البلدية لا يمكن ان يتضمن شرطاً تمنع البلدية به نفسها من حق السماح لشركة في ان تقوم بنفس الخدمة واذا فعلت فيكون قد تجاوزت صلاحيتها وعرضت قرارها للفسخ من قبل مجلس الشورى .

وقد وضع مجلس الشورى الافرنسي نظريته في قرار صادر في ٢٨ تشرين الاول ١٩٣٢ قائلاً : « ان الصفة المطلقة والدائمة التي اشترطتها البلدية لنفسها تعد تجاوزاً على صلاحيتها ، فليس للبلدية ان تمنح متعهداً حصراً مطلقاً للنقل في البلدة ، فلو فرض ان احدى البلديات اعطت امتيازاً للكهرباء في نطاق اراضيها فلا يمكنها ان تعطي صاحب الامتياز حصراً مطلقاً » . وبالرغم من كل التعهدات الممكن ان تأخذها البلدية على عاتقها تجاه صاحب الامتياز فانه يبقى المجال امامها متسعاً لان تسميح لشركة اخرى بان تقوم بنفس الخدمة . مثلاً في بلدة اعطي حق توليد الكهرباء وتمديد شركة اخرى بان تولد القوى الكهربائية وتمدد اسلاكها سواء كان خاصاً بها او بغيرها من العموم ومقابل ذلك لا يطلب سوى شرط واحد وهو ان لا تستعمل الشركة الثانية ولا تتجاوز اسلاكها الطرقات العامة ، لذلك فالبلديات بإمكانها ان تعهد بمساعدة شركة اخرى غير الشركة صاحبة الحصر شرط ان لا تتجاوز اسلاكها الطرقات العامة . ان شركة الكهرباء في باريز تتمتع بامتياز حصر الكهرباء الذي يشمل استعمال الطرقات العامة لتأمين تمديدات الاسلاك العائدة لهذه الشركة ، ولكن هذا الحصر لا يمنع احداً من ان يقوم بتمديدات خاصة لاستحصال القوة الكهربائية واستثمار قواها بوسائله الخاصة . واكثر من ذلك لا يوجد مانع يمنع احداً من بيع القوة الكهربائية للغير تلك القوة التي استحصلت من قبل احد الناس دون ان يكون للشركة صاحبة امتياز الحصر دخل في ذلك . وكل ما يطلب من هذا الاخير ان لا تتجاوز تمديداته الطرقات العامة وهذا ما جعل الطرقات الخاصة بالابنية والشوارع الجديدة في باريز تحتوي على تمديدات كهربائية تقوم بتوفير عدة ابنية دون ان تجتاز الطرقات العامة .

ان عدم الاطلاق في امتياز حصر الكهرباء يسري مفعوله على اشياء اخرى مثل الماء والغاز والنقل .

٤ — يمكن للإدارة معطية الامتياز ان تتعهد بعدم معاونتها لشركة مزاحمة اخرى :
بامكان الادارة معطية امتياز الحصر ان تتعهد باتفاقية الحصر بان لا تساعد شركة مزاحمة
للشركة الاولى : لو فرض ان احدى البلديات اعطت احدى الشركات امتيازاً حصرياً
للقيام بخدمة النقل بواسطة الترامواي او بواسطة السيارات الكبيرة فيمكن ان
تشترب على نفسها في صلب الاتفاقية شرطاً يتضمن تعهداً بعدم مساعدة شركة اخرى
مزاحمة للاولى .

واذا قامت البلدية بالرغم من هذا الشرط وساعدت شركة اخرى فترتكب خطأ
يستوجب مسؤوليتها وتعرض نفسها للدفع العطل والضرر . وفي ذلك قرار لمجلس الشورى
الفرنسي صادر في ١٣ كانون الثاني ١٩٣٣ في قضية « ميرونو » والقاضي الذي فصل في
قضية العطل والضرر هو قاضي المكان الذي عقدت فيه المناقولة وتطبيقاً لهذا المبدأ فقد
حكم على عدة بلديات لمعاونتها شركات مزاحمة للشركات صاحبات الحصر خلافاً
للتعهدات الخطية . ومجلس الشورى الفرنسي ذهب في اجتهاده الى مدى ابعد من ذلك
وهو حكمه في قضية اعطت البلدية فيها الى شركة مزاحمة مشورة موافقة فعمل
البلدية هذا لم يكن سوى اعطاء رأي استشاري ليس الا واعتبر مجلس الشورى ابداء
الرأي الموافق كافياً لتحميل البلدية المسؤولية كما جاء في قراره ١٠ تموز
سنة ١٨٩٦

٥ — القواعد الخاصة بامتيازات توزيع الكهرباء :

ان الحصر المتعلق بتوزيع القوى الكهربائية يتبع قواعد خاصة وهذه القواعد
توضع عادة في قوانين خاصة وهي على نوعين نوع يتعلق بالتعميدات التي تمنح بامتياز
ونوع آخر يتعلق بالتعميدات المسموح بها بعقد وحيد الطرف فهذا النوع من
التعميدات لا يحتاج الى امتياز حصر ، ولكن هذا لا يعني انه يمكن لاحدى البلديات

ان تعطي امتيازاً مطلقاً عاماً شاملاً للتمديدات الكهربائية فالبلدية يمكنها ان تمنح هذه الشركة امتيازاً لان تقوم فقط بالتمديدات الكهربائية للبلدة وتوزع الكهرباء للتوزيع. ويستنتج من هذا ان توليد الكهرباء بالقوى المحركة ببقى حرأفلا يمكن للبلدية ان تعطي حصراً مطلقاً للقوى المحركة او للاستعمالات الكهربائية الاخرى في الوقت الذي تعمم فيه استعمال القوى الكهربائية البيئية والتجارية .

٦ — ينبغي ان يحدد تفسير شروط الحصر :

ان الفكرة التي تسود قضية الحصر هي عدم التوسع بمعاني الامتياز والاتجاه الى حصرها باعتبار ان الحصر نفسه هو عبارة عن حل استثنائي والشروط التي يتضمنها الحصر ينبغي ان تفسر بشكل محدود على ان لا يخل بسير الخدمة المعطاة بشكل حصر. ان الهدف الاعلى لقضايا الاشغال العامة هو تأمين تنفيذ العمل وديمومته ، وان مصلحة الخدمة العامة ينبغي ان تضمحل امامها مصلحة المتعهد الشخصية ، وان القاعدة العامة المتبعة في الحقوق العادية القائمة بان الشك والغموض يفسران لمصلحة المدين لا تطبق في العقود الادارية فالقاعدة التي تمتد عاينها الحقوق الادارية بهذا الشأن هي على عكس ذلك اي ان العقود تفسر لمصلحة الادارة التي يفترض بانها تدبر العمل لمصلحة الخدمة العامة والمثال البارز لهذه القاعدة الخلاف المعروف الذي حدث في فرنسا بين شركات الغاز والكهرباء ، والفضل في ايجاد حل لهذا الخلاف يرجع الى الاستاذ هريو عميد معهد الحقوق الافرنسي في طولوز بالتقرير الذي قدمه بهذا الشأن وجعل مجلس الدولة الفرنسي يمشى عليه وقد سمي الاستاذ هريو هذا الحدث بالحرب بين ثلاث قوى .

الجدال القائم بين الغاز والكهرباء :

ان التعمق بهذه الابحاث قد يجدينا نفعاً لما عندنا من حالات مشابهة له لفستينر بما حدث لدى الامم الاخرى التي سبقتنا في هذا المضمار ، اذ ان رقبات الفن لا تقف

عند حد . لقد أتى وقت عد فيه استعمال الغاز من ارقى وسائط النور والتدفئة والوقود الا ان تقدم الاختراعات في اواخر القرن التاسع عشر بما يتعلق بالكهرباء جعل استعمال الغاز عديم الفائدة ان لم يكن ضاراً بصحة المستهلكين ولا يقوم الغاز بالفائدة التي تتأمن من الكهرباء مما جعل هذا التزاحم بين الغاز والكهرباء يوجد مسألة حقوقية ذات بال اثير حولها نقاش ومجادلات عنيفة انتهت الى ايجاد حل يلتئم مع مصلحة الخدمة العامة ، وقد وضعت المسألة لدى القضاء الاداري بالشكل الآتي :

اعتادت اكثر البلديات خلال القرن التاسع عشر ان تعطي امتيازات التمديدات الغازية لمدد متفاوت بين خمسين وتسع وتسعين سنة بمقود تتضمن حصر الانارة لشركة الغاز في مدينة من المدن مع نص صريح تمتنع البلدية فيه من مساعدة اي شركة مزاحمة للشركة الاولى باي واسطة كانت ، كاعطاء اذن او امتياز او تقديم أية مساعدة .

ولكن ترقيات العصر كما قلنا لا تقف عند حد حيث ظهر مؤخراً وانتشر استعمال الكهرباء للتنوير مما جعل الاهلين يطلبون من البلدية السماح لشركات الكهرباء بمد خطوطها الكهربائية في الطرقات العامة لتمكين من تنوير البيوت ، فهذه القوى الجديدة التي ثبتت نظافتها وسهولة استعمالها وكثرة الفوائد التي تقتني منها جعل كثيراً من البلديات تقدم على اعطاء رخص لشركات الكهرباء لتمديد في الطرقات العامة اسلاك الكهرباء على الرغم من عقود الحصر المرتبطة بها تجاه شركات الغاز مع التصريح بان لهذه الشركات ان تستعمل الطرقات العامة وتمدد الاسلاك فيها سواء كان تحت الارض او فوقها فالبلديات تملل خطتها هذه بان امتياز الحصر المعطى لشركة الغاز هو محصور بحصر الغاز ولا يتناول الكهرباء فلذلك وجدت لنفسها الحق في اعطاء اذن بصورة مؤقتة لشركة الكهرباء لان تستعمل الطرقات العامة الامر الذي اغاظ شركات الغاز وحملها على مراجعة مجلس الادارة ومن بعده مجلس الشورى . فمجلس الشورى الافرنسي تبع في هذه المسألة ومسألة الخطوط الحديدية والترامواي

مع الاوتوبيس خطبتين متناقضتين في الحطة الاولى تمشي نحو تفسير العقد لمصلحة الشركة صاحبة الامتياز وفي الحطة الثانية تمشي نحو مصلحة الخدمة العامة والادارة .

قضية بلدية سانت اتين مع شركة الغاز :

لقد رأى مجلس الدولة الافرنسي بهذه القضية ان الشروط التي يتضمنها العقد باسراط البلدية على نفسها الامتناع من مساعدة اية شركة مزاحمة للشركة صاحبة امتياز الحصر يؤول بالنسبة لشركة الغاز ليس فقط لحصر الغاز والتنوير به بل تناول كل انواع التنوير بما فيه نور الكهرباء الذي هو حصر شامل «monopole exclustif» يتضمن ليس فقط التنوير بالغاز من قبل شركة اخرى بل يتضمن كل انواع التنوير . وقد تبع هذا القرار قرارات اخرى تتضمن الحكم على البلديات التي ادخلت التنوير بالكهرباء على الرغم من العقود التي تربطها بشركات الغاز بعطل وضرب بمبالغ عظيمة لمصلحة شركات الغاز من جراء الرخص التي منحت لها استعمال الطرقات العامة وهذا ما سبب ارتباكاً وتشويشاً للبلديات التي سبق واعطت امتيازات للتمديدات الغازية لمدة ٤٠ او ٥٠ سنة وجعلها تقف وقفة الحائر لتختار احدى الطريقتين اما ان تجبر على دفع مبالغ باهظة باسم تعويض للشركات الغازية او تمتنع عن استعمال الكهرباء وتقف حجر عثرة في سبيل تحقيق تمنيات الشعب والترقيات الحديثة . بدأ مجلس الشورى تجاه هذا الارتباك يفكر بايجاد طريقة مثلى يتمكن بموجبها من حل المشكلة بشكل يؤلف بين مصلحة شركة الغاز ولا يعرضها للخراب ومصلحة البلدية بالوقت نفسه في ادخال الكهرباء .

وقد توفق مجلس الشورى باعطاء قرار دقيق ومحكم مبني على اجتهاد علمي مملوء بالحكمة وذلك بقرار صادر في ١١ كانون الثاني عام ١٩٠٢ وبالاتناد الى اللائحة المنظمة من قبل الاستاذ هوريو وقد علل مجلس الشورى قراره بالمبدأ الآتي :

« ان البلديات كانت تعهدت لشركات الحصر ان تمتنع عن مساعدة اية شركة مزاحمة

للشركة الاولى ولو كانت شركة كهرباء ولكن هذا التعهد لا يعني تضحية الخدمة العامة وهي خدمة الانارة. فاذا ادعت شركة الغاز بأن امتياز حصرها يشمل كل انواع التنوير فعليها ان تتطور وتقوم هي بانارة الكهرباء، وعلى البلدية التي اعطت شركة الغاز امتياز حصر التنوير ان تنذرهما بان تقدم للبلدية النور الكهربائي مع نور الغاز بنفس الشروط التي تقدمت بها شركة اخرى وينبغي للشركة صاحبة الامتياز ان تثبت قيامها بشروط الامتياز وهذا الامتياز لا يمكن ولن يمكن ان يتعارض مع الترتيبات الحديثة وتأمين الخدمات العامة وفقاً للتطورات العصرية .

فالخبر كما قلنا ينبغي ان لا يفسر ضد مصلحة الخدمة العامة بل انه وضع ليؤمن سير الخدمة العامة على احسن شكل ممكن وفي القضية الموضوعية للبحث احسن شكل لابقاء الخدمة العامة هو العمل على ايجاد التمديدات الكهربائية التي اثبتت التجارب بانها من احسن ما اوجده الفن والحضارة .

وتجاء هذا عندما تقدم احدى شركات الكهرباء للبلدية بشروط لاجل تمديد القوى الكهربائية في داخل البلدة عليها ان تتصل بشركة الغاز وتطلعها على الشروط المقدمة من قبل شركة الكهرباء وتطلب اليها اجراء التمديدات الكهربائية بنفس الشروط المعروضة من قبل شركة الكهرباء . فاذا اعتبرت هذه الشروط معقولة من قبل المحاكم المكلفة بمعرفة فيما اذا كانت الشروط المعروضة معقولة ام لا واذا لم تقبل شركة الغاز هذه الشروط ورفضت ممارسة الامتياز الذي تتمتع به فعندها تستعمل البلدية حريتها وتفاوض شركة الكهرباء لتتفق معها . ويمكن ان يقال حينئذ ان البلدية لم ترتكب في عملها خطأ بل الشركة هي التي ارتكبت خطأ ولم تثبت ممارستها لامتيازها الذي تتطلبه .

ان اجتهاد مجلس الشورى هذا يثبت بصراحة ما يسمونه بصلاحيه مجلس الدولة « برتوريان prétoriens » المبني على تفسير ناضج ومحكم لصك امتياز الحصر ولم يقف مجلس الدولة عند هذا الحد بل بقي مثابراً على اجتهاده في قضايا عديدة اخرى وان

الجدال الذي اثير حول قضية الغاز والكهرباء اثير مجدداً بين « الخطوط الحديدية والطرق » entre le reil et la route أى بين الخط الحديدى والاوتوبوس. وهذا الجدال يظهر بشكل بارز ومختلف عن الجدال الانف الذكر القائم بين الغاز والكهرباء الا ان لذلك الخلاف حسبا يترأى لنا محسنات وسيئات .

× ان محسنات الخط الحديدى هي المبالغ الجسيمة التي توظف لتمديد الخطوط الحديدية سواء كانت تلك الخطوط مخصصة للمنافع العامة للدولة او للمنافع المحلية وهذه المبالغ التي توظف في تمديد الخطوط الحديدية تكون على الغالب بضمان الادارة لذلك لا يمكن لهذه ان تتركها تسير كما نشاء الا بصعوبة ولكن على الرغم من عدم نجاح الخطوط الحديدية المحلية فاننا نجد بعض الخطوط في فرنسا لاتزال تعمل مع العجز والحسار وذلك لاسباب سياسية تتعلق بمنفعة الناحيين من بعض النواب او الشيوخ . . هذا بالرغم من كون دوام استعمال الخطوط الحديدية المحلية تأتي على اصحابها بالحسار بسبب منافسة السيارات الكبيرة « الاوتوبوس » لها .

× الحسنات التي تتعلق بالاوتوبوس . — يوجد محسنات لاستعمال الاوتوبوس وذلك لان الخطوط الحديدية اصبحت في عجز مستمر عن ايفاء الحاجة بالسرعة المطلوبة وعلى الغالب ان العقود التي تعقد بين السلطات المحلية وشركات الخطوط الحديدية المحلية لا يوجد فيها نص يمنع البلدية من مساعدة وتمجيد شركة مزاحمة للشركة الاولى ، وهذا ما يجعل الطرق حرة من قيد يقيد بها وان حذف الخطوط الحديدية لايمس سوي بعض منافع خاصة لبعض الناحيين وان الاهلين تركوا استعمال هذه الخطوط ليستعملوا غيرها من الوسائط النقلة ولذلك نجد ان الطريقة الوحيدة للخلاص من الحصر الموجود للخطوط الحديدية وتمكين شركة الاوتوبوس من ان تستثمر الطرق لتسيير عرباتها هي الطريقة التي اوجدها مجلس الشورى الافرنسي بقراره الصادر سنة ١٩٣٣ والمعروف بقرار شاربورغ وذلك باتباع الطريقين الآتيين :

الاولى منها : ان تبذل السلطة كل ما لديها من قوة الضابطة لاف تنظم سير الاوتوبوس بشكل يجعل ضرره خفيفاً على امتياز الخط الحديدي ، كأن تنظم محلات الوقوف والطرق التي تسير عليها عربات الاوتوبوس . فمجلس الشورى يصرح بلزوم حماية الخدمات العامة الموجودة سابقاً لالشيء سوى المصلحة العامة .

والطريقة الثانية : يتعلق بالاصول الموصل الى حل الخلاف عن طريق التأليف بين البلدية معطية الامتياز والشركة صاحبة الامتياز وهذا الاتفاق شبيه بالحل الذي كان ابداء مجلس الدولة حين البحث في قضية الخلاف بين الغاز والكهرباء فالادارة تقول لصاحب الامتياز هنالك طريقة سهلة جدا لاجل حل القضية الناشئة عن مزاحمة الاوتوبوس ، وذلك بأن تقوم بتأمين النقل ليس فقط بواسطة الخط الحديدي بل بواسطة الاوتوبوس ايضاً . وبالطبع ليس للادارة ان ترغم الشركة صاحبة امتياز الجر (الترامواي) على قبول هذا الحل وان تدار ادارة الاوتوبوس مع ادارة الترامواي . ان اتفاق الادارة مع صاحب الامتياز على هذا الشكل يعد حلاً مرضياً للطرفين واما اذا لم يتم الاتفاق وترفض الشركة استئجار الاوتوبوس مع الخط الحديدي فيبقى الخط الحديدي في حالة عجز مستمر وعندئذ يعد هذا الرفض سبباً لفسخ الامتياز ويمكن للادارة تجاه ملتزمها العاصي على ادارة خدمة عامة وهي تأمين النقل بواسطة الاوتوبوس ، ان تفسخ الامتياز بواسطة المحكمة المختصة مع طلب الحكم على الشركة بمبلغ يعطى للادارة باسم عطل وضرر لرفضها القيام بخدمة عامة . ويمكننا بعد هذا الايضاح ان نلخص ما سبق من المناقشات المتعلقة بالخلاف الكائن بين الغاز والكهرباء وبين الاوتوبوس والخط الحديدي بما يأتي :

- ١ - هل حصر التنوير بالغاز المعطى لشركة غاز من قبل بلدية من البلديات بمنعها من ان تبسح التمديدات الكهربائية ؟ الجواب عن ذلك ما يأتي :
- أ - ان امتياز حصر الغاز المعطى لشركة غاز من قبل بلدية من البلديات يشمل كل وسائط التنوير .

ب — لا يمكن للبلدية ان تعطي امتيازاً للكهرباء ما لم تنذر صاحب امتياز الغاز بأن يقوم بذاته بالتمديدات الكهربائية وفق شروط عادية .

٢ — ان الحصر المعطى لشركة الترامواي لا يتضمن حصر جميع وسائط النقل لذلك فان قضية الترامواي هي غير قضية التنوير .

يوجد مسألتان متعلقتان بقضية الترامواي مع الاوتوبوس .

أ — ان البلدية التي اعطت امتيازاً مع الحصر لشركة ترامواي وتريد ان تحمي متعديها هل يمكنها لاجل الوصول الى حمايته ان تضع انظمة انضباطية من شأنها ان تضيق ادارة الاوتوبوس في عملها كأن نحدث محطات تنظيم السير بشكل بزيج الاوتوبوس؟ لقد قرر انه من الممكن ان تستعمل البلدية سلطتها الانضباطية لاجل ان تحمي صاحب الامتياز وهذه الخطوة عدت من المنافع العامة .

ب — هل للبلدية التي تريد ان تتخلص من متعديها صاحب امتياز الترامواي ان تحدث ادارة اوتوبوس ؟

ان البلدية بإمكانها ان تفرض على صاحب امتياز الترامواي ان يدير ادارة الاوتوبوس ولكن ليس لها ان تجبره على ذلك بينما بإمكانها ان تجبر شركة الغاز على ان تمدد الكهرباء، باعتبار ان صاحب حصر الغاز يدعي حصراً عاماً لكل انواع التنويرات ، واما صاحب امتياز الترامواي الذي ليس له صفة حصر عام لكل وسائط النقل فلا يمكن ان يرغم على ان يدير كل وسائط النقل باعتباره لم يدع حصراً . في هذه الحالة يمكن للبلدية ان تقترح على صاحب امتياز الترامواي ان يدير خدمة الاوتوبوس واذا رفض ذلك فيمكن لاحد الطرفين ولا سيما للبلدية ان يعمل على فسخ الامتياز ويطلب من المحاكم ان تحكم بفسخ الامتياز وذلك عند ما يتبين ان استثمار الخط يصبح في حالة عجز مستمر وغير قابلة للتلافي اذ لا يمكن ان تجبر البلدية على الاحتفاظ ابدياً بترامواي لا يعطي ربحاً وللبلدية ان تطلب من صاحب الامتياز معرفة ما اذا كان على استعداد لادارة خدمة اوتوبوس ام لا ؟ واذا رفض ذلك فللبلدية ان تفسخ الامتياز

بمراجعتها المحكمة المختصة طالبة اعطاء الحكم بالعدل والضرر واذا رأت المحكمة ان صاحب امتياز التراموي مخطيء لعدم قيامه بخدمة الاوتوبوسات فتحكم بالفسخ والعدل والضرر .

اعمال مفاجئة تزيد توازن العقد الاداري اثناء تنفيذه . — هنالك قضية ثانية

وهامة جدا متعلقة بالاتفاقيات الادارية وهي تلخص بالاعمال المفاجئة التي تخل بالتوازن في العقود اثناء تنفيذها وهذه القضية عبارة عن اتفاقية متتابعة successive يمتد مفعولها مع الزمن ويتطلب تنفيذها اعمالا متتابعة ، وكما كان هذا النوع من العقود طويل الامد كثرت وتنوعت الاسباب التي تخل بتوازنه خلال تنفيذه .

يوجد ثلاثة اصناف للاعمال المفاجئة الممكن ان تخل بتوازن اي عقد اداري متتابع وهي تستلزم اجتناب مزجها مع بعضها باعتبارها تولد نتائج حقوقية مختلفة . وهذه الاصناف تصنف كما يلي :

١ — القوة القاهرة Le cas de force majeure

٢ — فعل الامير او عمل السلطة Le fait du prince

٣ — مجموع الاعمال التي تلخص تحت اسم غير محدد والتي تسمى بنظرية عدم التنبؤ بالمخاطر المستقبلية .

القوة القاهرة :

ان نظرية القوة القاهرة هي نظرية عامة معمول بها في الحقوق المدنية وفي الحقوق الادارية ويمكن تعريفها بانها : حادثة غير منتظرة من قبل الفريقين تحدث في خلال الاتفاق وتعرض بشكل مطلق تنفيذ الواجبات المترتبة من العقد ، ومن نتائجها ان الفريق الذي تعترضه هذه الحادثة يصبح في حل من الموجبات العقدية ، فالاسباب

القاهرة تعني المديون من انفاذ موجباته وتعطي لاحد الفريقين الحق في طلب فسخ العقد بالاستناد الى القوة القاهرة حسب المادة (١١٨٤) من القانون المدني الفرنسي والمادة (٥٥) من نظام الاعشار العثماني ، وليس في التشريع المالي تفصيل عن هذه الحوادث القاهرة ودرجة تأثيرها على العقود والمقاولات الا ما جاء في المادة (١٠٨) من اصول الحقوق .

اننا لنجد امثلة عديدة في الحقوق المدنية للاسباب القاهرة ، والامثلة في الحقوق الادارية هي أيضاً عديدة مثل القذيفة التي تصيب مجمع الغاز في معمل الغاز وتسبب انفجارا واضراراً عظيمة .

ان القوة القاهرة تعني المدين من تنفيذ وجائبه طوال المدة التي تبقى فيها الاسباب الطارئة مستمرة ولكن فور زوال هذه الاسباب الموقته يرجع الوجائب وتأخذ حكمها القانوني وتصبح قابلة للتنفيذ .

× فعل السلطة . × ان عمل السلطة يفترض تدخلا ليس شبيها بالقوة القاهرة من قبل قوى طبيعية او من قبل رجل عادي بل من قبل السلطة خلال تنفيذ الاتفاقية ، وهذا التدخل يزبل التوازن في العقد . يوجد من اعمال السلطة ما هو بحكم الاسباب القاهرة وهذه الاعمال تفترض تنفيذ الاتفاقية بشكل مطلق وبالنتيجة تعني المتماقدين من تنفيذ الموجبات ، والمثال على ذلك احداث قانون يجعل المال المشروط تسليمه خارجا عن التجارة ، ومن نتائج هذا القانون يصبح المال المشروط تسليمه ممنوعا من ادخاله في اتفاقية شرعية وكذا الحال بالنسبة لاستملاك عقار كان سبق وانفق على تسليمه . ومثال آخر عقار عائد للبلدية أجرته للغير الا ان الحكومة اصدرت فيما بعد قرارا باستملاك ذلك العقار وبذلك خرج من املاك البلدية الخاصة ، فهذا ما يسمونه بعمل الامير او عمل السلطة فالبلدية تتخلص من موجباتها تجاه المستأجر بالاستناد الى عمل السلطة وهو الاستملاك .

العناصر التي تشكل عمل السلطة او فعل الامير. — سنبحت الآن في الحالات التي تجعل تنفيذ الموجبات صعبة من جراء عمل السلطة ان عمل السلطة يفترض ، من جهة ، وجود اتفاقية متتابعة تكون الادارة فيها طرفاً ثانياً ومن جهة ثانية يتدخل في عقد صادر عن السلطة العامة باسم المنفعة العامة تدخلاً يخل بالتوازن المطلوب في الاتفاقية.

من شروط هذا التدخل ان يكون المصلحة العامة واذا لم تكن المصلحة العامة هي الدافعة الى ذلك ، فيتوجب على الطرفين اجراء المراجعة القانونية لابطاله واذا ذلك لا يكون هذا التدخل من نوع فعل السلطة . فالعقد الذي يشكل عمل الامير يمكن ان يكون قانوناً او نظاماً او قراراً ادارياً فردياً بغير المسكفة في الضرائب ، او يفرض ضرائب جديدة غير ملحوظة في الاتفاقية وقد يمكن ان يكون فعل السلطة ناشئاً عن السلطة التي تعاقدت مع الطرف الثاني . ومثالنا على ذلك ان البلدية التي اعطت احد الافراد امتياز التنوير بالغاز وفرضت فيما بعد على الفحم الحجري ضريبة دخل لم تكن موجودة حين العقد من شأنها ان تخل بموازنة العقد المقود مع صاحب الامتياز .

كما ان عمل الامير قد يحدث من سلطة غير السلطة العاقدة مثل الضريبة الجمركية التي تفرض من قبل الدولة على الفحم الحجري المشروط استعماله في امتياز الغاز مع البلدية ، فعمل الدولة هذا يخل بشروط العقد المقود مع البلدية باعتبار ان هذه الضريبة لم تكن ملحوظة حين العقد والتدخل في هذا المثال من قبل الدولة التي ليست طرفاً في العقد يعد خروجاً على شروط العقد . لا يمكن ان يكون عمل السلطة من نوع عمل الامير ما لم يكن ملحوظاً وجوده حين العقد فاذا كان ملحوظاً عند العقد فلا يكون هذا العمل من فعل السلطة المنو به . والامثلة على تدخل السلطة تدخلاً لم يكن ملحوظاً حين العقد كثيرة جداً

منها القانون الذي جعل ساعات العمل ثماني في اليوم ثم القانون المسمى بقانون
٤٠ ساعة .

يتساءل المرء عن امكان السلطة من الاخلال بشروط الاتفاقية ، وللوصول الى
هذه النتيجة ينبغي ان يفرق فيما اذا كان هذا التدخل وقع بقانون ام لا ، حيث للدولة ان
تدخل كل انواع التغييرات على الاتفاقيات باعتبار انها تعيش اليوم في ظل سلطة تفوق
القوانين المطلقة ويتولد عن هذا سؤال له اهمية عظيمة وهو هل للطرف الثاني في العقد
حق طلب التعويض عن الاضرار التي اتايتها من جراء هذا التدخل الذي اخل
بتوازن العقد ؟ ان الجواب عن ذلك سيأتي في بحث مطول فيما بعد .

وبعد هذا يرد سؤال آخر وهو هل للسلطة ان تتدخل وتغير شروط العقود
وتخل بتوازنها دون ان تلجأ الى احداث قوانين بل تعمل عملها هذا بالاستناد الى
الظلمة او قرارات ادارية بسيطة ؟

وكذلك « مطالعة ليون بلوم بصفتة مفوض الحكومة في مجلس الشورى »
هل للادارة ان تخل بشروط العقد بالاستناد الى عمل السلطة مقابل اعطاء الطرف
الثاني تعويضاً ؟ ولمعرفة امكان ذلك لابد لنا من التفريق بين العناصر التي تخل بالعقد
فيما اذا كانت ناشئة عن اتفاق ارادة الجهتين او ناشئة عن اعمال ضابطة ، فالسلطة في
هذا الشق الاخير لا تتنازل عن سلطتها الضابطة كأن تأخذ على عاتقها امر اجبار
الشركة صاحبة الامتياز على اتخاذ تدابير تمنع دهرس الناس وكهربتهم فاذا رأت
الادارة ان هنالك منفعة ضابطة فلها الحق باسم الضابطة في ان تتدخل في ادخال
بعض تغييرات على العقد من شأنها الاخلال بتوازنه وعلى الشركة ان تخضع
لهذه التغييرات كما على الادارة ان تعوض على الشركة صاحبة الامتياز عما يصيبها
من الاضرار .

واما فيما يتعلق بالامن والراحة العامة والصحة العامة فان صاحب الامتياز مجبر
على تنفيذ التدابير الضابطة التي يؤمر بها اثناء تنفيذ الامتياز : كأن يمنع

البصاق في داخل المحلات ويعقم العربات بصورة وشروط تملبها عليه الادارة واذا كانت هذه التدابير تكلف صاحب الامتياز مصارفات من شأنها ان تخل بشروط العقد فالادارة تعوض عليه .

اما الشروط المالية المتعلقة بالامتيازات فانه لا يطرأ عليها تغيير ما اثناء تنفيذ الامتياز لاسيما فيما يتعلق بالضمان العائدة للفوائد والارباح والمساعدات ما لم تحدث هذه التغييرات بقانون يصدر خصيصاً .

يمكن للقانون ان يعمل كل شيء ممتنعاً عمله بواسطة العقود الادارية ، والمثال على ذلك هو ان الادارة ممنوعة من تغيير التعرفة المعينة في دفتر الشروط بالحد الاعظمي لها وهذا التحديد هو ثنائي الطرف لا يمكن للادارة ان تفرد بتغييره وحدها دون اخذ موافقة الطرف الثاني .

ان فعل السلطة المنو به آنفاً الذي يعمل عمله في ظروف واحوال معينة يوجب على الادارة ان تعوض على صاحب الامتياز وبالمقابل يتحتم على هذا الاخير ان ينفذ الشروط الجديدة وعلى الادارة ان تعوض عليه عن كل الاضرار التي حصلت مباشرة من التغييرات المحدثة .

ان مجبورية الادارة على التعويض لا تستند الى المبادئ العامة للتعويض المعمول بها في الحقوق المدنية والتي ترتكز على وجود خطأ ، لان فعل السلطة غير ناتج عن وجود خطأ ارتكب من قبل الادارة غير ان الموقف يتغير عند ما يكون فعل السلطة ناتجاً عن سن قانون حيث تكون الادارة مجبورة على التعويض لان الشارع غير مسؤول عن القوانين التي يسنها ما لم يصرح القانون بنص صريح عن لزوم التعويض باعتبار ان القانون يعمل لتأمين حاجة مبرمة لا تستوجب مبدئياً التعويض ، مثل زراعة وصناعة وبيع التبغ بقرار المفوض السامي ذي الرقم ١٦ ل . ر . الذي منح شركة الحصر حصر التبغ والتبناك . فالقانون صرح بمنح التعويض على اصحاب المعامل الذين اغلقت معاملهم بسبب الحصر وقد لا ينص القانون على تعويض وعندها

لا تجبر الادارة على التعويض كما حدث في فرنسا عند سن قانون منع صناعة الاسبنت .

الحالة الثالثة — نظرية عدم التنبؤ بالمخاطر المفاجئة التي تخل بشروط الاتفاقية
خلالاً متتابعاً Bouleversement successif . — ان اختيار كلمة (المفاجئة) كان في غير محله باعتبارها عامة تشمل الحالتين السابقتين تشمل القوة القاهرة الغير المنتظرة اذ لو كانت منتظرة لما عدت اسباباً قاهرة وتشمل عمل السلطة باعتبار ان التدبير الاداري لم يكن منتظراً حين العقد بل حدث مؤخراً لذلك فان المفاجئة لا تفرق بسهولة عن غيرها بما يتعلق بالاخلاق بشروط العقد فضلاً عن ان كلمة المفاجئة لا تكفي من نفسها للاعراب عن المقصود منها فلا يكفي ان تكون الحادثة قد حدثت وأخلت بشروط العقد او تكون غير منتظرة تتطلب شرطاً آخر وهو ان يكون تنبؤ عند عقد الاتفاقية ، وبممتنع على الطرفين اسكان الحدس بحدوثها واذا كان لابد من استعمال هذا التعبير فانه يجب اضافة استحالة معرفة امكان التنبؤ .

ان نظرية المفاجئة تشابه النظريتين السابقتين باعتبارها تفترض وجود خلل في شروط العقد الذي يجري بين الفرد والادارة الا انها تختلف عنهما بثلاث حالات اساسية سواء كان من حيث الاسباب والظروف او من حيث النتائج .

الاختلاف من حيث الاسباب . — ان سبب المفاجئة هو حتماً من الظروف الاقتصادية التي قلبت ظهرها على عقب الحالة الاقتصادية في الدولة اثناء تنفيذ الاتفاقية اي مجموعة ظروف واحوال غيرت جميع شروط المقيدة بين العاقدين والموجودة قبل العقد مما انتج شمول هذه التغييرات العقود الادارية .

ان اسباب هذا الاختلال بشروط الاتفاقية ليست ناشئة عن عمل اداري كما هو الحال في عمل السلطة بل هي حادثة عامة تخرج عن تفكير البشر على الاطلاق بينما فعل السلطة يعد عملاً انسانياً اي عمل ادارة من الادارات واما المفاجئة فانها

تضعنا امام وقائع يستحيل على الانسان معرفتها .

الاختلاف من حيث الظروف :

ان المفاجأة تفترض الاختلال بشروط الاتفاقية وهذا الاختلال لا يشبه الاختلالات السابقة وان طبيعة هذا الاختلال في عدم التنبؤ هو حتماً وقتي .

ان هذه النظرية قبلت لأول مرة من قبل مجلس الدولة الافرنسي سنة ١٩١٦ في قضية الغاز العائدة لمدينة بورديو ، والعامل في هذا القرار ليس بعث الاتفاقية من جديد بل تدبيراً مؤقتاً ومنها يستنتج انها نظرية احدثت حسب الظروف ، وبما يلفت الانظار هو ان مجلس الدولة الافرنسي في قضية الغاز اعلن انه عندما نكون امام حادثة تختل فيها شروط العقد بشكل لا يمكن تلافيه لا تطبق عليها نظرية المفاجأة لان هذه لا تطبق الا في حالة الاختلال في شروط العقد اختلالاً ضعيفاً ومؤقتاً وقد ازداد مجلس الشورى صراحة بهذا المعنى في قراره المعطى عام ١٩٣٧ والقائل بانه « ليس هنالك مفاجأة عندما يكون الاختلال قطعياً وغير قابل للتلافي » .

فالمهم في قضية المفاجأة هو اتخاذ تاريخين مختلفين : تاريخ لبداية المفاجأة وتاريخ آخر لنهاية المفاجأة لتمكن المحاكم من معرفة مدى المفاجأة وتطبيق الاحكام المتعاقبة بهذه النظرية .

الاختلاف من حيث النتائج :

ان النتائج التي تولد عن هذه النظرية هي محدودة ومعينة بيننا النتائج التي تحصل من القوة القاهرة وفعل السلطة هي اوسع واشمل . ان المفاجأة تقضي بدفع تعويض جزئي عن الاضرار ، بينا التعويض في قضايا القوة القاهرة وعمل الامير هو تعويض شامل لكل الاضرار والسبب في هذا الفرق هو ان عدم التنبؤ بالمخاطر المفاجئة هي عبارة عن واسطة جزئية وضعت من قبل الفقه الاداري ليس لان بعيدش

الامتياز بصورة دائمة بل لاجتناب الازمة ويعطي للشركة صاحبة الامتياز مساعدة لان تجتاز هذا الدور العصيب فلماذا لا يعرض على الشركة عن الاضرار التي تصيبها والتي تنتج عن الظروف الغير القابلة للعلم ، ولا يعرض عن جميع الاضرار الناشئة عن الاخلال بشروط الاتفاقية بل يعطي لها تعويض جزئي عن بعض الاضرار .

يمكن ان تعرف نظرية المفاجأة بأنها نظرية اسعاف de secours نشأت عن ظروف وحوادث ادت الى الاخلال بالشروط الاقتصادية بصورة موقته وغير منتظر وقوعها واستلزمت اعطاء تعويض جزئي عما يصيب صاحب الامتياز من الاضرار .

كيفية توصل مجلس الدولة الافرنسي الى إيجاد هذه النظرية :

ان مجلس الدولة اوجد هذه النظرية للمفاجأة بشكل تدريجي للصعوبة التي تحيط بها لذلك لم يلجأ الى تحقيقها دفعة واحدة بل على مرات عديدة فبدأ بتطبيقها على العقود المعقودة قبل الحرب العامة والتي اصابها خلل بشروطها من جراء الحرب وهي معقودة لمدة بعيدة باعتبار ان حالة الحرب أثرت فيها تأثيراً كلياً جعل مجلس الدولة يطبق عليها نظرية عدم التنبؤ بالمخاطر المستقبلية ولكن الازمة الاقتصادية امتدت الى ما بعد الحرب واحداثت خللاً في شروط الاتفاقيات دعا مجلس الدولة الافرنسي الى ان يشمل نظرية عدم التنبؤ عقوداً عقدت بعد الحرب معللاً وضعيته هذه بان الاقتصاديين مهما علا كعبهم في التنبعات العلمية الاقتصادية لا يمكنهم معرفة ما سيطرأ على الحالة الاقتصادية في السنوات المقبلة حتى ولو كانت لمدة قليلة وهذا ما اهاب بمجلس الدولة الى ان يعمم نظرية المفاجأة المشبعة بفكرة انسانية على العقود التي عقدت بعد الحرب .

ان نظرية المفاجأة ادخلت في الفقه الاداري من قبل مجلس الدولة بشكل مناقض للمبادئ التي تمشي عليها الحقوق المدنية .

نعم ان الحقوق المدنية قد اعترفت بالقوة الغالبة ، تلك الحادثة غير الممكن احتيازها

ولكنها لا تعرف نظرية المفاجأة التي لا تشكل حائلاً مانعاً لتنفيذ الاتفاقية ، فاذا وجدت ظروف واحوال من شأنها ان تحول دون تنفيذ الاتفاقيات لوجود مانع لا يمكن تجاوزه عندها تطبق قضية القوة القاهرة التي تطبق ايضاً في الحقوق الادارية ، وبالعكس ان قضية التكهّن بالمخاطر المستقبلية لا تطبق الا في حالة الازمة الاقتصادية التي تجعل شروط الحياة الاقتصادية للشركات ذوات الامتياز بشكل شبه مستحيل لتتمكن من القيام بالخدمات العامة وبمعنى هذا ان ليس هنالك اسباب مانعة لا يمكن اجتيازها ... ونورد هنا على سبيل المثال حادثة تبين لنا ان ليس هنا ما يقال عنه غير قابل الاجتياز :

عقدت احدى الشركات مع احدى البلديات اتفاقية تعهدت بها بتمديد الغاز في البلدة لمدة خمسين سنة وذلك سنة ١٩٠٠ وعند العقد تناقش كلا الفريقين في شروط العقد بالنسبة لسعر الفحم تلك المادة الاولية الاساسية لاستحصاال الغاز ونظم وقننذ دفتر شروط عين فيه الحد الاعظمي لاسعار الغاز للمستهلكين وهذا يفيد بان اسعار الغاز سوف تبقى خلال خمسين سنة في سعر يحدد الحد الاعظمي فيه بالنسبة للشروط الاقتصادية حين العقد لا سيما بالنسبة لاسعار الفحم ، فلو تقيد الطرفان بنصوص العقد الذي يفرض انه سوف تبقى اسعار الغاز حتى سنة ١٩٥٠ بسعر ثابت مهما تقلبت الظروف والاحوال الاقتصادية المؤثرة على اسعار الفحم والمصارفات العامة للاستثمار للقيت البلدية عناءً عظيماً في سبيل تحقيق شروط الاتفاقية بمثل هذه الاحوال الطارئة ، ومجلس الدولة الافرنسي عند ما اثبت امامه قضية من هذا النوع سنة ١٩١٦ بمناسبة اختلاف وقع بين شركة الغاز وبلدية بوردو ، باعتبار ان القضية تعرض لاول مرة امام القضاء الاداري ، حاول المجلس عند فحص القضية ان يجد سابقة يستند اليها لحل الخلاف ومن المعروف ان السوابق في الحقوق الادارية لها اهميتها ، فوجد بنتيجة تحرياته سابقة تقاس عليها قضية المفاجأة وذلك في قضايا الاشغال العامة خلال تنفيذ اعمال ملزمة من قبل ادارة الاشغال بمحدث حوادث لم تكن منتظرة كظهور فيضان عظيم من شأنه تخريب الاشغال chontiers وصخور عظيمة غير ملحوظة فمجلس الشورى

منح المتعهد تعويضاً ليس باعتبار ان المتعهد قد صادف عقبات غير قابل اجتيازها بل بحدوث ما يخل بتوازن العقد .

فهذه السابقة اثبتت عند البحث في قضية الغاز ولكن الحقيقة ان قضية الغاز وضعت بشكل جديد يختلف عن هذه السابقة ؛ اذ ان شركة الغاز لمدينة بوردو قد عقدت اتفاقية مع البلدية قبل الحرب العامة لمدة خمسين سنة وفي سني الحرب تصاعدت اسعار الفحم من ٣٣ فرنكاً الى مئة وسبعة عشر فرنكاً فتجاء هذا الارتفاع العظيم وجدت الشركة نفسها في حالة لا يمكنها المتابعة على تأمين خدمة الغاز بالنسبة للاسعار المنوه بها ، تلك الاسعار الغير الملحوظة حين العقد ، وهذا ما دعا الشركة المذكورة الى ان تتقدم الى مجلس الادارة بطلب التوقيف عن العمل لان الدوام على تقديم النور بهذه الاسعار المحددة في دفتر الشروط سوف ينتهي بها الى الافلاس باعتبار ان المتابعة تجعلها تقدم الغاز للمستهلكين باسعار منخفضة عن اسعار السكفة باربعة امثال او تزيد فمجلس الادارة رفض الطلب معللاً قراره بان الشركة تعهدت بتأمين خدمة التنوير بالغاز والاصل في الخدمات العامة تأمين سير الخدمة بصورة مستمرة ودائمة مهما كانت الاسباب وعند ما تقدمت الشركة المذكورة الى مجلس المحافظة بطلب ثانٍ تطلب فيه منحها الاذن لرفع الحد الاعظمي للتمرفة المبينة في دفتر الشروط بالنظر للحوادث الغير المنتظرة التي حدثت بعد عقد الاتفاقية وقف مجلس الادارة تجاه هذا الطلب وقفة المتصلب ورفض الطلب معللاً قراره بان الاتفاق هو قانون الطرفين .

لقد قبلت الشركة في عقد الامتياز بيع الغاز طول مدة الامتياز بـ ٣٠,٠٠٠ سانتيماً للتر المسكوب وليس للشركة ان تبيعه بأزيد من هذا الثمن وان وظيفة المحاكم تنحصر في تنفيذ مضمون العقود الحقوقية لا تغييره .

الاعتبارات التي اذعن اليها مجلس الدولة في قراره :

ان استئناف الشركة القرار الصادر من مجلس الدولة الذي احدث بقراره المؤرخ

في ٢٢ اذار عام ١٩١٦ لأول مرة نظرية المساجاة اوجد الاسباب التي دعت مجلس الدولة الى ايجاد هذه النظرية وهي ما يلي :

اولاً - فكرة تأمين ديومة ومشاركة الخدمة العامة المهددة وفي الحقيقة اذا لم تعالج حالة هؤلاء الملتزمين باعتبارهم مجبورين حتماً على توقيف العمل بالنظر للازمة الاقتصادية المحيطة بهم فان سير الخدمات العامة يتعطل وبصيده الشلل ولما كان الهدف الاسمي للخدمات العامة هو الديومة والمشاركة على العمل لذلك يتحتم تأمين الخدمة مهما كلف الامر انقضاء لقطاعها.

ثانياً - اتساع الاضرار وتراكمها : ان الشركات ذوات الامتياز المؤسسة لتأمين خدمات عامة عندما تغفل احدها ان يلحق ضرر هذا الافلاس فئات عديدة من المساهمين والمضاربين الذين تتمتع الشركة بثقتهم لانهم يحملون من اسهمها كميات كبيرة .

ثالثاً - نظرية عملية ومنصفة تلئم مع الحقيقة الواقعة ، عندما تصبح كل الشركات ذوات الامتياز في الدولة في حالة افلاس فان الناس ليس لهم غنى عن استعمال الغاز والكهرباء والماء والنقل المشترك وبذلك يتحتم عندئذ على الادارة ان تتحرى عن شركات اخرى تقوم بهذه الخدمات وقد يمكن ان لا يكون لدى هذه الشركات الجديدة خبرة في ادارة العمل كالشركات التي اعتادت امتنان هذه المهن ويمكن ايضاً ان لا تقبل هذه الشركات توزيع الماء والغاز والكهرباء بالاسعار القديمة اي انهن لا يتعهدن بتقديم الغاز سنة ١٩٣٩ بنفس السعر المتفق عليه في سنة ١٩٠٠ لذلك سوف تختلف الشروط اختلافاً عظيماً عن ذي قبل ولهذا فكر بايجاد طريقة من شأنها الاحتفاظ بالمتعهد القديم الاكثر خبرة من المتعهد الجديد مع احتمال حصول اتفاق مع المتعهد القديم بشروط اخف وطأة على الادارة وعلى المستهلكين .

لهذه الملاحظات كلها فكر مجلس الشورى بواسطة نظرية المفاجاة ان يقرب بين وجهتي النظر العائدين المتعهدين والادارات . وكثيراً ما نجد بعض الادارات

يرفض تلبية اي طلب ، للشركات صاحبات الامتياز ، يتعلق بزيادة التعرفة مهما كانت تلك الزيادة ، ولو لم تطمع بلدية بوردو من الاستفادة من الحرب وقبلت زيادة التعرفة زيادة قليلة لما اثيرت هذه الدعاوى كلها وهذا ما دعا مجلس الدولة الى ان يقرب بين الاخوان الاعداء ، بين الادارات والمتعهدين ، بواسطة نظرية المفاجأة وقد انتهى الامر بقضية المفاجأة الى تهديد الادارة معطية الامتياز باعطاء تعويضات باهظة فيما اذا لم يتم بينها وبين الشركة صاحبة الامتياز اتفاق ، ولكن يمكن ان يقال بان نظرية المفاجأة هي عبارة عن تهديد او (سيف ديموقلس *une épée de Démoclès*) يرفعه مجلس الدولة فوق رؤوس الادارات العامة وبالحفاصة فوق رؤوس البلديات ليجبرها على الاتفاق مع المتعهدين .

ولا بأس من ذكر بعض الحثيثات التي وردت في قرار مجلس الدولة والمشعرة بالتهديد المتوهم به :

ان بلدية بوردو محكومة تجاه متعهديها بدفع تعويض يتكافأ مع الاضرار التي اصابته الشركة صاحبة الامتياز ما لم يرجع الطرفان عقد اتفاق جديد . فمجلس الدولة بقي مصرّاً على رفض اعتبار ان المفاجأة تسمح للمتعهد بان يوقف الخدمة المودوعة اليه بالرغم من الظروف الطارئة التي بقي المتعهد فيها ملزماً بتأمين سير الخدمة العامة وديمومتها من غاز او ماء او كهرباء او نقل مشترك بنفس الشروط المتفق عليها حين العقد ، الا ان مجلس الشورى الى جانب ذلك يعترف بانه عند حدوث ظروف لا يمكن ان تكون منتظرة حين العقد ومن شأنها ان تحل بالتوازن المفروض وجوده في العقود فان الطرفين اللذين ما فتئا ينفذان العقد المعقود بينهما يدخلان في منطقة جديدة اي في دائرة حقوقية غير دائرة العقد الذي يربطهما .

ويمكن ان يقال كما قال مجلس الشورى : « انهما دخلا الى دائرة غير عقدية *phase extra contractuelle* » اي عند ما عقدت بلدية بوردو اتفاقية مع شركة الغاز لتأمين توزيع الغاز في البلدة كانت اسعار الفحم للطون الواحد ٢٣ فرنكاً

وتعهدت الشركة حينذاك بان تقدم الغاز بسعر ٣٠ سنتياً للتر المكعب . من هذين العنصرين تشكلت اتفاقية الغاز احدهما وهو سعر الغاز الذي حدد لان يبقى كما هو حين العقد حتى نهايته والعنصر الثاني ثمن الفحم وهو متحول ، وكلا الطرفين يعرفان بان اسعار المواد تتحول، مثل الفحم فان ثمنه حين العقد كان ٢٣ فرنكاً ويمكن ان يتصور ان الاسعار تتصاعد ١٥ — ٢٠ وبالحذ الاعظمي ٣٠ فرنكاً مما يجعلنا نعتقد بان اسعار الفحم قد يمكن ان تتراوح بين هذه النسبة ولكن الشيء الغير المنتظر هو صعود الاسعار من ٢٣ فرنكاً الى ١٥٠ فرنكاً ولم بدر بخلد كلا الطرفين حين العقد ان اسعار الفحم سوف تتصاعد الى ١٥٠ فرنكاً، لهذا منذ تجاوزت اسعار الفحم ثلاثين فرنكاً للطون الواحد يكون قد خرج الطرفان عما يمكن حدسه حين العقد وبكونان قد دخلا دائرة « غير ملحوظة imprévisible » من قبل الطرفين المتعاقدين حين العقد وهذه هي التي سماها مجلس الدولة « بالدائرة الغير العقدية extra contractuelle » فالمتعهد مجبر على تأمين سير الخدمة العامة ولكنه غير مجبر على القيام بهذه المهمة بنفس الشروط باعتبار ان الظروف اخرجته عن دائرة العقد وبقيت المجبورية الاولى اي ديمومة سير الخدمة من قبل المتعهد بتوزيع الغاز ولكن ليس بالسعر القديم لذلك يحق للمتعهد طوال المدة التي قام خلالها بتعهداته بشروط خرجت عن دائرة العقد ان يطلب تعويضاً عن الاضرار التي اصابته .

المسائل الثلاث التي اثارها نظرية عدم التدو :

ان نظرية المفاجأة كما وضعت في قضية غاز بوردو والقرارات التي تلها تضعنا امام ثلاث مسائل :

١ — في اي يوم يعتبر المتعهد دخلاً في دائرة غير عقدية ؟ وفي اي يوم حدثت الحوادث الغير الممكن حدسها حين العقد ؟ . وهل التعويض المطلوب يشكافاً مع الاضرار من اليوم الذي دخلت علاقات الطرفين في دائرة غير عقدية الى اليوم الذي يتقدم المتضرر بطلب التعويض ؟ . ان المحكمة بإمكانها ان تحكم بما يتعلق بالاضرار

التي نشأت من اليوم الذي دخلت فيه علاقة الطرفين « دائرة غير عقدية » الى اليوم الذي يقدم فيه الطلب واما فيما يتعلق بالمستقبل فيخرج عن صلاحيتها الآن ذلك يستدعي تقديم طلب جديد آخر من قبل المتعهد .

٢ — ما هو الضرر المدعى به من قبل المتعهد الناشئ عن الحلل بموازنة العقد من يوم دخول علاقة الطرفين في دائرة غير عقدية الى اليوم الذي يقع فيه طلب التعويض ؟.

٣ — بعد ان يعمل حساب هذه الاضرار الحقيقية يجب التحري عن النسبة التي يتوجب اجراء التقسيم بموجبها لتوزيع الاضرار بين المتعهد والادارة معطية الامتياز .

ان هذه المسائل الثلاث تضع على بساط البحث جميع حسابات الشركة وكل الظروف الاقتصادية التي الجأت الى ذلك ومهما يكن القاضي الموجب بخلافات من هذا النوع ذكياً وحاد البصر وبارعاً فلا بد له من الالتجاء الى خبراء يستعين بهم ليقولوا كلمتهم في الوقت الذي دخلت فيه علاقة الفريقين دائرة غير عقدية والضرر الحاصل خلال المدة التي تبدأ بالدخول في دائرة غير عقدية الى تاريخ وقوع طلب التعويض واخيراً في كيفية توزيع الاضرار بين المتعاقدين . ان وظيفة الخبراء هذه ينبغي ان تذكر في قرار تعيينهم من قبل مجلس المحافظة او مجلس الشورى ؛ والمحكمة ليست مجبرة على اتباع رأي الخبراء بل لها ملء الحق في ان تقبل رأي الخبراء او ترفضه ولكن باعتبار ان تقرير الخبراء مدروس من وجهات علمية وعملية ، قضوا الايام والاشهر في تنظيمه بعد الاطلاع على كل الظروف الاقتصادية التي تحيط بالقضية الموجلة اليهم ، لهذا فانه نرى الحكام على الغالب يتبعون رأي الخبراء وبذلك تصبح مهمة الخبراء هامة واساسية وهذا ما دعا البعض الى القول بان قسماً من صلاحية المحاكم قد اعطي للخبراء فجعلهم في مصاف الحكام تقريباً .

تعيين ابتداء الوقت الذي تدخل فيه علاقة الطرفين في دائرة غير عقدية :

ان ما يتعلق بقضية تعيين النهار الذي يدخل فيه الطرفان في دائرة غير عقدية او بتعير آخر الخروج من دائرة احتمالات الاتفاقية قد اعطى مجلس الشورى الفرنسي فيها جوابين متباينين مكملين لبعضهما البعض الاول منها اعطي في قضية الغاز لمدينة بوردو سنة ١٩١٦ قائلًا بانه « خرج الطرف المتضرر من نطاق العقد واستحق التعويضات من اليوم الذي ارتفعت فيه اسعار الفحم — باعتبار ان الفحم مادة ابتدائية لصناعة الغاز — وبلغت اسعاره درجة لم يتمكن الطرفان المتعاقدان التنبؤ عنها حين العقد اي لا تحيل على الطرفين معرفة هذا الصعود العظيم حين العقد ». في الحقيقة ان هذه القضية ليست من القضايا السهلة وهذا ما جعل البعض يتردد بقبولها .

والثاني في قرار مجلس الشورى المؤرخ في ٢٧ حزيران ١٩١٩ حيث غير فيه الصيغة والتعليل لقراره قائلًا :

« ان المتعاقدين يدخلان دائرة غير عقدية من اليوم الذي تتصاعد فيه اسعار كلفة الغاز وتبلغ حدًا لا يمكن معرفته حين العقد » .

ففي الصيغة الواردة في القرار الاول اكتفى مجلس الشورى بذكر ارتفاع اسعار الفحم المشتري من قبل شركة الغاز بينهما في الصيغة الثانية اخذ بنظر الى كلفة الغاز والبضاعة المباعة ، لذلك يمكن ان يقال بان الصيغة الثانية هي اكمل من الصيغة الاولى باعتبار ان ثمن السكفة للغاز لا يشمل فقط اسعار الفحم بل يشمل ايضاً كل العناصر التي تؤلف كلفة الغاز من مصارفات عمومية وتمويضات الرأسمال والرسوم والضرائب والاجور الخ . من هذا يظهر بان الصيغة الثانية شملت جميع العناصر بشكل جامع يساعد على تعيين سعر الغاز .

هنالك مسألة اخرى تتعلق بمعرفة الاضرار التي اصاب المتعهد من دخوله في دائرة غير عقدية الى اليوم الذي تقدم فيه بطلب للمحكمة دون ان تنظر الى تقدير الضرر الا

بالنسبة لليوم الذي وقع فيه الطلب وللوقائع التي حدثت في ذلك التاريخ وقد يمكن ان يتبادى ضرر المفاجأة الى ما بعد هذا التاريخ وحينئذ يمكن للمتعمد ان يتقدم بطلب جديد ينال فيه تعويضاً عن الاضرار التي اصابته من تاريخ الطلب الاول الى تاريخ الطلب الثاني .

ما هي الخسائر التي اصابته المتعمد ؟

ينبغي ان يؤخذ بعين الاعتبار التعويضات التي ستمنحها الادارة الى المتعمد الذي بقي مثابراً على القيام بشروط غير عقدية ، لاتستهدف سوى الاضرار ولا تتضمن بشكل من الاشكال تأمين الارباح ، وهذا النوع من التعويض يختلف كل الاختلاف عن التعويض الذي يمنح في قضية العقود العادية والتعويض الناشئ عن الاجرام ، فالتعويض الذي يعطى من قبل المحكمة في هاتين الحالتين الاخيرتين يتضمن الضرر والخسارة الحاصلين والارباح التي حرمتها ذلك التفريق المتعارف لدى علماء الحقوق المدنيين ولا يطبق هذا في قضية التعويض الناتجة عن الحوادث الغير المنتظرة بل يطبق عليها فقط مبدأ « Da mnnum emergus » باعتبار ان التعويضات تدفع من المكلفين وحسابهم ويقوم بادائها كل الاهلين لذلك ينبغي ان لا تكلف الادارة بتأمين الارباح للمتعمدين بل ينبغي ان يقتصر الامر على تعويض عن الاضرار الحقيقية .

وقد قبل مجلس الشورى الافرنسي ان يؤخذ مما يجبي من المكلفين ما يكفي تأمين سير الخدمة العامة ولم يقصد اغناء المساهمين لشركة الغاز او الكهرباء لهذا اكتفى باعطاء التعويض عن الاضرار التي حصلت لا الارباح التي حرمتها المساهمون .

يمكن ان يقال نظرياً بان حساب الاضرار يعد من المسائل البسيطة والحساب يجري بشكل بسيط اي ان يؤخذ بنظر الاعتبار من اليوم الذي دخلت علاقة الطرفين دائرة غير عقدية الى اليوم الذي قدم فيه الطلب من قبل المتعمد الى المحكمة وبطرح من المصارفات الواردات التي جبيت للمدة الواحدة والخسائر يكون عبارة عن

الفرق بينهما أي الزيادة في المصارفات بعد طرح الواردات وهذا ما يسمونه بـ **معجز الاستثمار** .

فإذا كان هذا الحساب يعد سهلاً من الوجهة النظرية فهو يعد من الصعوبة في باب من الوجهة العملية حيث يضعنا أمام مسائل عويصة لا سيما فيما يتعلق بعمل الحسابين المتعلقين بالمصارفات والواردات وفيما يتعلق أيضاً بالعناصر التي يتألف منها هذان الحسابان . يذكر مبدئياً في صفحة الواردات كل المبالغ التي دخلت صندوق الشركة منذ بدء دور الدائرة الغير العقدية مع أثمان الغاز المباع أو القوى الكهربائية أو امتار الماء ، ومحصول بيع فضلات النتاج ، وفي حساب الخسائر ينبغي أن لا تذكر المبالغ الحاصلة من موارد أخرى لا تتعلق بالامتياز المبحوث عنه بل تتعلق بتعهدات أخرى خارجة عن نطاق التعهد الموضوع للبحث ، اذ يمكن أن تكون إحدى الشركات تملك عدة امتيازات مع بلديات عديدة فالقسم منها عاد عليها بأرباح والقسم الآخر عاد عليها بالخسائر فـ **خسائر** هذه مستقلة عن أرباح تلك وأن لكل منهما حساباً مستقلاً .

ينبغي إدخال كل المصاريف التي تكبدها التعهد من جراء استثمار الامتياز في قائمة المصارفات ويتضمن عادة هذا الحساب قيمة المواد الابتدائية وفوائد رؤوس الاموال المستدانة لاجل تمديدات الخطوط والمصارفات التي تعود لاطفاء رأس المال أي تلك المصارفات التي تعود لتغطية رؤوس الاموال المستدانة وبعبارة أخرى كل الاعباء المالية الموضوعه على عاتق الشركة .

اطفاء رأس المال :

وفيما يتعلق بالاطفاء ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار قيمة الاطفاء التي تحققها الشركة ذات الامتياز وهي على نوعين الاطفاء المالي والاطفاء الصناعي فالاطفاء المالي بالنسبة للشركة هو استدانة الاموال اللازمة لإنشاء خطوطها أو تمديداتها الكهربائية

او الغاربية التي تقوم بدفعها على اقساط تنتهي عند انتهاء مدة الامتياز اي في التاريخ المعين في دفتر الشروط وتتخلص الشركة بذلك التاريخ من كل ديونها باعتبار ان الشركة مكلفة بتسليم خطوطها الى الادارة دون تعويض في نهاية الامتياز ولا يبقى لها مال بحيث لا يبقى على الشركة دين في الوقت الذي تسلم الادارة كل التمديدات العائدة للامتياز ، فاذا فرض ان الامتياز يمتد الى ثلاثين سنة مثلاً فعلى الشركة صاحبة الامتياز ان تدخل في قائمة المصارفات جزءاً من ثلاثين من المبالغ المدبنة بها تجاء دائنها .

وللشركة الحق في قيد نسبة مئوية في قائمة المصارفات ولو لم يستحق عليها قسط في هذه السنة او في السنة التي تليها فاذا لم تفعل ذلك تكون عرضة لاستحقاق الديون عليها عند حلول الامتياز دفعة واحدة وهناك الطامة الكبرى حيث لا يتيسر لها دفع شيء وتكون تخلت الادارة عن كل موجوداتها بلا مقابل حسب نصوص الامتياز لذلك يتحتم عليها قيد جزء مئوي من مجموع الديون المترتبة على ذمتها لاطفاء رأسها لها .

الاطفاء الصناعي :

واما الاطفاء الصناعي فهو يختلف كل الاختلاف عن الاطفاء المالي ، ان الاطفاء المالي يتجه مع المتعهد نحو الخروج من الامتياز بشرف بحيث لا ينتهي الامتياز الا وتنتهي معه كل الديون واما الاطفاء الصناعي فهو عبارة عن استبقاء خطوط الامتياز في حالة حسنة الى نهاية مدة الامتياز وهذا لا يتعلق بمدفوعات تدفع للدائنين ..

وفي الواقع ان المتعهد وفقاً لدفتر الشروط مكلف في نهاية الامتياز بان يترك للادارة معطية الامتياز جميع الخطوط والتمديدات العائدة للامتياز في حالة حسنة .. وللادارة طول مدة الامتياز حق مراقبة الشركة لتأمين بقاء الخطوط بحالة جيدة . ولاجل تأمين هذه الغاية طوال مدة الامتياز التي تكون على الغالب طويلة يجب ان يرصد في قائمة المصارفات مبلغ خاص لاستبقاء الخطوط في حالة حسنة وهذا مايسمونه

بالإطفاء الصناعي ولهذا عند حساب المصارفات للدور الغير العقدي يجب ان ترصد مبالغ باسم تأمين استبقاء الخطوط في حالة حسنة واعتيادية الى ان تنتهي مدة الامتياز .

ومنذ حدوث الازمة التي تولدت عن سقوط العملة وتضاعف اسعار الحاجيات اتبرت قضية ذات بال ودقيقة جداً بالنسبة لما يتعلق بالإطفاء الصناعي وهي تلخص بان احدى الشركات اسست شركة للنقل سنة ١٩١٠ كلفتها تمديدات الخطوط ما يقرب من مليوني فرنك ثم بسبب هبوط العملة وتضاعف اسعار المواد الابتدائية في سنة ١٩٣٧ اصبحت قيمة هذه الخطوط تقدر بعشرين مليوناً فرنكاً . فالسؤال هنا يرد بما يتعلق بالنسبة المئوية التي يجب ان تقيد في قائمة الاطفاء الصناعي هل تكون بنسبة التأسيس اي المليونين ام بنسبة الاسعار الحالية اي بنسبة عشرين مليوناً . الجواب عن ذلك انه يكون بنسبة عشرين المليون قيمة الخطوط الحالية .

هنالك مسألة اخرى لا تقل قيمة عن الاولى وهي تتعلق بالخسائر التي تكبدها المتعهد قبل الدخول في الدائرة الغير العقدية وفيما اذا كان له الحق في ادخال هذه الخسائر في قائمة الخسائر الغير المنتظرة على الرغم من كونها تعود الى وقت خارج عن الدائرة الغير العقدية ، باعتبار ان هذه الخسائر يتحملها المتعهد لحدوثها قبل الوقت العائد للدور الغير العقدي ، فالتعويض ينحصر بهذا الدور الاخير ، لذلك عند الحساب ومقابلة المصارفات مع الواردات ينبغي تنزيل الخسائر التي تعود للدور الذي سبق الخروج عن الدائرة العقدية ، لان هذه الخسائر تولدت عن سوء ادارة المتعهد ولولا ذلك لما حدثت هذه الخسائر ، فعلى المتعهد وحده ان يتحمل هذه الخسائر فلا ادارة لا تتحمل الخسائر الا من اليوم الذي خرج العقد فيه عن الدائرة العقدية هي ولا تلزم بالتعويض الا عن الاضرار التي حدثت منذ اليوم الذي خرجت شروط العقد عن الحالة العقدية المنتظرة .

ومقابل هذه المسألة توجد مسألة اخرى تتعلق بمقدار الخسائر . ان المحاكم والخبراء مكلفون عند وضع قائمة المصارفات والواردات بحصر المصارفات العائدة للواردات

والمصارفات، في المدة التي تبدأ من الدخول في دائرة الدور الغير العقدي حتى تاريخ الطلب المقدم للمحكمة وليس لهم بقصد اطفاء او تخفيف هذه الخسائر ان يتناولوا بحسابهم الارباح التي سبق وحققتها المتعهد في الايام التي سبقت هذا الدور . قد يمكن ان يكون المتعهد حقق فيما سبق ارباحاً طائلة وزعت على المساهمين او حفظت بشكل اموال احتياطية فهذه الارباح لا تدخل في الحساب بشكل تقاص مع الخسائر المنو بها والناشئة عن خروج العلاقات بين العاقدين عن الدائرة العقدية بل تبقى للشركة مهما كانت عظيمة وكبيرة .

توزيع الخسائر :

ان الخبراء المكلفين بتقدير الخسائر منذ الدخول في الدائرة الغير العقدية يقومون بمهمتهم لتعيين مقدار الخسائر ولكن الادارة لا تحكم بدفع جميع الخسائر الواردة في تقارير الخبراء . لم يشأ مجلس الشورى الا فرنسي باتباعه خطة حكمية مملوءة بالعدل والانصاف ، ان تكون التعويضات عن الخسائر الغير المنتظرة بمثابة ضمان يعطى من ثروة المكلفين تعويضاً عن صروف الدهر ، او تعويضاً عن جميع الخسائر التي يدعى المتعهد لتحملها ، ان الغاية من اعطاء التعويض عن الخسائر الغير المنتظرة هي الحيلولة دون موت المتعهد مع اعطائه المجال لاجتياز الازمة باعتبار ان كل الازمات هي موقفة ولا يقصد بوجه من الوجوه اعطاؤه تعويضاً كاملاً عن كل ما اصابه من الخسائر لذلك يلجأ الى توزيع الخسائر ، فالمتعهد لا يتناول من التعويض سوى جزء معادل لقسم من الخسائر التي لحقت به ، فاذا نتج عن ذلك صاحب الامتياز قسماً من المصاب وهذا العدل بذاته .

ان هذا التوزيع للخسائر بين الادارة معطية الامتياز وبين صاحب الامتياز يجعل وظيفة الخبراء من ادق المسائل واعوضها ، على ان مجلس الشورى عند تعيينه الخبراء وتحديد مهمتهم لم يأل جهداً من القول لهم بان يستجمعوا كل الادلة التي تسهل لهم هذا

التوزيع ويمكنهم ان يأخذوا بعين الاعتبار الارباح السابقة او الفوائد المحتمل اقتناؤها في المستقبل . بينما مجلس الشورى عند حساب الخسائر لا يريد ان يسمع شيئاً يتعلق بالارباح الفائضة والمستقبل وبالعكس عند البحث في توزيع الخسائر اي عند ما يراد تحميل الهيئة العامة قسماً من اعباء الخسائر ، فهو لا يرى ما نفعاً يمنعه من ادخال عناصر اخرى في الحساب من شأنها تخفيف وطأة الخسائر فيما يتعلق بعدم التنبؤ بالمخاطر المستقبلية مثل مدة الامتياز المتبقية والارباح السابقة ، والارباح الملحوظة من امتياز آخر داخل في التزام الشركة طالبة التعويض وتعبير آخر ان التعويض المتعلق بعدم التنبؤ يساعد الشركات على ان تنتظر ايام الرخاء لتعويض عما اصابها .

ان الامثلة التي تقدم ذكرها هي موجهة للتعويض في حالة عدم التنبؤ بالمخاطر بالنسبة للمتعهد ضد الادارة الا انه يوجد عدم تنبؤ للادارة نفسها ضد المتعهد وعندها تعكس قضية التعويض فتصبح الادارة هي طالبة التعويض من الشركة وذلك عند ما تنضرب الادارة من جراء تنفيذ عقد حصل منه خسارة غير منتظر ومن هذا يظهر بان نظرية المفاجأة ليست ذات اتجاه ومعنى واحد .

الخلاصة :

ان بحث التعويض في قضية عدم التنبؤ بالمخاطر المستقبلية يتلخص بان قضية التعويض تنتهي بمنح مساعدة مؤقتة للمتعهد وغايته الوصول الى اعادة النظر في قضية التعريفات .

ان التعويض هو من الحلول السيئة التي تلجأ اليها الحكومات ولكنها اخف وطأة من الافلاس وتعطيل الخدمات العامة ، وكل ما يتوخاه مجلس الدولة من هذه العملية هو ايجاد دفا تر بين الطرفين : صاحب الامتياز ومعطي الامتياز وتعبير آخر اعادة النظر في التعريفات .

عدم امكان تطبيق نظرية عدم التنبؤ في الحالات التي اخلت فيها الشرائط اختلالاً

عظيماً غير قابل للتلافي :

قد يحدث في بعض الحالات خلل في شرائط العقد غير قابل للتلافي ، وذلك في الحالات التي تلت الحرب العامة او التي تولدت عن نتائجها ، وان هذا الخلل في العقد عظيم لدرجة اصبح مستحيلاً لتلافي نتائج الدائمة وبرز الامثلة على ديمومة الخلل الواقع في موازنة العقود القوانين الصادرة بحق تخفيض اسعار العملة في سنتي ١٩٢٦ و ١٩٣٦ ان حوادث النقد والازمات الاقتصادية والاجتماعية تأتينا يوميا بادلة عديدة على الخلل الدائمي الحاصل في توازن العقود ذلك الخلل غير القابل للتلافي ، ولما كان لا يمكن تلافي ما هو غير قابل للتلافي بعلاج موقت لذلك تكون نظرية عدم التنبؤ ، غير قابلة للتطبيق وتظهر عندئذ كسعاف لا يلتئم والضرر المطلوب تلافيه .

الفسخ في الحالات الغير القابلة للتلافي :

تجاء هذه الحالات الجائرة التي اخلت بشرائط العقد اختلالاً دائماً احدث مجلس شورى الدولة الافرنسي نظرية جديدة تعطي نظرية عدم التنبؤ حداً نهائياً او على الاقل تنقل نظرية عدم التنبؤ الى دائرة الحالات الغير القابلة للتلافي او الدوام ، كما جاء في قراره المؤرخ في ٩ كانون الأول ١٩٣٣ و ٩ آذار ١٩٣٣ بشأن قضية ترامواي شربورغ ، ووفقاً لهذين القرارين اتخذ مجلس الشورى الافرنسي اتجاهاً جديداً وهو انه عندما نكون امام التزام لم يعد في حالة يتمكن بها من البقاء اي ان شرائط العقد اختلت فيه اختلالاً فظيماً ودائماً تلقى اماننا حالة جديدة تشكل حالة القوة القاهرة التي تساعد الطرفين على طلب فسخ العقد عند عدم اتفاق الطرفين بصورة حبية كما حدث في قضية شربورغ .

مددت في مدينة شربورغ خطوط حديدية للترامواي في طرق غير مسلوكة و مرغوب فيها

من قبل الاهلين واتفق الطرفان من بلدية وشركة على تخفيض الاسعار من ٣٠ الى ١٥ سائياً وذلك بغية جلب وتكثير الزبائن وعقب هذا التخفيض في الاجور تهاافت الزبائن على الركب في الترامواي ولكن هذا التهاافت انتج للشركة خسائر جديدة وزادت الخسائر بنسبة ٢٠ ٪ فالشركة تجاه تضخم ارقام الخسائر طلبت الى البلدية رفع التعرفة من ١٥ الى ٤٥ سائياً فهذا الرفع لم يقابل الا بقلّة عدد الركاب وتحمل الشركة خسائر جديدة جعلتها تزداد الى ٤٠ ٪ وهذا ما يسمونه بالحلل الدائمي في شرائط موازنة العقد وقد جاء في قرار مجلس الشورى أنه : « في اليوم الذي تحتل شروط موازنة العقد من جراء حوادث غير منتظر وقوعها ، خللاً لا يمكن تلافيه بوجه من الوجود على الرغم من كل الجهود الممكن ان تصرف في هذا السبيل نكون امام حادثة تسمى بالقوة القاهرة ».

ان الخدمات العامة تؤسس لتقوم بتأمين منفعة عامة وفي اليوم الذي يظهر فيه الرأي العام انه غير راغب في بقاء هذه الخدمة باتباعه عن استعمال الترامواي المؤسس لاجله والاستغناء عنه يظهر بوضوح ان هذا الترامواي لا يقوم بخدمة للعموم ، وعندها لا يطبق مبدأ دوام سير الخدمة الذي يسود كل نظرية عدم التنبؤ وترفع بالنتيجة نظرية التعويض .

وفي هذه الحالة يحق لكل من الفريقين ان يطلب من المحكمة المختصة فسخ العقد كما هو الحال في العقود العادية عند ما يستحيل تنفيذ العقد في حالة وجود اسباب قاهرة تمنع تنفيذ العقد حيث يحق لكل من الفريقين طلب الفسخ مع طلب الحكم بمنع عطل وضرر من الطرف الذي تظهر سوء نيته ، وتجري تسوية حبية لانتجته نحو تعرفة الركب بل لاعادة تشكيل خدمة النقل مجددا باستئصال الاوتوبوس الذي يؤمن للزبائن سرعة وعناية بدلاً من الترامواي الذي اصبح غير صالح ، بايجاد محطات جديدة وساعات للسير اكثر فائدة من الخدمة الاولى ، وعند عدم حصول اتفاق بين الطرفين يغرم الطرف الذي جعل الاتفاق مستحيلاً بالعطل والضرر .

المقود الوحيد الطرف

القاعدة للمقود في الحقوق العادية هي العقود الثنائية الطرف والمقود الوحيد الطرف هو الاستثناء ، بعكس الحقوق الادارية فالمقود الوحيد الطرف هو القاعدة باعتبار ان الادارة ارادة وطبيعية تفوق ارادة الافراد فلها ان تأمر الافراد دون ان تأخذ رأيهم ، وفي الحقوق العادية لا يملك الفرد الا بمقدار ما للغير وما يعترف الغير له به . للادارة في الحقوق الادارية حقوق تتمتع بها على الرغم من تكرار الافراد لهذه الحقوق والمثال البارز على هذا هو الخدمة العسكرية فانها كائنة وبجيرة التنفيذ على الرغم من تكرار الفرد لها وتحديث وتطبق نتيجة عقد وحيد الطرف صادر عن الادارة حيث تجعل الفرد يساق رغم انه الى السكنة العسكرية وكذا الوضعية بالنسبة للضرائب التي تفرض وتوزع على الافراد بالرغم من ارادتهم بواسطة عقود فردية . من هذا يستنتج بان المقود الوحيد الطرف هو السائد في الحقوق الادارية .

الادارة ملزمة بالاعلان عن ارادتها قبل ان تبشر بالعمل :

هنالك قاعدة لابد من اتباعها عند ممارسة الادارة حقوقها وهي ان ليس للادارة ان تعمل دون ان تشعر رسميا وبشكل مسبق عن ارادتها للعمل بعكس الافراد فانهم يتمكنون من العمل مباشرة دون ان يجبروا على اعلان ارادتهم للعمل بشكل مسبق . لهذا تلجأ الادارات الى استصدار عقود وحيدة الطرف تشعر ارادتها للعمل قبل حدوثه وهذا ما يشبه العقود العلنية solenel في الحقوق العادية ، باعتبار ان بعض العقود في الحقوق العادية يحتاج الى العلنية والادارة ملزمة في الحقوق الادارية باعلان ارادتها . ان هذه العقود الادارية تدعي العقود التنفيذية التي تلزم الافراد من نفسها دون ان تجبر الادارة على الالتجاء الى المحاكم ودوائر التنفيذ او الى كاتب العدل وتطلب اليهم اعطاء عقودها الصيغة التنفيذية

فالادارة هي عبارة عن سلطة يكفيا ان تسكلم لان تطاع .

ليس للادارة ان تدفع ديناً قبل تصفيتها liquidation وتصفية الديون هي اعتراف الادارة علناً بكونها مدينة ، وهي ملزمة قبل ان تستوفي الضرائب بان تنظم جدول الضرائب المباشرة ، وقبل ان تلجأ السلطة الى اعمال ضابطة يترتب عليها ان تضع النظمة للضابطة تبين فيها للعموم كيفية ممارستها لسلطتها الضابطة . . . وعند ما تريد السلطة ممارسة حق توقيف الافراد لابد لها من انذار يسبق التوقيف وهذا يكون من عمل السلطة العامة ، ويشعر باستعمال هذا الحق لمدة موقته . من هذا كله يستنتج بان ليس للسلطة ان تعمل بشكل مادي دون ان يسبق هذا العمل اعلان الحطة الشبيهة بنشر برنامج عن العمل المتوى تنفيذه والامثلة على ذلك كثيرة جداً نحجم عن تعدادها لضيق المقام .

الحالات المستعجلة :

هنالك حالات استثنائية تجعل الادارة في غنى عن تنفيذ قاعدة الاعلان المسبوق ان الحقوق الادارية تحتفظ دائماً لنفسها حق الاستغناء عن هذه المراسيم في الحالات الاستثنائية والمستعجلة والمثال على ذلك هو انه عند ما تهاجم القوة العامة فجأة ، يصرف النظر عن مجبورية الانذار بالالتجاء الى القوة العامة واستعمالها وكذا يصرف النظر عن إيجاد تنظيم للضابطة بشكل مسبق عند ما تجد السلطة نفسها تحت خطر مدهم . ان مجبورية اتخاذ العقد الاداري المسبوق تسود كل القضاء الاداري والاهمية المعطاة للعقد الاداري الوحيد الطرف المسبوق ، نابعة عن كون هذا العقد هو السائد في القضاء الاداري كله الذي هو عبارة عن قضاء للمقود الادارية ، بينما القضاء العادي هو قضاء للاشخاص .

ان الدعوى في القضاء العادي ترفع على الاشخاص وامام القضاء الاداري لا ترفع الدعوى مبدئياً على الدولة او المحافظة او القاعمة مقامية بل ترفع على عقد الدولة او المحافظة

الح... ولا يتوصل الى الشخص الاداري الا من وراء العقد المشكوك منه .
ان الشخص الاداري في دعوى التجاوز على الوظيفة يتوارى وراء العقد الاداري ،
فالعقد هو الهدف وليس الشخص الاداري ، واما في الدعاوى التي هي من نوع
الدعاوى العادية او ما يسمونها بالقضاء الكامل فالشخص الاداري هو الذي يستهدف
من جراء العقود التي ينظمها .

سواء كان القضاء عادياً او من نوع التجاوز على الوظيفة فالهدف في الدعوى هو
العقد لذلك يشترط لزوم وجوده ليكون هدفاً للدعوى وهذا مادعا الى خلق عقد حينما
لا يكون في الميدان عقد ، وفي حالة سكوت الادارة بتصور وجود عقد
مستنبط من سكوت الادارة طوال مدة من الزمن وعندها تقام الدعوى بالاستناد
الى هذا العقد المتصور حدوثه .

بمناسبة العقود الوحيدة الطرف ترد علينا الاسئلة الثلاثة الآتية :

١ — من الذي ينظم العقود الادارية الوحيدة الطرف ؟

٢ — باي شكل تنظم هذه العقود ؟

٣ — ما هي نتائج ومفعول هذه العقود ؟

١ — من هي السلطة ذات الصلاحية في وضع العقود الادارية الوحيدة الطرف ؟

ان السلطات الادارية وحدها الحق في وضع العقود الادارية التي هي من هذا
النوع سواء كانت هذه السلطة سلطة تنفيذية او سلطة حائزة على حق المناقشة حسب
القوانين الموضوعية ، والى جانب هذه السلطات يوجد الموظفون الذين يهتئون القرارات
الادارية والذين ينفذونها ، واننا لنجد هؤلاء الموظفين في دواوين الوزارات والمحافظات
والبلديات ووظائفهم هي تهيئة القرارات للوزراء والمحافظين ورؤساء البلديات ، وليس
لهم مبدئياً حق وضع القرارات الادارية ، والموظفون الفنيون وهم الذين يستخدمون
في امور فنية مثل المهندسين الذين ينظمون المصورات العائدة للجسور والطرق والمباني
ولا يقومون بتنظيم عقود ادارية ، والمهندس الاستاذ الذي يلقى دروساً في احدى الجامعات
او يقوم بفحص الطلاب وكذا هيئة المميزين الذين ليس لهم حق اتخاذ قرارات ومهمتهم

تقتصر على اقتراح مرشحين يعتقدون بأنهم مستوفون الشروط المطلوبة للحصول على الشهادة المطلوبة ، وبالعكس فإن عميد الجامعة عندما يعلن على جدران الجامعة اعلانات او تعليمات يعمل ذلك باعتباره يمارس سلطة ادارية او بالاستناد للسلطة الضابطة التي بيده .

حق الانتداب :

ان السلطات الادارية الحائزة على حق اعطاء القرارات تملك ايضاً حق انتداب احد غيرها ليقوم مقامها بممارسة هذه السلطة . ان السلطة الادارية مبدئياً تُعطي للاشخاص بصفتهم الشخصية لما يتمتع كل فرد به من المؤهلات والكفايات الشخصية ، لذلك ليس لاحدى السلطات ان تعطي صلاحياتها لغيرها لتتأمر باسمها وبالنيابة عنها فالمحافظ ليس له ان يعطي غيره حق اصدار القرارات الادارية الموجب باعطائها شخصياً ويستثنى من ذلك الحالات المنصوص عليها في القانون فالمحافظ ضمن هذه الشروط يمكنه ان ينوب عنه امين السر ليقوم مقامه باتخاذ القرارات الادارية وكذا الوزير الأمر بالصرف له ان ينوب عنه امين السر ليقوم بهذه المهمة باسمه وتحت مسؤوليته . كما جاء في المادة ٤٢ من القرار ذي الرقم (٥) : « يوقع المحافظ بالانتداب عن وزير المالية على قوائم الضرائب وعلى سندات الجباية التي تسلم ويجعلها نافذة للجباية وهو عدا ذلك أمر بان يصرف الموازنة » .

طبيعة العقود الادارية الوحيدة الطرف :

لا بد من التقيد بالصيغة الحظية بالنسبة للأنظمة والعقود الادارية العامة وكثيراً ما تكون هذه الصيغة مختصرة لحد الاكتفاء بتوقيع الوزير او وضع ارقام فقط على طلب المستدعي .

ان الكتاب الشخصي الموجه الى احد الافراد والصادر عن احدى السلطات

الادارية بشكل عقداً ادارياً صحيحاً ، واكثر من ذلك ان مجلس الشورى الفرنسى قد اعتبر سلسلة من العقود الشفهية انها تتضمن عقوداً ادارية وقابلة للمراجعة ضدها بواسطة دعوى التجاوز على الوظيفة .

يعتبر العقد صحيحاً منذ صدوره :

ان العقد يكون صحيحاً منذ صدوره حتى ولو كان ذلك العقد تابعاً للتصديق . ان مذاكرات المجلس البلدى المتعلقة باتفاقية تابعة لتصديق السلطة الوصية ، كالمحافظ مثلاً ، تتضمن منذ صدورها نوعاً من الصحة باعتبارها صحيحة وقابلة للمراجعة ضدها ولو لم تصدق بعد مرجعها وهذه الحالة يمكن لمجلس الشورى ان يبطل العقد ، او يسترد العقد من قبل واضعه وبامكان اصحاب العلاقة مراجعة مجلس الشورى وابطال هذا العقد قبل ان يقرن هذا القرار بالتصديق من مرجعه فالعقد يكون ايضاً صحيحاً على الرغم من عدم نشره باعتبار ان النشر لا يعطي العقد صحة بل يحصل مفعوله سارياً على الغير فالعقد لمجرد التوقيع عليه يكون صحيحاً وان لم ينشر . ان لنشر العقود الادارية مفعولاً آخر وهو لاجل البدء بالمدة الثانوية .

هنالك عقود قد اختصرت فيها الصيغ لحد العدم وهذه العقود هي المتصور وجودها نتيجة سكوت الادارة ويمكن ابطالها عملاً بالمادة ٤٧ من قرار المفوض السامي ذي الرقم (٦) حيث اعتبر ان المناقشات الخاضعة للموافقة وجميع المناقشات التي يتألف منها نظام دائم تعتبر كأنها قد تمت الموافقة عليها اذا لم بلغها وزير الداخلية بقرار يذكر فيه الاسباب الموجبة خلال ثلاثين يوماً من وصولها اليه او لم يوقف تنفيذها خلال المدة المذكورة بكتاب يرسله الى المحافظ لهذه الغاية فالقانون الفرنسى الصادر سنة ١٩٠٠ اعتبر سكوت السلطة المختصة طوال اربعة اشهر بمثابة رفض للقرار يخول صاحب العلاقة مراجعة مجلس الشورى وطلب ابطال العقد ضد الرفض الضمني .

مفعول العقود الادارية الوحيدة الطرف :

ان للمعقود الادارية الوحيدة الطرف مفعولين اساسيين : ١ - مفعولا حقوقياً باعتباره يوجد ويجوز او يزبل حالة حقوقية .
٢ - ومفعولا ثانياً يهيئ اقامة الدعوى اي انه يسهل لاصحاب العلاقة وضع هذا المعقد تحت مراقبة السلطة القضائية الادارية .

١ - المفعول الحقوقي - النتائج الحقوقية - ان اول مفعول للعقد الوحيد الطرف هو ايجاد وتحويل وحذف حالة حقوقية موجودة سابقاً . وهذا المفعول الحقوقي يكون تارة محصوراً بالادارة نفسها دون غيرها مثل الاوامر المتعلقة بتنظيم خدمة او اعادة تنظيمها مجدداً وتارة اخرى تجاه الغير ، وهذه من خصائص الحقوق الادارية التي تقوم من نفسها ولنفسها بنتائج متولدة عن النشر الذي يكون له مفعول تجاه الغير واما العقود العادية فليس لها اي مفعول الا تجاه الذين لهم علاقة بها باعتبار ان العقود العادية لا يكون لها مفعول سوى بين المتداعين بعكس العقود الادارية فان لها مفعولاً تجاه الغير مثلاً ان لانظمة الضابطة من نفسها مفعولاً تجاه العموم وكذا العقد المتعلق بتعيين شخص من الاشخاص لاحدى الوظائف فحجر صدور العقد العائد لتعيين الموظف يحول هذا الموظف اهلية القيام باعباء الوظيفة تجاه العموم .

ان مفعول العقود الادارية يختلف عن مفعول العقود العادية التي ينحصر مفعولها بالطرفين المتخاصمين بينما يكون مفعول العقود الادارية تجاه العموم .

قضية سحب العقد الاداري من قبل عاقده :

يجوز لواضع العقد مبدئياً ان يسحب عقده ولكن هنالك سلسلة حالات لا تمكن عاقد العقد من سحبه ، لهذا يجب تفريق العقود الشخصية عن العقود العامة ان

العقود العامة مثل الأنظمة التي توضع لتنظيم الخدمات العامة أو الأنظمة العائدة للصياغة التي يمكن بوجه دائم سحبها من قبل السلطة التي وضعتها بما كان الوقت الذي وضعت فيه طويلاً ، فالمحافظ يمكنه ان يبطل الاوامر القديمة التي يرجع تاريخها الى مائة سنة وان يبدل احداث وظائف او يحدفها مجدداً بموجب قرار اداري يستهدف المصلحة العامة وقصد القيام بالاعمال العامة بشكل حسن .

هنالك حالة خاصة يمكن بها مهاجمة سحب العقد وذلك عندما يكون العمل يستوجب مسؤولية سوء استعمال الوظيفة كأن يجري ذلك تحت تأثيرات المحسوبة وبدافع المنافع الخاصة ، كالعقد الذي بموجبه تلغى احدى الوظائف تخلصاً من احد الاشخاص الغير المرغوب فيه لان تعاد فيما بعد نفس الوظيفة ويعين لها شخص آخر غير الشخص الاول فهذا العمل يكون موصوماً بمجرم اساءة استعمال السلطة .

واما فيما يتعلق بسحب العقود الشخصية فينبغي ان يقسم الموضوع الى قسمين فيما اذا كان العقد الشخصي لا يتضمن حقوقاً مكتسبة او لا يعطي لاحد الناس امتيازاً ما فهذه الحال يمكن للادارة ان تسحب العقد باي حال كان وبأي وقت كان دون اي صعوبة . والمثال على ذلك القرار الصادر من احد المجالس البلدية التابع للتصديق وما دام لم يصدق لا يمنع احداً حقاً مكتسباً ويمكن للمجلس ان يسحبه دون ان يتعرض لمس حقوق مكتسبة وكذا الحال في العقود التي توجد حالة موقفة ، ومادام لم ينشأ عن هذا الاحداث حقوق مكتسبة يمكن الادارة ان تسحب قرارها باعتباره لا يضر بحقوق احد . وبالعكس عندما يكون العقد الفردي يتضمن حقوقاً مكتسبة لشخص معين في هذه الحالة لا يمكن للادارة ان تسحب قرارها بعد حدوثه والمثال على ذلك القرار الصادر بتعيين احد الناس لاحدى الوظائف فهذا التعيين لا يمكن ان يسترد مبدئياً من قبل واضعيه ، فاذا جاز سحبه فلا يكون الا لسبب عدم الصحة . وكذلك فان هذا الاشتداد يكون معرضاً بصورة عملية للإلغاء بنتيجة مراجعة قضائية وفي هذه الحالة لا يجوز للادارة ان تسترد قرارها الا ضمن مدة شهرين من اعلانه او من تاريخ تبليغه بالنسبة الى نوع العقد فيما اذا كان العقد فردياً او عمومياً ، تلك المدة العائدة للمراجعة

القضائية . مثلاً لو اتخذ أحد الوزراء قراراً يعطي أحد الناس حقاً مكتسباً وكان هذا القرار اتخذ بشكل غير قانوني فللوزير الحق في استرداده ضمن المدة الممنوحة لأصحاب العلاقة لمراجعة مجلس الشورى قصد الإبطال ومتى تنقضى تلك المدة يمنع الوزير من حق استرداد العقد ومثال آخر على ذلك : لو فرض أن قراراً صادراً عن أحد المجالس البلدية صدق من قبل المحافظ بشكل غير قانوني فللمحافظ الحق في استرداده خلال المدة الممنوحة لمراجعة القضاء للإبطال ، فإذا انقضت المدة منع المحافظ من حق استرداد القرار .

استرداد رخص شغل الطرقات :

لقد أثرت حول هذه الرخص مناقشات عنيفة ، والمقصود بهذه الرخص هو الإذن الممنوح من قبل السلطة ذات الصلاحية لأحد الناس ليشغل قطعة أرض من القطع العائدة للإملاك العامة بصورة دائمة وشخصية والمثال المتعارف بهذا الشغل هو واجهة المخازن لذلك فإن هذه المخازن تكون على قسمين قسم لا يضمن لصاحبه أي حق مكتسب حيث يعطى بشكل مؤقت وقابل للاسترداد وقسم آخر غير قابل للاسترداد ويكون بمثابة بيع والإملاك العامة لا تباع .

لذلك فإن اجتهادات مجلس الشورى الأفرنسي منعاً من سوء الاستعمال وحرصاً على منفعة صاحب الرخصة وضعت أربعة قواعد لحفظ حقوق أصحاب الرخص من السحب الجائر .

سحب الرخص :

تسحب الرخص في حالات أربع :

١ — عندما لا يتقيد صاحب الرخصة بالشروط المذكورة في عقد الرخصة كأن يستعمل المكان المأذون به لبيع الأزهار للطبخ أو لصنع الحديد بشكل يزعج الجوار ، لذلك يمكن لرئيس البلدية أو المحافظ أن يسترد الرخصة وبعد هذا السحب مشروعاً .

٢ — فائدة السير: باعتبار ان الاجازة التي اعطيت في وقت لم يكن السير فيه متسعاً اتساعه اليوم بعد شيوع السيارات فالبلدية تسترد الرخصة باعتبارها تعيق السير .

٣ — اقتضاء استعمال الاملاك العامة بشكل انفع للمصلحة من الوجهة الاقتصادية وهذا يبيح استرداد الرخصة من قبل السلطة المختصة وذلك عند ما يكون هذا الاسترداد لمصلحة الادارة .

٤ — استحالة استبقاء الرخصة عند ما تصادم مع القضية المحكمة والمثال على ذلك انه على الرغم من امتياز الحصر المعطى لشركة الغاز فالبلدية اعطت احدى شركات الكهرباء رخصة بشغل الطرقات فالامتياز يجبر البلدية على ان تحفظ لشركة الغاز حصر انواع النور لذلك فان الرخصة المعطاة لشركة الكهرباء هي غير قانونية وفي هذه الحالة يكون للبلدية الحق في ان تسترد رخصتها قصد اعادة الحق الى نصابه السابق .

المفعول الثاني للعقود الوحيدة الطرف التي تجعل المراجعة القضائية محتملة وممكنة:

ان القاعدة المتبعة في الحقوق الادارية هي كما يلي :

ليس من مراجعة قضائية ما لم يكن هنالك عقد فاذا لم يوجد عقد لا توجد مراجعة قضائية ، وعندما يظهر العقد للوجود فالمراجعة تصير ممكنة سواء كانت المراجعة بسبب التجاوز على حدود السلطة لاجل ابطال العقد المشكو منه او بسبب مراجعة تجاه القضاء الكامل قصد تغيير احد العقود ، وعلى كل فالمراجعة القضائية لا تستهدف سوى عقد معين .

القضاء هو مجموع المنازعات العائدة بمادة معينة والقضاء الاداري هو مجموع الدعاوى التي تثار من جراء عمل الادارات العامة وعندما يقال بان الدعوى تثار بواسطة عقد فهذا يعني انه يمكن لاصحاب العلاقة تحريك القضاء الاداري بمناسبة عقد من العقود ، لذلك يفيد القول بانه حيث لا يوجد عقد لا توجد دعوى وقد يكون

هذا الشرط خطراً ولكن هذا الخطر قد زال منذ ان اعتبر سكوت السلطة بمثابة عقد تقبل المراجعة ضده .

لزوم وجود عقد مسبق : Necessité de l'acte préalable :

ان قضية لزوم وجود عقد مسبق ظهرت بشكل ملموس في قضايا التعويض واما في القضايا الاخرى فانها تعد من البديهيات ، في الحقيقة ان دعوى التجاوز على حدود السلطة باعتبارها دعوى ابطال لا يتصور وجودها دون ان يكون هنالك عقد يطلب ابطاله .

وكذا دعوى القضاء الكامل القائمة على وجود اتفاقية تفترض في الاساس وجود اتفاقية اي وجود عقد مسبق وبالعكس فانه لا يرى في قضية التعويض عقد مسبق باعتبار ان الحادثة التي سببت الضرر لم ينظر اليها كعقد اداري .

فالسكمة التي تصيب احد المارين من لبطة حصان الجيش ليست بعقد اداري لذلك لا يوجد في هذا الباب امكان لفتح دعوى ضد الدولة بسبب لبطة الحصان التي ليست بعقد اداري لذلك ينبغي التوصل لايحاء العقد *provocation de l'acte* بطلب تعويض بوجه المتضرر الى السلطة المختصة : للوزير او المحافظ او رئيس البلدية حسب العائدية ، وعندما تعطي هذه الدوائر الجواب صراحة او تلتزم السكوت عن الجواب يتوصل الى العقد المطلوب سواء كان برفض التعويض او بمنح تعويض غير كاف فهذا العقد هو العقد المطلوب لاجل مراجعة مجلس الشورى ولولا ذلك لما تمكنا من اقامة الدعوى لدى مجلس الشورى .

لقد مضى زمن كان يعتبر فيه ان المراجعة لمجلس الشورى لا تكون الا بعد ان يمر صاحب العلاقة بكل المراجع المتسلسلة ولكن هذه القاعدة مما لبثت ان تطورت بحيث صار من الممكن مراجعة مجلس الشورى مباشرة ، وهذا ما ثبت زوال نظرية الوزير القاضي

ولكن على الرغم من هذا التطور لا يزال أثر هذه النظرية باقياً وذلك بسبب
مجبورية استحصال قرار مسبوق وذلك اما ان يكون صادراً عن السلطة المختصة من
نفسها دون ان يقع طلب من اصحاب العلاقة كأن تمنح الادارة تعويضاً من نفسها لاحد
المتضررين دون ان يقع طلب ما منه بعكس القضاء العادي الذي ليس له ان يحرك
الدعوى من نفسه بل يتوقف عمله على وقوع طلب حسب الاصول ، واما ان يكون
نتيجة طلب يقع من احد الافراد الذي يطلب منحه تعويضاً ، او بواسطة المراجعة
الواقعة حسب التسلسل الرتبوي ضد العقود الادارية الصادرة عن السلطة ، بحيث
يتسلسل الطلب الى ان يصل الى الوزير .

لذلك فان الحالة الراهنة تعطي الخيار للفرد اما ان تراجع رأساً مجلس الدولة
بواسطة دعوى يقيمها او ان يرجع مراجعة الطرق المتسلسلة حسب التسلسل الرتبوي
الى ان يصل الى الوزير نفسه ، وله عند ما يحصل على قرار وزاري ان يقيم الدعوى
ضده لمجلس الدولة . فاعقد اصبح مفتاح المراجعات القضائية على اختلاف انواعها من
جراة اعمال الادارات العامة ، وبالاستناد الى نظرية العقود توسعت صلاحيات مجلس
الدولة التي تحوله الوصول الى مناقشة كل العقود الصادرة عن كل السلطات مبتدأ
من الانظمة العامة الصادرة عن رئيس الدولة الى العقود الصادرة عن السلطات البلدية
او المؤسسات العامة .

عدم كفاية القضاء الاداري :

ان للقضاء الاداري بالقياس الى القضاء العادي عدة نقائص تجعله غير كاف
للقيام بمهمة القضاء العادي ذلك القضاء الارسخ قديماً والاكثر اتساعاً .

١ - مجبورية الالتجاء الى اصول واساليب زائدة ، كمجبورية استحصال عقد
اداري مسبوق قبل مراجعة المحكمة ، ذلك الاصول المزعج وغير الموجود في الحقوق
العادية والاصول الحقوقية حيث تقدم الدعوى رأساً دون عقد مسبوق .

٢ — التفريق بين انواع الدعاوى ، عندما يترافع المحامي امام مجلس الشورى يترافع بصورة تختلف عن مرافقته امام القضاء العادي ، والدعوى العادية المقدمة الى القضاء العادي تختلف عن دعوى التجاوز على الوظيفة من حيث الشكل واذا قدمت الدعوى بالشكل العادي يكون نصيبها الرد .

٣ — الدعاوى الادارية لا تستلزم توقيف التنفيذ للعقد اذ يفترض دائماً بان الادارة على حق في عملها ضد الفرد بعكس الحقوق العادية فان الاستئناف يوقف التنفيذ ما لم يكن هنالك قرار يتضمن التنفيذ الموقت او التنفيذ المعجل .

٤ — الذي يشكو من عقد اداري يقف موقف مدع وتطلب منه البيئة فاذا لم يقدم البيئة رد طلبه ، واما في اصول المحاكمات الحقوقية فالذي يشكو من عمل ما يمكنه استعمال حقه بواسطة الدعوى المتقابلة exception واما في الدعاوى الادارية فان البيئة تقع بصورة دائمية على من يقيم الدعوى على الادارة .

٥ — المدة الطويلة في القضاء الاداري : يتابع المرء دعواه الادارية بكل تؤدة وسعة صدر وذلك لاجل التغلب على عطالة الادارات العامة .

فوائد القضاء الاداري :

ان سيئات القضاء الاداري تقوم على العقد وهذا النقص يعوض بفوائد خاصة للقضاء الاداري :

١ — مجانية الدعاوى الادارية في دعاوى الابطال : ان دعوى الابطال لا تكلف صاحبها سوى استدعاء ذي طابع معلوم ولا يدفع عن الدعوى رسوماً الا عند خسرتها .

٢ — ان العقد المرفوعة الدعوى من اجله يتفقد ولكن هذا التنفيذ يكون على مسؤولية الادارة ولهذا اوجدت محيلة مجلس الدولة تعويضاً غريباً لمصلحة المتضررين فالادارة يمكنها ان تنفذ العقد المقامة الدعوى ضده ، باعتبار ان الدعوى لا توقف

التنفيذ فاذا تصدت الادارة لتنفيذ سريع وسابق لاوانه وارثكت بعملها خطأ فانها تصبح مسؤولة عن نتائج هذا التصرف السريع .

٣ — اذا اوجب الاصول الاداري تقديم البينة من المستدعي لاجل اثبات علة المقد او خطأ الادارة فهذا الاثبات يجد من الادارة تسهيلات لا عهد للغير بها وذلك باجازه استعمال ما يسمونه بالاصول التحقيقى *inquisitoire* امام مجلس الدولة . و يوجد لدى مجلس الدولة الافرنسي لجنة فرعية تقوم بتهيئة القضية واجراء التحقيق وعند ما يرى مجلس الدولة ان الدعوى لا تستند الى بينات قوية يقوم المجلس مقام المستدعي بهذه الادلة والبراهين ويسأل الادارت العامة على اختلاف درجاتها مستوضحاً عن الاسباب التي دعتها والى اتخاذ هذا القرار المشكو منه . وهذه من القضايا المهمة في دعاوى اساءة استعمال السلطة ، لذلك فان ضعف القضاء الاداري وجد في هذه الناحية تعويضاً له . وهذا الضعف يظهر بصورة خاصة في عدم وجود طرق تنفيذية ضد الادارات العامة مما يجعل القضاء الاداري في حالة يستحيل عليه ان يعطي الاوامر للادارة وهذه نتيجة محتمة لمبدأ ترقيق الوظائف القضائية عن الوظائف الادارية الفعالة .



الاملاك العامة والاملاك الخاصة

من المعلوم ان الاشخاص الادارية شخصيتين حقوقيتين : شخصية تخضع للحقوق العامة وشخصية اخرى تخضع للحقوق الخاصة، وهذه الشخصية الادارية تعقد تارة عقود ادارية وتارة اخرى عقود اعباء، وبالنسبة لها مسؤولية ادارية ومسؤولية عادية واننا سنرى في البحث الآتي ان لها املاكا عامة واملاكا خاصة كنتيجة محتمة لهذه الشخصية المضاعفة.

الاموال العائدة للاشخاص الادارية

الاملاك العامة والاملاك الخاصة :

يوجد في حوزة الادارة العامة كمية عظيمة من الاموال المتنوعة تنصرف بها وتدير ادارتها باسم النفع العام والمصلحة العامة . ان الفعالية الادارية تستهدف دائماً باعمالها المنفعة العامة ، والادارات العامة لم توجد الا لتؤمن هذه الغاية، والاعمال التي لا تستهدف هذه الغاية تكون عرضة للإبطال، والاملاك سواء كانت عامة او خاصة تدار وفقاً للمنفعة العامة. من هذه الاملاك ما هو موضوع مباشرة تحت نصرف العموم كالطرق العامة والساحات العامة والحدائق العامة . ومنها ما هو خاص بالادارات وحدها كإبنية الوزارات والمعاهد وغيرها .

القاعدة في تفريق الاملاك العامة عن الاملاك الخاصة :

ان القاعدة المتبعة في تفريق الاملاك العامة عن الاملاك الخاصة هي ان الاملاك

الخاصة تكون اسمية وشخصية وعائدة لشخص معلوم يميز من غيره بعكس الاملاك العائدة للعموم التي لا يمكن تمييز الافراد فيها اكثر منهم وإتينا نجد انفسنا نجاه عدد غير محصور يستحيل تسمية وتعيين افراده .

ومن الاملاك ما هو موضوع ليس تحت تصرف العموم بل تحت تصرف الادارات العامة قصد تأمين الخدمات المطلوبة منها والامثلة على ذلك الابنية المخصصة للوزارات والمحافظات والبلديات والمستشفيات ، فهذه الابنية ليست موضوعة تحت تصرف العموم مباشرة بل هي موضوعة لتأمين الخدمات العامة ، فالادارة وحدها تتصرف بها والعموم لا يدخل اليها ضمن شرائط خاصة .

ان بناية معهد الحقوق ليست بمكان عام بمعنى انها لم تفتح ابوابها للعموم ليدخلها من يشاء ، بل لفئة مسماة باسمائها الاساتذة والطلاب ولا يمكن لاي كان ان يدخل ويجلس على المقاعد المعدة للطلاب ، فالدخول مباح لمن كان مسجلا في المعهد وان البطاقة التي يحملها الطلاب وضعت لتمييز الطالب من غير الطالب .

هنالك اموال اخرى تابعة لقواعد واصول شبيهة بالقواعد والاصول المتبعين في الاموال الخاصة العائدة للافراد ، فالادارة تتصرف بها كما يتصرف الافراد باملاكهم الخاصة وهذه الاملاك هي الاملاك الخاصة العائدة للادارات العامة .

ان النوعين الاولين للاملاك العامة قسم منها موضوع تحت تصرف العموم مباشرة وقسم آخر موضوع تحت تصرف الادارات العامة وهما يتبعان الاصول والقواعد التابعة للحقوق العامة مع صلاحية ادارية ومراجعة ادارية ومسؤولية ادارية واما النوع الاخير للاملاك اي القسم الذي تتصرف به الادارات كما يتصرف الافراد باملاكهم فانه يشكل الاملاك الخاصة مع صلاحية مدنية ومراجعة مدنية ومسؤولية مدنية واتفاقيات تعقد وفقاً للقواعد المدنية ، الا ان هذه الاملاك باتباعها الاصول العائد للحقوق العادية لا تتبع كل القواعد العادية وهي لا تحجز كما تحجز بقية املاك الافراد على الرغم من كونها قابلة للفراغ مثلها .

املاك الادارات العامة الخاصة

الاصناف العامة للاملاك الخاصة :

ان الاملاك الخاصة العائدة للادارات العامة تشمل جميع الاموال المنقولة وغير المنقولة التي تكون مملوكة من قبل الادارات العامة كما يملك الافراد املاكهم .
ان الادارات كلافراد يمكن ان تملك اوراقاً مالية فكون دائرة ومدينة وتكون ايضاً شريكة ومساهمة .

ان الاملاك الخاصة تتبع بجميع احوالها القواعد العائدة للحقوق العادية من حيث قابليتها للبيع . ويكفي صدور قرار من الادارة المختصة او من المجلس البلدي بوضع العقار المردود من الاملاك الخاصة في معرض البيع ليم بعه بعكس الاملاك العامة فانها لا تباع ولا يمكن للادارة ان تباعها ما لم تخرج هذه الاملاك من صنف الاملاك العامة ، وذلك باتباع القواعد العائدة لهذا الاخراج وجعلها من الاملاك الخاصة .

ان الاملاك الخاصة بالادارات العامة هي كمالك الافراد تابعة لقاعدة مرور الزمن ، وقواعد مرور الزمن المتبعة في الحقوق العادية يجري حكمها في ما يخص الاملاك الخاصة فالادارة العامة تملك بنتيجة احكام قواعد مرور الزمن ، كما ان الافراد يملكون الاملاك الخاصة بالادارات العامة بنتيجة تطبيق قواعد مرور الزمن العادي دون اي فرق بين الجهتين فالقواعد المتبعة في الحقوق المدنية هي التي تسود النوعين من الاملاك .

الا ان الاملاك الخاصة تستفيد من بعض امتيازات لاستيفيدها الاملاك العائدة للافراد الخاصة ، وهي ان ادارة الاملاك تخضع لقواعد الحقوق الادارية فيما يتعلق بصحة المناقشات التي ادت الى بيع الاملاك الخاصة . وعند ما تقر المناقشات الصادرة عن

المجالس البلدية بيع عقار من الاملاك الخاصة فهذه المناقشات تتبع من حيث الصحة القواعد الخاصة للحقوق الادارية ، وان الدعوى التي تقام لاجل ابطال البيع ، تقام لدى المحاكم العادية، واما اذا طلب ابطال المناقشات التي ادت الى البيع فالدعوى بهذا الشأن تقام امام مجلس الشورى باعتبار ان المحاكم الادارية وحدها هي الصالحة للبت في صحة المناقشات التي تحدث في المجالس سواء كانت بلدية ام ادارية وعندها تطبق القواعد العائدة للحقوق الادارية .

ومن هذه الامتيازات كون الاملاك الخاصة غير قابلة للحجز : ان الموارد التي تأتي من الاملاك الخاصة ينبغي ان تدفع الى موازنة الاشخاص الادارية التابعة لها فاذا سمحنا بحجز الاملاك الخاصة فنكون قد عرضنا موارد الخزينة الى بعض النقص وبالنتيجة نعرض بعض الخدمات العامة للخلل . ان الادارة هي شخصية شريفة مفروض فيها الملااة الاستعداد لدفع ما عليها من الديون وليست بحاجة لان تحجز املاكها .

اهمية الاملاك الخاصة :

ان الاملاك الخاصة كانت فيما مضى تشغل موقعاً عظيماً ، حتى ان الموازنة الملكية كانت تغذى بصورة خاصة من موارد املاك التاج التي اصبحت تسمى اليوم الاملاك الخاصة للدولة .

والضرائب التي كانت تستوفي من المكافئين كان ينظر اليها كموارد استثنائية وهي ، في حالات خاصة ، لا يمكن ان تتجاوز حدا معلوما والضرائب لم تستقر في الغرب وتفرض بشكل دائم الا منذ انشاء الخدمة العسكرية الاجبارية واحداث جيش دائم ومنذ ذاك الحين بدأت الضرائب الدائمة تأخذ اهمية واتساعا مما جعل الآلة تتمكس وتراجع موارد الاملاك بالنسبة للضرائب . وان اهم موارد الاملاك هي موارد الاملاك الخاصة والاحراج والمعادن .

الا اننا نجد حركة جديدة من شأنها ان تبعث اهمية الاملاك بشكل جديد، وهذا الاتجاه نجده في الغرب ملخصاً باحداث خدمات عامة بشكل صناعي او تجاري حيث تخصص الموارد الناتجة عنها لتلافي نقص موارد الضرائب ، وتبعاً لهذه السياسة اعلنت بعض الحكومات ملكية المعادن وقوى المياه .

ومما يؤيد هذه السياسة اتساع انظمة البلديات نحو سياسة اقتصادية من شأنها ادخال عناصر اقتصادية في الادارات العامة والسبب في ذلك هو ان موارد الضرائب ليست غير محددة ، وان اكثر الامم قد وصل الى الحد الاقصى لما يمكن ان يؤخذ سنوياً من المكلف ومقابل ذلك فان الاموال لا تزال في ازدياد لذلك ينبغي ان يلجأ الى طرق سهلة لتدارك موارد عن طريق الاملاك الخاصة ولا يفهم من هذه العودة الى اقتناء املاك ارضية عقارية كما في السابق ، تلك الاراضي القليلة الموارد كما هي الحالة في قرى املاك الدولة عندنا ، بل المقصود هو التمشي على سياسة حصر لمواد مختلفة مثل حصر الدخان والكحول والكبريت والقوى المائية والخطوط الحديدية وشلالات المياه والتنوير الى غير ذلك من المشاريع .

كيفية ادارة املاك الدولة والسياسة المتبعة فيها :

ان املاك الدولة التي ورثتها الحكومة السورية عن الدولة العثمانية تشكل قسماً كبيراً من اراضي الدولة السورية وكان يطلق عليها اسم الاملاك المدورة او الاراضي السنية والموارد التي تحصل منها تساعد موازنة الدولة ، الا انه منذ صدور قرار المفوض السامي ذي الرقم ٢٧٥ القاضي ببيع هذه الاملاك تدريجياً للمزارعين بدأت تخف هذه الموارد وتنقص . ومن مقتضى هذا القرار تقسيم الاملاك الزراعية الى حصص ، فان كانت الحصص من الاراضي ذات الاستثمار الصغير تباع بأثمان يحددها لسكر حصة وزير الزراعة بعد اخذ رأي لجنة من الخبراء يعينها الوزير المشار اليه ، وان كانت من الاستثمار المتوسط فتباع بالزاد العاني واذا لم يوجد من يشتري فتباع بالتراضي ، ويمكن تقسيم الثمن الى عشرة اقساط سنوية على الاكثر ورجح

الفلاحون على غيرهم في بيع الحخصص ذات الاستثمار الصغير وان كانت من نوع المباني السكائنة في المدن فبباع بالمزايدة بعد تقديرها من قبل اللجنة المذكورة .

ان الحطة التي تمشى عليها قرار المفوض السامي الآنف الذكر تلخص بما يأتي :
اولاً — ان الدولة ليست صالحة لان تقوم باعمال زراعية وتجارية ولذلك اتجه القرار نحو التخلي عن هذه الاملاك تدريجياً للفلاحين عن طريقة الاتجار مع الوعد بالبيع .

ثانياً — تشجيع سياسة الملكية الصغيرة معتبراً ان الفلاح وحده يمكن ان يصلح الزراعة باعطائه كمية محدودة من المساحة لاستثمارها مع افراد عائلته .
ثالثاً — منع البيع لمن لم يكن فلاحاً ومستأجراً من الدولة بائجار يزيد على ثلاث سنوات .

رابعاً — اجراء التقسيط بنسبة مقدرة الفلاح على الدفع مع حفظ الملكية له .
ان السير على هذه السياسة يقضي اخيراً بانتقال هذه الاملاك من ايدي الدولة الى ايدي الفلاحين العاملين ، ولا يخفى ما تدر هذه السياسة على الدولة من الفوائد الاقتصادية والاجتماعية اذ تصبح هذه القرى عامرة آهلة بالسكان فتتناقل الثروة وتستفيد خزانة الدولة من هذه المناقلات ومن الضرائب المباشرة وغير المباشرة ، ويتزايد عدد السكان وتزايد الاستهلاكات من المواد التابعة للضريبة الغير المباشرة ، مما يجعل الفلاح منتجاً ومستهلكاً بأن واحد .

ان بعض الدول قد قطع شوطاً بعيداً في سياسة الملكية الصغيرة القاضية بتشجيع الفلاح على ان يملك مقداراً محدداً من الاراضي التي تكفي اعاشته مع اسرته وجعل هذا القسم من الاراضي غير قابل للحجز والفراغ تأميناً لبقاء هذا القسم من الاراضي بأيدي الفلاح الصغير .

الاحراج والغابات الاميرية

ان اهمية الاحراج وتأثيرها على التروة العامة تقضي بإيجاد ادارة ونظام خاصين يؤمنان السير نحو خطة جديدة للاحراج وذلك بان تنشأ احراج جديدة ويحفظ الموجود منها .

ان الاحراج بطبيعتها قليلة المورد فاصحاب الاحراج، توصلاً لزيادة محصولاتها، قد يلجؤون بسوق طبيعي الى جعل اراضيها صالحة للزراعة والقضاء على الاحراج لقلّة المورد منها .

لذلك ينبغي ان تتبع خطة من شأنها ان تحفظ الاحراج لا لما تنتجه، ولكن للفوائد التي تجني منها والسكوارث التي تتجنب بواسطتها، ولما كانت الادارة هي الساهرة على المنافع العامة لذلك رؤي من المناسب ان تشرف الادارة بنفسها على الاحراج وان تكون هذه من الاملاك الخاصة .

ان حالة الاحراج في سورية تعسة جداً بسبب ما توالى عليها من المصائب اثناء الحرب العامة ولم يعوض عنها فيما بعد، فمن المسدة التي تلت الحرب العامة حتى اليوم لم يعوض عنها بشيء ولم يتبع فيما يتعلق بالاحراج سياسة خاصة، فكثيراً من الاراضي والجبال قابلة للتخريج ولكن فقدان العناية بهذا الامر جعلها تبقى في هذه الحال من التأخر، واذا لم نذهب الى بعيد لضرب الامثلة فاننا نذكر لبنان وفلسطين اللتين تتمشى كل منهما نحو سياسة تخريج تدريجية مما جعلهما يسبقان سورية باشواط بعيدة .

ان ادارة الاحراج في حالتها الحاضرة تابعة لوزارة الاقتصاد الوطني؛ ولا يزال تتبع بخصوصها الانظمة التي ورثناها عن الدولة العثمانية مع تعديلات وذيول نصت عليها

قرارات المفوض السامي سواء كانت من جهة الحفظ او من جهة الاستثمار .

ان صورة الاستثمار للاخراج كما هو مبين في القانون العثماني يتبع قاعدتين : قاعدة القطع التدريجي ، وقاعدة (السمة) . فالاولى تقسم الغابة حسب نموها الى عشرة اقسام او خمسة عشر او عشرين قسماً بحيث يقطع كل سنة منها قسم بشكل لا تأتي نوبة القطع الى القسم الاخير حتى يكون القسم الاول قد نما وكبر دون ان تصاب الغابة بكيانها ونموها ، وهذه طريقة عملية لتأمين بقاء الاجراج مع دوام الاستفادة منها .
واما قاعدة السمة فهي تلخص بان يؤثر على الاشجار المراد قطعها ويحفظ قسم آخر يكون سبباً لاستبقاء الاجراج بصورة دائمة .

ان نظام الاجراج قد فرض عقوبات قاسية على من يتجاوز على الاجراج الاميرية او يصيبها باذى كما انه قدر حاجة الاهلين المجاورين لهذه الاجراج بحيث اباح لهم اقتطاع قسم من الاحطاب قصد تأمين حاجاتهم من وقود وبناء ومستودعات واصطبلات واعمال صناعية كآلات الزراعة والمركبات مجاناً ، كما انه ساعد القرويين الذين اعتادوا ان يحتطبوا من الغابات الاميرية للبيع فاجاز لهم ذلك شريطة ان يقدموا الى متصرف اللواء طلباً يبينون فيه عدد مساكن قريتهم ونفوسها ومقدار الاشجار التي يريدون قطعها وذلك ضمن شروط عينها النظام المذكور للاخراج .

الاصول الافرنسي للاخراج الخاصة :

ان الاجراج الخاصة كانت ولا تزال تستفيد من النصوص الخاصة بادارة الاجراج العائدة للدولة كالاغفاء من الرسوم التي تستفيد منها ادارة الاجراج العامة ، وبالمقابل فانها تخضع الى حقوق ارتفاقية لا حاجة لتطبيقها على اجراج الدولة ، وهذه الحقوق الارتفاقية تلخص بمنح اصحابها من قطعها فيما اذا عد بقاؤها ضرورياً للاعتبارات الآتية : لحفظ الاراضي المائلة منعاً للسيول ، لحفظ الينابيع والحدود والرمال الساحلية ، لحفظ الصحة العامة والدفاع القومي .

وتبعاً لهذه السياسة فكرت الحكومة في معاونة اصحاب الاحراج الخاصة املاً في حفظ الموجود منها وتحويل اراض جديدة حتى ان الاحراج العائدة للجمعيات المعترف بانها من الجمعيات الخادمة للمنافع العامة ، تدار من قبل ادارة الاحراج وهذه الخطوة امتدت الى احراج الافراد بحيث تقوم الادارة العامة بادارة هذه الاحراج مقابل ريع تعطيه الحكومة لاصحاب الاحراج بموجب عقود تعقدتها الادارة مع اصحاب الغابات الخاصة .

ان القانون الفرنسي الصادر سنة ١٩٢٢ نص على ان الاحراج التي تعتبر ضرورية بالنسبة للعوامل المذكورة آنفاً تصنف تحت اسم الاحراج المحمية وهذا التصنيف يكون بمرسوم جمهوري ، وهي تتبع نظاماً مخصوصاً وذلك تأميناً لبقائها ونموها اذ اعتبر ان اصحابها غير قادرين على حفظها .

وتدخل الحكومة هذا بعد مسأ بحقوق الملكية الا انه اجيز هذا التدخل بتعليل المصلحة العامة اذ ان الافراد قل ما يقنعون بالفوائد الجلية التي تجني من العناية بالاحراج باعتبار ان المنافع المنتظر اجتناؤها هي على الغالب مؤجلة بعيدة الزمن ، والفرد لا يميل بطبعه الى المنافع المؤجلة .

المعادن وطرق استثمارها

ان المعادن هي من الاملاك الداخلة في عداد الاملاك الخاصة للدولة وهي موضوعة ضمن نظام خاص ومستثناء .

ان المعادن في الوقت الحاضر منذ تاريخ صدور قرار المفوض السامي المؤرخ في ١٦ ايلول سنة ١٩٢٤ ذي الرقم ٢٨٥٦ اعتبرت من املاك الدولة الخاصة ، ولكن بالنظر لطبيعتها فقد استثنيت ووضعت تحت نظام خاص ، فالمعادن اليوم بما فيها المقالع والبترول ، تخضع لقرارات المفوض السامي الآتية :

القرار ٢٥٣ المؤرخ في ٨ تشرين الثاني سنة ١٩٣٥ للمقال والقرار ١١٣ المؤرخ في ٩ اغسطس سنة ١٩٣٣ للمعادن والقرار ١٣٣ المؤرخ في ٢٣ حزيران سنة ١٩٣٦ المعدل للقرار ١١٣ الخاص بالبتروول.

لقد اثبت طوال القرن التاسع عشر حول بحث المعادن ، مناقشات عديدة هجوم حول نقطتين هامتين اساسيتين :

١ — لمن تعطى ملكية المعادن ؟

٢ — كيف تستثمر المعادن ؟

لقد اقترحت اقتراحات عديدة ومتتابعة قصد الوصول الى معرفة عائدة ملكية المعادن بما يتعلق بالنقطة الاولى .

قبل ان هذه الملكية ينبغي ان تعطى للمكتشف وذلك لتشجيع الناس على الاكتشاف والتحري وتقوية حب الاستطلاع عندهم ومكافأة من يسعى لظهار مخبآت الارض وكنوزها .

والبعض الآخر يقول بان ملكية المعادن ينبغي ان تعطى الى من يملك سطح الارض وفقاً للمادة ١٣ من قرار المفوض السامي ذي الرقم ٣٣٣٩ القائلة بان ملكية الارض تشمل سطح الارض وبطنها والمالك ان يتصرف بها كما يريد ما لم تحدد بقانون او نظام .

ويقول آخرون بان ملكية المعادن ينبغي ان تكون عائدة للدولة ، باعتبار ان المالك للارض ليس له اي عمل او جهد للحصول على هذه المعادن فاقتناء هذه الثروة من قبل المالك للارض يكون بمثابة استغناء بدون سبب ، لذلك ينبغي ان تكون الدولة هي المالكة . واما كيفية الاستئثار فهذا اما ان يكون من قبل الدولة المالكة للمعدن او من قبل مالك الارض الذي يستثمر بطن الارض كما يستثمر ظهرها او من قبل الغير المختار من قبل الدولة وهو صاحب امتياز الاستئثار ، فلتتابع في بحثنا هذا الحلول التي اعطيت لهذه المسائل وفقاً للقوانين والقرارات السابقة الذكر .

التنقيب عن المعادن Les recherches en matières des mines

ان تجري وكشف المعادن وفحص الاراضي من الوجهة المعدنية يمكن ان تجري من قبل مالك الارض دون استحصال اي اذن، وكذلك يمكن ان يكون ذلك من قبل الغير باعتبار انه من الجائز اعطاء رخص تنقيب الى الغير اي الى غير مالك الارض .

تعطى هذه الرخص مبدئياً بموجب مرسوم وبدون ارادة صاحب الارض باعتبار ان هنالك منفعة عامة تقضي باستثمار المعادن وليس من حق مالك الارض ان يمنع المجتمع من الانتفاع من هذه الثروة الطبيعية لمجرد حرصه وطمعه . ان من يحمل رخصة التنقيب بإمكانه ان يباشر عمله بدون رضا مالك الارض ولكن هذا لا يحرم صاحب الارض اخذ تعويض عما اصابه من الاضرار الناشئة عن هذا التنقيب الذي قد ينتج تعطيلاً عن استثمار الارض الزراعية . ينبغي ان لا يمزج بين التنقيب والتعقيب ، لان المنقب يتمتع بحق التنقيب دون ان يستحصل على فائدة آتية من تحرياته فلو اتفق له ان استحصل على فوائد فليس له ان يبيع ما يستحصله لأن ذلك يتوقف على استحصال اذن واعطاء تعويض للمالك ، وتأيداً لذلك فان المنقب الذي لا يملك حق الاستثمار ليس له حق مكتسب لياخذ حتماً فيما بعد امتياز استثمار المعدن الذي اكتشفه ، وشذ عن ذلك ما يتعلق بالترول حيث اعطيت للمنقب حالة خاصة تختلف عن غيره تشجيعاً لمن يقومون بهذا النوع من التنقيب ، باعتبار ان التحريات التي تجري لاكتشاف مناجم البترول صعبة ومكلفة جداً لذلك اعطيت للمنقبين حقوق واسعة تحوّلهم الانتفاع من محصول تحرياتهم دون اذن خاص وفضلاً عن ذلك فانه عند ما يكتشف منجم نفطي يعطى لصاحب رخصة التنقيب حق نيل الامتياز كحق مكتسب ضمن شروط نصت عليها القرارات الآتية الذكر .

ان قرار المفوض السامي ذا الرقم ١١٣ ل ر والصادر في ٩ آب سنة ١٩٣٣ قسم

المسكن الطبيعية المحتوية على مواد معدنية فيما يتعلق بنظامها الى مناجم ومقالع ، وعرف المقالع بانها هي المسكن التي تحتوي على مواد البناء والمواد التي تستعمل لتحسين زراعة الارض والمواد الاخرى الشبيهة بها عدا انواع النترات والاملاح المشتركة والفوسفات واعتبر ملكية هذه المقالع غير منفصلة عن ملكية الارض وهي تتبع الشروط الجارية على هذه الملكية .

وعبر عن المناجم المعدنية بانها هي المسكن الطبيعية المحتوية على المواد المعدنية والمقسمة الى سبع فئات كما يأتي :

١ — الحجارة الثمينة والمعادن الثمينة .

٢ — المواد المعدنية مثل الحديد والكروم والمنغنيز والنيكل والزرنيخ والنحاس والتوتياء والرصاص والقصدير والزنبق .

٣ — النترات والفوسفات والاملاح القلوية والبورات والمنغيزيا والاملاح المشتركة في المسكن نفسها .

٤ — المحروقات المستخرجة من الارض كالفحم الحجري والحشب المتفحم .

٥ — انواع الاسفلت والحجر والسمنت الحجري .

٦ — انواع الهدر وكربور المائية والغازية (البترول) .

٧ — المواد المعدنية التي هي غير داخلة في احدى الفئات المذكورة اعلاه كالسكربت والغرافيت والاميان وانواع الاتربة النادرة .

واذا وقع خلاف في تصنيف المادة المعدنية او المسكن المعدني يفصل في ذلك رئيس دائرة المناجم .

ان الفئة السادسة المتعلقة بانواع الهدر وكربور المائية والغازية قد صدر بخصوصها قرار خاص من المفوض السامي ذو رقم ١٣٣ ل ر في ٢٣ حزيران ١٩٣٦ ، واما الفئات الاخرى فانها تتبع قرار المفوض السامي ذا الرقم ١١٣ ل ر المذكور آنفاً .

ينبغي ان لا يمزج بين رخصة التنقيب ورخصة الاستثمار والامتياز اذ للاولى صفة حقوقية تختلف عن الصفة الحقوقية العائدة لرخصة الاستثمار والامتياز . ان رخصة التنقيب كما نصت على ذلك المادة السادسة من قرار ١١٣ ل ر هي حق منقول غير قابل التجزئة ويمكن بيعها وتحويلها ضمن الشروط المذكورة في هذا القرار ، واما رخصة الاستثمار والامتياز فهما حق غير منقول له مدة محدودة وهو منفصل عن ملكية الارض ويمكن بيعه او تحويله ضمن الشروط المبينة في هذا القرار .
ولما كانت كل فئة من الفئات المذكورة آنفاً تحتوي على معادن متعددة لذلك اذا عثر صاحب رخصة التنقيب او رخصة الاستثمار او صاحب الامتياز اثناء التحري او الاستثمار على مواد اخرى داخلية في نفس الفئة فان الرخصة او الامتياز تشمل هذه المواد مهما كان عمق المواد التي عثر عليها اثناء التنقيب او الاستثمار .

رخص التنقيب

ان الرخصة الممنوحة من الدائرة المختصة لشخص من الاشخاص لاجراء التنقيب عن المعادن تخول صاحبها ضمن الشروط والتحفظات المذكورة في هذا القرار حق التنقيب عن مكامن احدى الفئات المذكورة اعلاه ضمن منطقة معينة .
من هذا يفهم ان هذه الرخصة لا تخول صاحبها حق الاتساع من فئة اخرى غير داخلية في رخصته ، وهذه الرخصة تابعة لدفع رسم قدره عشرون ليرة سورية تصبح بصورة نهائية ملكاً مكتسباً للخزانة العامة ، وتمنح الرخصة عادة لمنطقة محدودة ذات شكل مربع طول ضلعه ثلاثة كيلو مترات .

ان اخذ الرخصة بخول صاحبها حق القيام في المنطقة المخصصة باجراء جميع الانشآت والاشغال اللازمة لكشف المكامن ودرسها ولسكنه لا يجوز له ان يقوم باي عمل استثمار الا اذا اعطي ترخيص استثنائي من رئيس دائرة المناجم الذي يحق له الغاؤه في اي وقت كان .

إذا اجيز لصاحب الرخص ان يستفيد من حاصل التنقيب تستوفي الحكومة حصة
نسبية من هذا المحصول تعادل ٥ ٪ في محل الاستخراج من ثمن المواد التي تنصرف بها،
وإذا طلب صاحب الرخصة تجديد رخصته فيمكن للدائرة المختصة ان تجدد له
الرخصة لمَرتين ايا كان اصحابها الذين اتصلت بهم مقابل رسم الرخصة وقدره ٣٠ ليرة
سورية واما التجديد الثاني ومدته سنتان فيعطى مقابل رسم قدره ١٠٠ ليرة سورية
تدفع للخزانة العامة ، ولا يشترط للتجديد الاول شيء بل يعطى من قبل رئيس دائرة
المناجم واما التجديد الثاني فلا يمنح الا بمرسوم اذا اثبت صاحب الرخصة انه قام
بتنقيبات كافية اثناء مدتي الرخصة اللتين كانت رخصته فيها صحيحة .
لصاحب الرخصة ان ينصرف بحقوقه المتولدة من هذه الرخصة على أية صفة كانت كالبيع
والهبة والوصية شرط ان يكون هذا النقل شاملاً لجميع منطقة التنقيب والمفهوم المخالف
هو ان تقسيم الرخصة ممنوع .

سحب الرخصة :

يمكن للإدارة ان تسحب رخصة التنقيب من صاحبها في الاحوال الآتية :
اولاً — اذا مضى شهر على انذار صاحب الرخصة المتصرف بحاصل تنقيباته دون
ان يعلم رئيس دائرة المناجم عن كمية تلك الحاصلات او يثبت انه نفذ امر الدفع القانوني
المرسل اليه .
ثانياً — اذا خالف صاحب الرخصة نصوص المادة (٣١) المتعلقة بنقل الرخصة .

رخص الاستئجار :

تمنح رخص الاستئجار لمن يحمل رخصة التنقيب وهذه حالة وسطى بين رخصة
التنقيب والامتياز وهي تعطى لاستئجار مكان لا تبرز أهميتها منح امتياز، او لتسهيل
كشف المسكان التي لم تظهرها بصورة كافية اشغال التنقيب ، ولا يشترط

لئلا يسهل على من لا تكون رخصة التنقيب قد انقضت مدتها عند تقديم الطلب بها وان تكون منطقة رخصة الاستثمار بكاملها ضمن منطقة التنقيب ، والرسم المخصص لرخصة الاستثمار هو خمس وعشرون ليرة سورية .

ان رخصة الاستثمار محددة بخمس سنوات ابتداء من يوم اعطائها ، وعلى صاحب هذه الرخصة ان يثبت لدى الادارة المختصة قيامه باجراء الاعمال التي يتابعها بصورة منتظمة لاستثمار المعدن المالم تكن هنالك اسباب قاهرة منعه من ذلك ، وهذه الرخصة ك رخصة التنقيب تابعة للتجديد مع اختلاف في المدة اذ ان مدة تجديد رخصة الاستثمار تكون لخمس سنوات ولا يكون التجديد الا لمرتين .

واما اذا أظهرت الاعمال الاستثمارية مكن معدن مهم من فئة الرخصة ولكنه لا يحتاج اعطاء امتياز فيمكن عندئذ ان يمنح تجديد استثنائي بمرسوم يضاف اليه دفتر شروط تعين فيه شروط الاستثمار ومدته على ان لا تتجاوز هذه المدة خمساً وعشرين سنة . ان رخصة الاستثمار تحول الحكومة استيفاء رسم عن المساحة قدره (٥) قروش سورية لكل هكتار في السنة ، وادنى رسم يدفع هو (٢٢٥) قرشاً سورياً ، ويدفع قبلاً هذا الرسم عن كل نصف سنة مع عائدات معينة قدرها ٥ ٪ من قيمة المواد المستخرجة في مكان استخراجها وتدفع هذه العائدات كل سنة عن الكمية المباعة اثناء السنة السابقة .

يمكن سحب رخصة الاستثمار اذا لم يبدأ صاحب الرخصة بالاستثمار في السنة التي تلي منح الرخصة ، واذا اوقف الاستثمار بدون اسباب مهمة كالازمة او الكساد او اذا ظل بعد اذار صاحبه بوجوب استئناف العمل متوقفاً عن العمل مدة تزيد على ستة اشهر الى آخرها هنالك من الشروط الواردة في المادة ٦٠ من القرار المذكور والتي تبين حالات سحب رخصة الاستثمار .

الامتياز :

ان امتياز استثمار المعادن ينحول صاحبه الحق في ان يستثمر وحده مكامن من فئة معينة داخل منطقة معينة ولا يمكن الحصول على امتياز الا بشاء على طلب يقدمه صاحب رخصة تنقيب او استثمار لم تكن قد انقضت مدتها عند تقديم الطلب . ان اعطاء الامتياز يلغي حكماً رخصة التنقيب او الاستثمار التي بني طلب الامتياز عليها وان مدة الامتياز هي خمس وسبعون سنة ويمكن تمديدتها خمساً وعشرين سنة اخرى ويستوفى من صاحب الامتياز رسم قدره خمسة قروش سورية لكل هكتار في السنة وادنى رسم هو مائتان وخمسة وعشرون قرشاً ، وعائدات نسبية قدرها ٥ ٪ من قيمة المواد المستخرجة في محل استخراجها وتدفع هذه العائدات كل سنة عن الكمية المباعة اثناء السنة السابقة .

يسقط الامتياز اذا لم يوضع موضع الاستثمار في اثناء السنوات الثلاث التي تلي انشاءه ، او اذا توقف عن الاستثمار بدون سبب كاف ، كأزمة او كساد او اذا ظل متوقفاً بعد ائذار صاحبه بوجوب استئناف العمل الى ما بعد مدة ستة اشهر .

القواعد المتبعة في الامتياز :

بما ان المالك الدولة الخاصة لذلك لا يعطى امتياز استثمارها ابداً بل لمدة حدها الاعظمي ٩٩ سنة فقرار المفوض السامي ذو الرقم ١١٣ حدد المدة بخمس وسبعين سنة كما مر ذكره آنفاً . والمعادن التي هي مشابهة لها تكون مدة امتيازها مساوية لها .

ان الاصول الافرنسي يوضع على عاتق صاحب الامتياز بعض واجبات لانجدها في قرار المفوض السامي وهذه الواجبات مكلفة جداً ، يعود نفعها

للمجتمع وبصورة خاصة لسكان المنطقة التي يندشأ فيها الامتياز كانشاء وتعميد الطرق بطول ٣٠ او ٤٠ كيلو مترا وبناء مستشفيات وملاجي وصحية الى غير ذلك من الاعمال الصحية والعمرائية وهذه الشروط تطبق تحت طائلة رفض منح الامتياز .

تلخص الحقوق والواجبات الخاصة بامتياز المعادن بما يلي :

اولاً — ان الادارة الحيار في منح الامتياز او عدم منحه ما عدا الحالة الخاصة المتعلقة بالبتروال المنوء بها آنفاً .

ثانياً — ان شروط الاستثمار تحدد بدفتر شروط نموذج يتضمن حقوق وواجبات صاحب الامتياز ويكون دستور العمل في العلاقات التي تنشأ بين الادارة وصاحب الامتياز وبين هذا الاخير والعمال المستخدمين في اعمال الاستثمار من تحكيم في الخلافات التي تنتج عن الاجور وسائر شروط العمل .

ثالثاً — ان الامتياز يعطى لمدة موقفة لا تزيد على تسع وتسعين سنة كحد اعظمي .

رابعاً — ليس لصاحب الامتياز حق ملكية المعادن ، بل له حق عيني بخول صاحبه حق الرهن .

خامساً — اعطاء حصة للادارة من الارباح .

سادساً — ان لصاحب الامتياز الحق في استملاك الاراضي التي يراها لازمة لتأمين الاستثمار .

قرار المفوض السامي ذو الرقم ١٣٣ ل . ر الصادر في ٢٣ — ٦ — ١٩٣٦ :

ان هذا القرار قد ألغى احكام الباب الخامس من القرار ذي الرقم ١١٣ ل . ر الصادر في ٩ آب ١٩٣٣ واستبدل باحكامه هذا القرار الذي تناول جهات عديدة منها انه زاد مدة الرخصة من ثلاث سنوات الى اربع وجعلها قابلة للتجديد ومدة كل واحدة ثلاث سنوات ولا يمنح التجديد الثاني الا عندما يبرهن صاحب الرخصة على انه لم

يمكن من الحصول على معلومات كافية لتقدير حدود طبقة او طبقات الارض بالضبط وتقدير الغلطة الممكنة ولا سيما اتساع المنطقة المقابلة للطبقة التي يتألف منها الحزان .

ان الرسم المطلوب دفعه لحزانه الدولة هو خمسة آلاف ليرة سورية عن المربع الاول والالف ومائتان وخمسون ليرة سورية عن كل واحد من المربعات الثاني والثالث والرابع والخامس ومائتان وخمسون ليرة سورية عن كل مربع من المربعات التالية .

يمكن الغاء رخصة التنقيب اذا لم يقدم صاحب الرخصة طلب تجديدها او طلب امتياز قبل الشهر الاخير من صلاح الرخصة او اذا لم يقيم عند انتهاء ستة اشهر وثلاث السنوات واربع السنوات من المدة لصلاح الرخصة او عند انتهاء زمن التجديد بالواجبات المنصوص عليها في هذا القانون مثل عدم تنفيذ برنامج اشغال تمكنه من تعيين حدود طبقة او طبقات الارض ، ومن تقدير كمية غلتها الى آخر ما هنالك من الواجبات المترتبة عليه .

الرسوم والعائدات :

يوجب الامتياز استيفاء رسم قدره خمسة قروش سورية عن كل هكتار في السنة وعند انتهاء السنة الثانية من الامتياز يرفع هذا الرسم الى مائتي قرش سوري عن كل هكتار في السنة وعند انتهاء السنة الثالثة من الامتياز ترفع الزيادة الى ٣٠٠ ق.س عن كل هكتار في السنة ويدفع قبلاً بمجموع رسم المساحة والزيادات عن كل ستة اشهر ، واما العائدات فهي مع الاحتفاظ بما سبق من الرسوم فانها تستوفي باسم عائدات نسبية عن النتاج وتحسب بمعدل نتاج صاحب الامتياز الاجمالي اي حسب نتاج مجموع الامتيازات عندما تكون عدة امتيازات في يد شخص واحد او متفرعة عن رخص ممنوحة للشخص الواحد .

يعين معدل العائدات على النسبة المثوبة التالية عن قيمة الهيدروكربور
المائع عند خروجه من الاسبار (٥) ٪ عن اول مليون من الطونات
و (١٥) ٪ عن المليون الثاني من الطونات و (٧٥٠ ٪) عما زاد على المليون
الثاني من الطونات .

ويستثنى من هذه العائدات الاستهلاك الخاص لصاحب الامتياز وصاحب
الرخصة في تنقيياته واستثماره ونقلياته في الاراضي المشمولة بالانتداب حيث لا يخضع
لدفع العائدات النسبية التي تطبق فقط على كمية الطونات المعدة للبيع او
للتكرير .

حقوق وواجبات صاحب الامتياز :

لصاحب الامتياز ان ينقل امتيازه الى الغير باية صفة كانت (بيع او هبة او وصية
الخ .) على ان يجري هذا التنازل او التأجير على مجموع المنطقة ، ما لم تكن
تمة رخصة خاصة من السلطة التي منحت الامتياز على ان يقدم بذلك تصريحاً
خاصاً الى رئيس دائرة المناجم ؛ وفي حالة الايجار يبقى صاحب الامتياز وحده
مسؤولاً عن جميع الواجبات كما ان لصاحب الامتياز في اي وقت اراد ان يترك امتيازه
كله او بعضه شرط ان يقدم طلباً بذلك الى رئيس دائرة المناجم ، وان يكون
قد قام بدفع جميع الرسوم المستحقة للخزينة وحينئذ يصدر مرسوم يبلغ الى تارك
الامتياز ، وللسلطة معطية الامتياز مقابل ذلك ان تقرر اسقاط الامتياز بمرسوم تصدره
حسب الاصول التالية :

اذا مضى شهر على الاخطار ولم يدفع صاحب الامتياز مبلغ الرسوم المساحية
المتوجبة على امتيازه او اذا مضت ثلاثة اشهر على الاخطار ولم يقدم صاحب الامتياز
لرئيس دائرة المناجم علماً بكمية نتاجه او بيمه او لم يبرهن على قيامه بدفع القيمة
المطلوبة منه دفعها او اذا خالف صاحب الامتياز شروط النقل والتنازل المنصوص عليها

في المادة « ٣٠ » السابقة الذكر يسقط الامتياز .

كيفية اعطاء الامتياز :

يعطى الامتياز لشركة تجارية او لافراد بموجب قانون يصدر عن السلطة التشريعية وهذا حق من حقوق السلطة التشريعية وفقاً للمادة (١٠٥) من الدستور
القائلة :

« لا يجوز منح امتياز يتعلق باستثمار مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية او مصلحة ذات منفعة عمومية ولا اي احتكار من شأنها ان تعبد مالية البلاد الا بموجب قانون »
يمكن للحكومة ان تمنح رخص التنقيب ولكن الامتياز لا يعطى الا بقانون وذلك بالنظر للاهمية التي تعطى لامتيازات كهذه لاسيما امتياز البترول .

الحالة الراهنة في مفاوضات البترول :

ان شركة النفط العراقية الملقبة باحرف (A.B.C) الحاملة لرخص التنقيب قد نالت حقوقها وفقاً لقرار المفوض السامي المشار اليه ذي الرقم ١٣٣ ل . ر المؤرخ في ٢٣ - ٦ سنة ١٩٣٦ ، قد دخلت بالمفاوضة مع الحكومة السورية على اساس اتفاق حر بالرغم من كون شروط قرار ١٣٣ هي لمصلحتها ، معتبرة ان الحقوق التي تناهها دون رضى اهل البلاد سوف لا تكون محودة العواقب لاسيما وان الدستور استوجب اصدار قانون لمنح اي امتياز كان ، لذلك عرضت على الحكومة السورية حينئذ الدخول بمفاوضة على اساس اتفاقيات العراق الاخيرة المعقودة في ٢٤ اذار عام ١٩٣١ ولكن الحكومة السورية لم تقبل هذا العرض بل طلبت ان تدخل معها بالمفاوضة على اسس جديدة وخاصة لمصلحة سورية معتبرة انه عند فرض تساوي شروط جنس البترول الذي سيستخرج من المنطقة السورية ، فالشركة تستفيد من قصر المسافة الموصلة الى المخرج البحري لان الاستفادة المطلوبة من البترول هي التصدير .

فالاصدار يكون في سورية اسهل من العراق لقصر المسافة بين مخرج البترول
والمصب في البحر ، والآمال معقودة للوصول الى حل مرضٍ على اساس صالحة للجهتين
والشركة المذكورة قد استحضرت آلات للحفر والتنقيب وباشرت فعلاً اجراء
التنقيبات اللازمة وان الحفريات في جهة رأس العين وجبل بشري اجتازت اعماقاً
تتراوح بين مائتين وستائة متر في عمق الارض ومن اخبار هذه الحفريات انها ستصل
الى نتيجة حسنة .



الاملاك العامة

ان الاملاك العامة تتناول مجموعة اموال اخرجت من التجارة باسم المنفعة العامة والحقوق العائدة للملكية لتخصص للخدمات العامة والمنافع العامة . كان يوجد في كل الازمان اموال تخرج من التجارة وتببع اصولاً ونظاماً خاصين يختلفان كل الاختلاف عن الحقوق العادية وذلك لنفع المجتمع وهذا ما يسمونه اليوم باسم الاملاك العامة .

فالاملاك العامة كانت تتبع صيغاً واشكالاً متباينة حسب الظروف والازمان وقديماً كانت تسمى باملاك التاج وكانت تسمى في العهد العثماني بالاملاك السنية او المدورة وكانت تعتبر غير قابلة للبيع . وكثيراً ما كان المؤلفون يمزجون بين الاملاك الخاصة والاملاك العامة حتى ان القانون المدني الفرنسي سنة ١٨٠٤ ارتكب هذا الخطأ ولم يميز بين الجهتين ويعود الفضل في هذا التفريق الى « برودون Prudhon » احد المؤلفين في الحقوق الادارية وذلك في اواسط القرن التاسع عشر . وان قيد عدم قابلية البيع كان في الاصل لمنع الملوك من التمييز وبيع الاملاك العامة بسبب وبدون سبب باعتبار ان هذه الاملاك هي املاك الامة والملك ليس له سوى الانتفاع بها حتى ان الاستاذ والين « Waline » احد اساتذة الحقوق الادارية قال في معرض هذا البحث : « ان هذه الملكية هي نتيجة زواج الملك بالامة ، ولكن الملك وضع في حالة يمتنع عليه تبذير المهر المعطى له من الامة وليس له حق سوى الادارة والانتفاع به دون البيع » .

ماهي الاملاك العامة ؟

منذ قرن تقريباً والنقاش ذأر حول بحث الاملاك العامة فالبعض يرتأي تحديد نطاق الاملاك العامة وحصرها والبعض الآخر يرتأي توسيعها حتى ان الابحاث الحالية لم توصلنا لمعرفة الاملاك التي تدخل فعلياً تحت نطاق الاملاك العامة والتي تدخل فعلياً تحت نطاق الاملاك الخاصة . والمثال على ذلك هو ان الابنية المخصصة لاجدى الخدمات العامة موضوعة من قبل الادارة في نطاق الاملاك الخاصة بينما النظريات واجتهادات المحاكم تضعها بين الاملاك العامة .

يوجد صيغتان لجعل الاملاك من الاملاك العامة :

لقد اعطيت للاملاك العامة صيغتان مختلفتان عن بعضهما : صيغتان مقابلتان ومعنانيان مختلفتان ، اي لها صيغة محددة وصيغة موسعة .

الصيغة المحددة :

ان الصيغة المحددة لشمول معنى الاملاك العامة هي التي تدخل فقط بمصاف الاملاك العامة اقسام الاراضي الغير المبنية والمخصصة لاستعمال العموم والغير القابلة بطبيعتها لتكوين من الاملاك الخاصة وهذا التعريف يخرج من الاملاك العامة المقارات المبنية والاموال المنقولة والاراضي الغير المخصصة لاستعمال العموم . ان هذه النظرية تستند الى قواعد الحقوق المدنية القائلة بان الطرقات العامة والانهر وبصورة عامة كل اقسام الاراضي الغير القابلة لان تكون ملكاً خاصاً تعتبر من الاملاك العامة .

ينبغي ان ترد هذه النظرية للاسباب الآتية :

١ — يعتبر غير صحيح الادعاء بان قسماً من الاشياء يكون بطبيعته ملكاً عاماً

ولا يكون ملكاً خاصاً، اذ ان الطرق باعتراف الجميع قد تكون خاصة وقد تكون عامة حسبما تكون تابعة لاحد الناس لتأمين الاتصال بين عقاراته او تكون للعموم وهذا ما منع ان يكون الطريق في بعض الاحيان ملكاً خاصاً ليس مخصصاً بالعموم .

٢ - ليس من المعقول ان يقصى من الاملاك العامة العقارات المبنية لمجرد احتوائها على جدران لكي تخرج من الاملاك العامة وتحصر هذه الصفة للاراضي الحالية من البناء فساحة المرجة تكون من الاملاك العامة ولا يكون التذكار المنسوب فيها من الاملاك العامة . فالتمسكون بهذه النظرية يدعون بان التذكار الموجود في هذه الساحة يعد من ملحقات الساحة فالأفضل ان يقال بان المباني تكون من الاملاك العامة . ان قرار المفوض السامي رقم ١٤٤ جعل المباني من الاملاك العامة لذلك ينبغي ان يقال بان الابنية المستعملة لخدمة من الخدمات العامة تعتبر من الاملاك العامة .

« المادة الاولى من قرار ١٤٤ تشمل الاملاك العمومية في دولة لبنان الكبير ودولة العلويين جميع الاشياء المعدة بسبب طبيعتها لاستعمال الجميع او لاستعمال المصلحة العمومية وهي لاتباع ولا تكسب ملكيتها بمرور الزمن » والقرار ذو الرقم ٢٩٩ جعل القرار ذا الرقم ١٤٤ يشمل سورية وجميع البلاد المشمولة بالانتداب .

٣ - ان الفوائد التي تشمل الاملاك العامة الغير المبنية باعتبارها غير خاضعة لقاعدة مرور الزمن العادية تشمل ايضاً العقارات المبنية العائدة للاملاك العامة وحتى الاشياء المنقولة العائدة للدولة مثل الآثار الموجودة في المتاحف والكتب الموجودة في المكتاب العامة .

الصفة الموسعة :

ان الصيغة الثانية للاملاك العامة والاكثر انطباقاً للمنطق هي القائلة بانه يعتبر من الاملاك العامة كل الاملاك الادارية المخصصة بالنفع العام سواء كان نتيجة حادثة

طبيعية مثل البحر والهر او بعقد اداري . وشذ عن ذلك الاحراج فانها اعتبرت من الاملاك الخاصة بالرغم من طبيعتها بموجب نصوص قانونية جعلتها من الاملاك الخاصة ، على ان بعض الامم اعتبرها من الاملاك العامة لتستفيد من قيد مرور الزمن وعدم قابليتها للبيع فهذه الصيغة اصبحت اسم الاملاك العامة لا يشمل فقط الاراضي الغير المبنية بل يشمل العقارات المبنية والاموال المنقولة وذلك بالشروط الآتية :

١ — ان يكون الملك ملكا لاحد الاشخاص الادارية .

٢ — ان يكون هنالك قرار صريح لتخصيص العقار للنفع العام او تكون هنالك حادثة طبيعية تجعله قابلاً لان يكون مخصصاً بالنفع العام فالتخصص اما ان يكون لخدمة من الخدمات العامة او ان يكون موضوعاً مباشرة لاستعمال العموم . ان سواحل البحر داخلية في عداد الاملاك العامة ليس لانها مخصصة لخدمة عامة اذ ليس في استعمال السواحل خدمة عامة بل لانها متروكة لاستعمال العموم .

— وعند البحث في الصيغة الثانية لابد لنا من استعراض رأى الاستاذ جيز والعميد هوربو . ان الاستاذ جيز لا يزال يتمسك برأيه في هذا الموضوع منذ خمس وعشرين سنة ونيف ، ونظريته هذه معارضة لنظرية العميد بارتلي ذات الصيغة الفردية اذ ان نظرية الاستاذ جيز تستوحي روحها مباشرة من الحقوق العامة ومن الفكرة التي تسودها الا وهي فكرة الخدمة العامة المدرجة في كتابه المسمى « بالمبادئ العامة للحقوق الادارية طبع عام ١٩١٤ صفحة ٢٤٥ » . فالنقطة البارزة في بحثه انه لا يمكن ان يكون هنالك متعلقات بالاملاك العامة اذا لم تكن الاشياء الموضوعية للبحث مخصصة لخدمة خاصة ، فايضاحاً لهذه النظرية نقول انه ليس كل ما هو متعلق بالخدمات العامة هو حتماً من الاملاك العامة لهذا يتحتم حسب رأيه توفر شرطين لوجود الاملاك العامة :

الشرط الاول - ينبغي ان تقوم الاشياء المخصصة بالخدمة العامة بخدمة اساسية وخاصة .

الشرط الثاني - ينبغي ان تشغل الاشياء المخصصة بالخدمة العامة دوراً اساسياً او على الاقل دوراً اصلياً وان عمال الادارة تقتصر وظائفهم على العناية بها والمراقبة لتسييرها .

ان الاملاك العامة هي الطرقات والساحات العامة والانهر والاقنية والقلاع والمواقع المستحكمة بعكس الثكنات العسكرية والمدارس وقصر العدلية .

لا شك ان هذه الابنية مخصصة لخدمة عادة ولكن ليست خدمة اساسية ورئيسية ، فالقاضي في الخدمة العامة للعدلية هو الذي يقوم بهذه الخدمة بصورة مباشرة ورئيسية وليس القصر العدلي ، الاستاذ في خدمة المعارف هو الذي يقوم بالخدمة بصورة رئيسية وليس بناء المدرسة ، والجندي في الخدمة العسكرية هو الذي يقوم بها وليس الثكنة التي تشكل الموضع الاول في الخدمة ، فعلى رأى الاستاذ جيز ان القصر العدلي والمدرسة والثكنة لا يعدون من متعلقات الاملاك العامة .

ان نظرية الاستاذ جيز هذه تركز على فكرة شخصية محضة وهي تكون مختلفة ومتنوعة اذ من الصعب التدقيق فيما اذا كانت الاشياء المخصصة بخدمة من الخدم تشغل في الخدمة دوراً رئيسياً ام لا ؟ ان تقديرات كهذه تكون مختلفة ومتنوعة والمهم في هذا البحث ايجاد قاعدة غير شخصية .

وهنا نصل الى نظرية العميد هوريو التي تلخص بانه يدخل في عداد الاملاك العامة كل ما هو ملك للادارة ومخصص بصورة صريحة اما الخدمة عامة او للاستعمال المباشر من العموم : كالحديقة العامة ، والآثار الموضوعة في المتاحف . وقد اتفقت هذه النظرية بانها تنمي عدد الاملاك بصورة غير طبيعية حيث تتناول المقاعد والاقلام والمحابر وورق النشاف بحجة ان ذلك يعود لاستعمال العموم بصورة غير مباشرة . الحل الوحيد للخلاص من هذه النظريات المتباينة ، هو ان نتحرى فيما اذا كان

هنالك نص تشريعي يطبق هذا النص وما يتبعه من المعاني الصريحة او الضمنية وهذا الحل لا يترك للشك مجالاً وعند عدم وجود نص صريح نلجأ لفكرة الاستاذ فالسين « Waline » الوارد ذكرها في كتابه « موجز علم الادارة صفحة ٥٢٢ — ٥٢٣ الطبعة الاخيرة » ؛ القائلة بأنه عند عدم وجود نص يعد من الاملاك العامة كل شيء يخص الادارة سواء كان ذلك بنتيجة سبب طبيعي او كان بسبب وضعية خاصة او بنتيجة قرار تخصيص باستعمال العموم او بخدمة عامة شريطة ان تكون هذه الخدمة او هذا الاستعمال ضرورياً للخدمة والاستعمال العموم ، ان اللوحات والاشياء التي تخصص لتزيين هو الجامعة وفقاً للقاعدة المار ذكرها ينبغي ان يقال بان هذه المواد المخصصة لزينة هو الجامعة تعد خارجة عن الاملاك باعتبار انه عند فقدانها لا تكون هنالك ضرورة ماسة للاستعاضة عنها باتيان مواد غيرها لتقوم مقامها اذ يمكن للخدمة العائدة للجامعة ان تنفذ بدون هذه المواد ووجودها غير ضروري لايفاء خدمة الجامعة على ان خدمة الجامعة متوقفة على وجود بناء للجامعة باعتباره عاملاً ضرورياً لايفاء خدمة الجامعة فالبيان اذن يعد من الاملاك العامة .

وصفوة القول انه من الصعب ايجاد قاعدة عامة لتشعب النظريات في هذا البحث والفقه الاداري حائر لا يجد لنفسه مستقراً الا انه يستنبط من القرارات العديدة القاعدتين الآتيتين :

١ — لا يوجد املاك عامة حيث لا يوجد تخصيص .

٢ — ان التخصيص لا يكون لمنفعة عامة ولا لاستعمال عام بل يخص بخدمة عامة .

وعلى هذا استقر رأي مجلس الشورى الافرنسي اي ينبغي ان تخصص الاشياء بخدمة عامة .

وزيادة للايضاح ينبغي ان يدقق في بادى الامر بخصوص الاشياء الموضوعة للبحث فيما اذا كان استعمالها يشكل الخدمة العامة نفسها فعندئذ يقرر بان الاشياء

من متعلقات الاملاك العامة وبالعكس فيما اذا تحقق ان هذه الاشياء ليست سوى وسيلة تؤمن بواسطتها الخدمة وفي هذه الحالة لا تعد هذه الاشياء من الاملاك العامة، والمثال على ذلك هو ان الطريق العام يشكل الخدمة العامة نفسها المطلوبة من الطرق العامة لذلك يمكننا ان نقول بان الطريق العام هو من اعداد الاملاك العامة للخدمة التي يقوم بها مباشرة وان بناء قصر البلدية ليس سوى واسطة لتسيير خدمات البلدية العامة فيبقى البناء اذن خارجاً عن تعداد الاملاك العامة .

وهذه النظرية بدورها تؤدي الى نتائج غريبة وعجيبة فان القلاع باعتبارها واسطة تؤدي بواسطتها خدمة الدفاع القومي سوف تخرج حسب هذه النظرية من تعداد الاملاك العامة وهذه نتيجة سوف تتصادم مع النصوص الواردة فيما يتعلق بهذه الاملاك .

لذلك يمكن وضع جدول يتضمن تعداد الاملاك العامة سواء كان بنتيجة النصوص التشريعية الواردة بهذا الشأن او بنتيجة طبيعة الاشياء حسبما وضعت له .

الاملاك العامة البحرية الطبيعية والصناعية :

ان سواحل البحر المعبر عنها بالشطوط والمرافئ والخلجان البحرية والمالح المتصلة بالبحر تعتبر من نوع الاملاك العامة غير التابعة لاحد وليس لاحد ان يدعي عليها حقاً من الحقوق ينبغي ان لا يخلط هذا النوع مع النوع الثاني غير الداخل في ملك احد ولكنه ممكن ان يصير ملكاً لاحد بطريق الشغل .

فالبحر من النوع الاول للدولة عليه حق الضابطة اي على قسم البحر الساحلي ذلك الحق المعروف بحقوق الدول والممتد الى عشرة كيلومترات من الساحل .

وهناك املاك عامة اخرى من نوع المياه الجارية خارجة عن الاملاك العامة البحرية ، كمجاري المياه وحرماها والمياه الجارية تحت الارض والينابيع والشلالات الصالحة لتوليد القوة المحركة والطرق والشوارع والممرات وتوابعها والبحيرات والغدران المالحة وغير المالحة .

ان المادة الثالثة من قرار المفوض السامي ذي الرقم ١٤٤ جعلت جميع الانهر من الاملاك العامة بما فيها حرم النهر الا انها حرمت الحقوق المكتسبة اي انها اعترفت لاصحاب الاملاك المجاورة بحق مطالبة الدولة بعطل وضرر عن الاتعاب والجهود التي صرفت لاعمال حرم النهر وذلك اشبه بعملية استملاك حيث تولج لجنة لتخمين قيمة هذه الاضرار وقرارات هذه اللجنة تابعة لطريق مراجعة استثنائية منصوص عنها في القرار المذكور .

الارض . — وهذه على انواع : الطرقات العامة على انواعها وهي تابعة للبلديات او للدولة .

الابنية . — وهذه تعد من الاملاك العامة حسب تخصيص الشارع لها كالمستشفيات والمدارس .

وتحت الارض . — وهذه تشمل بصورة خاصة المعادن الا ان الشارع جعلها من الاملاك الخاصة بالدولة .

كما ان للدولة املاكاً عامة يوجد ايضاً في المحافظات والاقضية والنواحي والقرى املاك عامة تتبع القواعد التي تطبق على الاملاك العامة للدولة من طرقات وابنية ان قوام الاملاك العامة يتعين اما بالتخصيص او بالتصنيف فيما يتعلق بالطرقات العامة او بالتحديد .

تخصيص الاملاك :

يسمى تخصيصاً كل عقد بموجبه يصبح الشيء مخصصاً بالنفع العام ومن نتائج التخصيص ان يجعل الشيء الداخِل في الاملاك الخاصة من الاملاك العامة ويشترط لذلك قبل ان يكتسب هذه الصفة ان يكون من الاملاك الخاصة ، فلاستملاك مثلاً ينقل الملك من ملكية الافراد الى املاك الادارة الخاصة كما انه ينقله من املاك الدولة الخاصة الى املاك الدولة العامة .

فالتخصيص يكون في بعض الاوقات نتيجة عقد اداري يستند الى ارادة الادارة والتخصيص يكون ايضاً بالاستناد لعناصر طبيعية تقرره فالعقد ، بالنسبة للسواحل هو العمل المادي اي ان البحر يكشف قسماً من السواحل ويجعله من الاملاك الخاصة فالاساس هنا هو عمل مادي طبيعي لا اداري واذا صدر مرسوم فيها بعد فهو لادارة العمل المادي المتوهم به حتى انه في بعض الظروف يكتفي بالعمل المادي دون الالتجاء الى استصدار مرسوم بذلك .

تصنيف الطرقات :

يوجد قواعد خاصة لتخصيص الطرقات وجعلها من الاملاك العامة وهذا التخصيص بما يخص الطرقات يسمى تصنيفاً فالطرقات العامة عندنا تقسم الى قسمين : قسم يتبع ادارة الاشغال العامة وقسم آخر يتبع البلديات كل بلدية بمفردها .

نزع صفة التصنيف :

هنالك حادثة تسمى بنزع صفة التصنيف عن الطرقات العامة سواء كان ذلك عند تصنيفها او عند انقائها فالسلطة الصالحة للتصنيف تكون صالحة لنزع صفة التصنيف . فالنزع يغير الشروط الحقوقية للفضلة الناتجة عن هذا النزع ويجعلها من الاملاك الخاصة للدولة قابلة للبيع من قبل صاحبها الدولة او المحافظة او القضاء فاصحاب الاراضي المجاورة لفضلة الطريق المتولدة من عملية النزع لهم حق الاولوية لشراء تلك الفضلات ولهم ارجحية الشراء على غيرهم بنفس الثمن .

تحديد الاملاك العامة :

ان العقد الذي بواسطته تتمكن الادارة من تعيين حدود الاملاك العامة وينبغي ان لا يمزج بين التخصيص والتحديد فكل الاملاك محتاجة للتحديد ، فالادارة لا تلجأ

للتحديد الا اذا وجدت لذلك حاجة .

وقد يمكن ان تتجاوز الادارة عند تحديد الانهر او الطرقات او السواحل على املاك الاهلين المجاورين فالمرجع لرؤية الخلافات الناشئة عن هذا التحديد هو المحاكم العادية قياساً على قضية الاستملاك حيث اعتبر التحديد نوعاً من الاستملاك الغير المنظم ولما كانت المحاكم العادية هي الصالحة لنزع الملكية في قضايا الاستملاك فهي باب اولى تكون صالحة للبث في الخدمات الناتجة عن الاستملاك الغير المنظم اي التحديد وهكذا حكمت محكمة الخلاف بفرنسا في قضية رفعت اليها بهذا الشأن .

ان مجرد الطلب الى المحكمة بالتعويض من قبل صاحب الملاك يعني الادارة من معاملة الاستملاك وطلب فراغ الملكية ، باعتبار ان طلب التعويض وحده يفيد بان المالك اذعن لعملية التحديد الا انه يطلب تعويضاً عن حقوقه في الارض التي صار التجاوز عليها بنتيجة عملية التحديد .

هنالك طريق آخر للمراجعة يوضع تحت تصرف المالك وهو دعوى التجاوز على حدود السلطة لالغاء مرسوم التحديد الجائر وذلك بان ترفع الدعوى امام مجلس الدولة فاذا نجحت الدعوى قرر المجلس الغاء المرسوم وفسح المجال امام المستدعي ليقوم ويطلب من الادارة وضع عقد لتحديد جديد .

كان هذا الاجتهاد عرضة لانتقادات شديدة والحجة في هذه الانتقادات انه تجاهل مبدأ تفريق القوى . وعملياً فالتا نجد ان هذا الاجتهاد اعطى المحاكم المدنية صلاحية تدقيق العقود الادارية وهو عقد التحديد وينبغي ان يعترف بان هذا الانتقاد لا يخلو من الحقيقة اذ ان المحاكم العادية تتمكن بموجبه من ان تستند في قرارها الى انتقاد مرسوم او عقد اداري ويقابل ذلك الاعتراف بالحقيقة الراهنة وهي ان الحجة التي اوردتها محكمة الخلاف بان المنطق الصحيح يقضي بان لا يحرم الاستملاك الغير المنظم صلاحية المحاكم العادية بينما اعترف للاستملاك المنظم حق مراعاة المحاكم العادية وان المقرر لهذا المبدأ هو محكمة الخلاف المعروفة بنزعتها الادارية فاجتهاد الفقهاء تركز اليوم في هذه النظرية، وأصبح امام الشخص المتضرر من عملية

التحديد الجائرة طريقان المراجعة كما ذكر انفاً

تحديد الطرق

تحديد طرق المناقلات :-

وهذه تسمى تخطيطاً *Alignement* . ان التخطيط يستهدف غاية تعيين حدود طرق المناقلات الموجودة وتغيير قوام الطرق العامة . فالتخطيط يختلف عن التحديد للسواحل باعتبارها تكون دائماً اخبارية بعكس التخطيط للطرق *translatif* فانه يكون واسطة لنقل الملكية الغير المنقولة ويستعمل ايضاً في توسيع الطرق العامة . والتخطيط اما ان يجري في داخل المدن او في خارجها ففي داخل المدن يتناول البيوت وفي خارجها يتناول الاملاك الغير المبينة والنتائج الناشئة عن هذين القسمين تكون مختلفة . فلا يمكن ان يلجأ الى التخطيط للتخلص من عملية الاستملاك فالتخطيط وضع لاجل تحديد طرق النقل واما الاستملاك فغايتة تملك الادارة ملك الافراد لوجود منفعة عامة تأميناً لايفاء خدمة عامة . فاذا لجأت الادارة الى التخطيط من عملية الاستملاك تكون اساءت استعمال سلطتها باستعمال التخطيط لغير ما وضع له ، فعلى مجلس الدولة ان يدقق المعاملة ليرى فيما اذا كانت عملية التخطيط تتضمن بطبيعتها قضية استملاك او قضية تحديد فقط . وببطل بالنتيجة التحديد الجائر بواسطة دعوى التجاوز على حدود السلطة والتخطيط يتحقق بالتوصل باحدى الطريقتين اما بوضع مصور عام للتخطيط او بوضع تخطيط خاص .

المصور العام للتخطيط :

ان المصور العام للتخطيط يوضع من قبل السلطة المختصة للطرق . بعد تحقيق مجرى من قبل الدوائر الفنية ويستهدف ايجاد مخطط لاسكن للطرق العامة لمنطقة معينة

وتضمن حدود هذه الطرقات بالنسبة للملكية الافراد .

ان هذا المخطط يوضع بقرار من قبل المجلس البلدي ويقتزن بمرسوم بعد تصديق وزارة الداخلية له اذا كان المخطط يعود للطرقات الداخلية في نطاق البلدية واما اذا كان المخطط يعود للدولة فوزارة الاقتصاد الوطني هي التي تقرر المخطط . لقد وضعت بلدية دمشق مخططاً عاماً بمعرفة المهندسين دانجه وايكوشار واقتزن هذا المخطط بمرسوم جمهوري ليعمل بموجبه لتنظيم عمران المدينة .

ان مفعول المصور العام للتخطيط يختلف باختلاف نوع الملك المتعلق فيه فهو اما ان يكون عقاراً مبنياً ومصوناً او غير مبني وغير مصور ان عمل مصور التخطيط نفسه يجعل العقار ملحقا بالطريق العام لانه بمجرد وضع التخطيط يكون له مفعول لاستملاك وتصفية الحقوق المبنية ، ثم بلى ذلك اعطاء تعويض المالك عند وضع اليد على قطع الارض وهذا التعويض يحدد كما يحدد في قضايا الاستملاك عند طلب اصحاب الملك .

ارتفاق الرجوع :

ان العقارات المبنية والمصونة وفقاً لقانون الابنية لاتلحق بالطرقات العامة بمجرد وضع المصور العام للتخطيط وهي تبقى ملكاً لاصحابها الا انها تدعن لحق ارتفاق قانوني لمصلحة الطريق العام وهذا يسمى بحق ارتفاق الرجوع (تابع للقص) وعملاً بهذا الحق يمنع صاحب البناء من ان يجري اي اعمال او ترميمات من شأنها ان تطيل حياة البناء وهذه الطريقة تجعل الادارة تنتظر تداعي هذا البناء الى الحراب دون ان تلجأ الى عملية الاستملاك . وعند ما يتداعي البناء الى الحراب فالدارة المختصة (النافعة او البلدية) بما لها من سلطة ضابطة تجاه الابنية المنذرة بالخراب تأمر بهدم البناء وعقب الهدم سواء كان ذلك بنتيجة عمل السنين والاعوام او بناء على امر السلطة المختصة بالهدم نجد انفسنا امام عرصة غير مبنية تدخل من نفسها

بثروة السلطة المختصة من نافعة او بلدية حسب الموقع . ان غاية هذا الحق الارتفاق هو منع المالك من ان يطيل عمر البناء المحاط بالطريق العام وجعل الادارة تستطيع من اخذه مقابل تمويض ليس باعتباره قيمة عقاراً مبنياً بل باعتباره عرصه .
ان المقصود من كلمة الاعمال والترميمات المنوعة بموجب حق ارتفاق الرجوع هو الاعمال التي تطيل عمر العقار بعكس الاعمال التي تعمل لاجل زيين جبهة العقار فانها تبقى مباحة وغير ممنوعة .

التخطيط الفردي :

ان التخطيط الفردي يحدث عقب وضع مصور التخطيط العام . ان مصور التخطيط العام يوضع من قبل الادارة لاجل الطرقات العامة لمنطقة معينة ، واما التخطيط الفردي فانه يطلب من قبل المالك الذي يريد ان يبني بالاستقامة المعينة بالمصور العام فاذا بنى دون ان يستحصل على تخطيط يعرض نفسه لدفع غرامة ويعرض بناءه للهدم عند ما يتعارض بناؤه مع استقامة الطريق العام ، ولصاحب العلاقة طالب التخطيط ان يراجع مجلس الشورى بسبب رفض الادارة له التخطيط الفردي بدون مسوغ شرعي .

مصورات تحسين وتجميل المدن :

ينبغي ان لا يمزج بين المصور العام للتخطيط وبين مصورات توسيع المدن . منذ عشرين سنة ونحن نرى اتجاهها يميل الى عدم ترك المدن تتوسع تبعاً لاهواء اصحاب الاملاك فيها تنبت كما تنبت الفطور لذلك وضع في فرنسا لتحسين وتجميل وتوسيع المدن قانونان الاول في سنة ١٩١٩ والثاني في سنة ١٩٢٤ وذلك ليس لاجبار كل المدن على تطبيقها بل لبعض المدن التي يزيد عدد سكانها على عشرة الاف شخص ومدن المباه والاصطياف التي يزيد عدد سكانها ٥٠ ٪ من عدد سكانها الاصليين في ايام الموسم .

ان المدن التي يتناولها هذان القانونان تكلف بوجائب ثلاث :

آ — ينبغي تنظيم مصور لتحسين والتحديد وتعيين استقامة الطرقات والمساحات العامة ويقوم بهذا العمل الموظفون العاديون لهذه الدوائر ولا يجري مفعول هذه المخططات الا من تاريخ اعطاء هذه المشاريع صفة النفع العام .

ب — ينبغي لكل مدينة ان تنظم لنفسها منهاجاً للارتفاقات المخصصة بالنفع العام رغم على انبساطه اصحاب الاملاك الخاصة ، كالحدايق الارتفاقية التي تترك امام البيوت في بعض الشوارع بحيث لا يؤذن بالبناء الا بعد ترك مساحة معينة تخصص لتكون حديقة .

ج — تطبيقاً لهذه الوجائب يصدر رئيس البلدية قراراً بعد اخذ موافقة المجلس البلدي لاجل تعيين تطبيقات المصور والمنهاج .

ان لمصور التحسين مفعولاً لا يختلف عن مفعول المصور التخطيطي باعتبار ان مصور التجميل لا يتضمن استملاكاً وليس له مفعول لنقل الملكية من اسم الفرد الى اسم الادارة . فلذلك يطلب طالب الرخصة للمهار باستدعائه اخذ رخصة مبدئية استعداداً للتمشي مع قرار رئيس البلدية القاضي بترك حديقة والقيام ببقية الوجائب من صحية وغيرها .

حق الادارات العامة على الاملاك العامة :

لاجل معرفة حقوق الادارة على الاملاك العامة يوجد نظريتان اساسيتان نظرية اولى تقول بان للادارة على الاملاك حق ادارة وضابطة ونظرية ثانية تقول بان للادارة حق ملك ولكنه حق ملك من نوع خاص يتفق مع الغاية المتوخاة منه . فالنظرية الاولى تأتلف مع القائلين بان الاملاك العامة لا تشمل سوى الاشياء الغير القابلة للملك الخاص باعتبار ان الاملاك لا تكون مملوكة كبقية الاملاك فالادارة ليست مالكة للاملاك العامة بل لها عليها حق الحفظ والضابطة المنصوص عنها بالقوانين .

الاملاك العامة تعطي الادارة حق ملكية :

ان منشأ الاملاك العامة هو الاملاك الخاصة التي خصصت للنفع العام ، فالاستهلاك يدخل الملك اولاً في الاملاك الخاصة والتخصيص يجعل هذه الاملاك تدخل في نطاق الاملاك العامة .

وعند ما تكون الاشياء في ملكية الاملاك الخاصة تكون من صنف الملكية ولا احد يختلف في القول بان الاملاك الخاصة هي من نوع الاملاك العامة وليس من احد يختلف معناني القول ايضاً بان الاملاك العامة هي عبارة عن املاك خاصة مخصصة للنفع العام ، لذلك لم زمن الحكمة القول بان الاملاك الخاصة هي من نوع الملكية وتفقد هذه الصفة عند ما تصبح من الاملاك العامة لمجرد تخصيصها للمنافع العامة .

ولاجل التدليل على علاقة الادارة بالاملاك وبيان انها علاقة ملكية نورد الحالات الآتية :

عند ما تفصب الاملاك العامة فدعوى الاستحقاق التي تقيمها الادارة لاستردادها هي من نوع الدعاوى الدائمة الغير التابعة لقاعدة مرور الزمن وتقام لدى المحاكم المدنية في اي وقت كان وهذه الدعوى تؤيد وتثبت ملكية الاملاك .

وكذا الحال عند ما تقيم الادارة دعوى التصرف ضد من يضع يده على قسم من املاك الدولة فدعوى التصرف نفسها تثبت حق التصرف لمن هو مالك بصورة طبيعية . لهذا يستنتج بان دعوى التصرف تفترض حتماً وجود حق ملكية على الاملاك العامة .

ان اثمار الاملاك العامة سواء كانت من الاثمار الطبيعية كالاغشاب والمراعي واثمار الاشجار المزروعة على الطرقات العامة او من قسم الاثمار المدنية مثل محصول الامتيازات او اذن استعمال الطرقات فانها تعد ملكاً للادارة ، ولا يعقل ان تكون هذه الاثمار ملكاً بطريق التبعية، ولا أن يكون الاصل المولد لهذه الاثمار ملكاً .

تأثير حق ملكية الادارة على الاملاك العامة :

بعد ان تقرر مبدأ الملكية للاملاك العامة يمكننا ان نستخرج النتائج الآتية :

اولا — ان ملكية الفضلات والزوائد التي تحصل على السواحل والطرق العامة، حسب الحقوق المدنية ، تعود المالكين المجاورين ، فاذا لم تكن الطرق العامة من الاملاك العامة فلا تكون هذه الفضلات ملكاً للاملاك بالعكس واذا اعتبرنا ان الطرق ملك الاملاك العامة ، فتكون الفضلات ملكاً لها .

ثانياً — اذا وجد كنز في ملك من الاملاك تضاف ملكيته الى مالك الارض المكتشف الكنز فيها ، واذا وجد الكنز في الاملاك العامة فالدولة تكون هي المالكة له .

ثالثاً — ينبغي ان تعطى موارد المعادن الواقعة ضمن الاملاك العامة لصاحب السطح الدولة او المحافظة الواقعة في اراضيها .

يستنتج من كل ما تقدم ان الاملاك العامة هي ملك ولكنها من نوع خاص وقد تغيرت طبيعتها نتيجة تخصيصها، ويمارس عليها حق ملكية من نوع الاستعمال Jus ulandi من قبل الشخص المعنوي وهو المالك اي من قبل العموم الذين يستعملون هذا الملك وله صفة اخرى تسمى Jus fruendi اي اخذ الأثمار على انواعها وهنالك صفة ثالثة تدعى Jus aboutandi وهذا النوع من الاستعمال الذي اعتراه تغيير وتبديل اساسيان يعطى المالك حق التصرف كيفما شاء وبهذا الحق تختلف ملكية الاملاك العامة عن بقية الاملاك باعتبار ان المالك ليس له ان يتصرف بالملك المبحوث عنه كيفما شاء فعليه ان يحترم وجهة الاختصاص في الاملاك العامة وهي النفع العام .

عدم قابلية بيع الاملاك العامة :

ان اهم التغييرات في حق التملك للاملاك العامة هو عدم قابليتها للبيع وعند ما

يقال بان الاملاك العامة غير قابلة للبيع فهذا لا يعني انها لا تباع بل انها تباع تبعا لاصول اداري خاص يضمن بقاء هذه الاملاك مخصصة للنفع العام ، فعدم قابلية البيع للاملاك ليست صفة طبيعية للاملاك العامة بل صفة ناتجة عن التخصيص والعائدية . واذا اريد بيع عقار من الاملاك العامة ينبغي ان يحقق في اول الامر فيما اذا كان التخصيص للنفع العام قد زال عنه وعندئذ فقط اي عند ما يتحقق فقدان هذا التخصيص تصبح هذه الاملاك من الاملاك الخاصة ويمكن عندئذ بيعها .

نزع صفة التخصيص عن الاملاك العامة :

ان نزع صفة التخصيص يتم باستصدار قانون فيما اذا كانت الاملاك من الاملاك العامة للدولة وبقرار من مجلس البلدي فيما اذا كان العقار من املاك البلدية العامة . لذلك فان الاملاك العامة تصبح قابلة للبيع فيما اذا نزع عنها هذه الصفة بالطرق والساحات تباع بعد ان تنزع هذه الصفة عنها .

الاملاك العامة غير تابعة لقواعد البيع الاجباري :

ان الاملاك العامة غير تابعة لقواعد البيع الاجباري لذلك فانها لا تحجز ولا تستملك : فاذا اريد جعل طريق كان عائداً للبلدية للنافعة يقضى ذلك اجراء عملية استملاك بل يكفي ان يصير تخصيص العقار بمرسوم دون ان يلجأ لعملية الاستملاك والتعويض الذي تدفعه احدى الدوائر يدفع باسم تعويض لاسم استملاك ويفصل بطريق اداري بدلا من المحاكم وفقا لاصول الاستملاك .

الاملاك العامة غير تابعة لقاعدة مرور الزمن :

ان قضية مرور الزمن تفترض ان هنالك غاصبا يغصب الاملاك العامة لمنفعة خاصة وهذا يدعوا الى تجاهل تخصيص العقار للاملاك العامة فلذلك يستحيل الاستيلاء عليها ، حتى ولو على قسم ضئيل من الاملاك بواسطة قاعدة مرور الزمن الناشئة عن التصرف

انى كانت مدته ، وهذه الصفة تزول بزوال التخصيص عن الاملاك .

شغل الاملاك العامة :

اذا كانت الاملاك العامة غير قابلة لان تكون موضوع حقوق عينية للأفراد لعدم توفيق الاختصاص بالنفع العام مع ملكية هذا العقار من قبل الافراد لغايات خاصة فإنه يوجد احتمال استعمال الاملاك العامة من قبل الافراد في كل مرة لاتظهر قاعدة عدم التوفيق بين التخصيص للنفع العام ومنفعة الاشخاص الخاصة . وفعلنا فاننا نجد عدة حوادث حيث ترى الافراد يستعملون الاملاك العامة دون ان يمس التخصيص العائد للنفع العام ويمكن ان يقال اننا نجد في بعض الاحوال قسما من الاملاك العامة مخصصا لغاية خاصة .

فالموتى الذين يدفنون في المقابر العامة يحققون بشغلهم الخاص قسما من الاملاك العامة استعمالاً خاصاً للاملاك العامة للغاية الخاصة التي بنيت المقبرة من اجلها هذا اذا كانت المقابر من الاملاك العامة .

وعلى هذا يمكننا ان نسرد عدة حوادث من هذا القبيل فضلاً عن ان قضية عدم التوفيق بين المنافع العامة التي تتضمنها الاملاك العامة غير موجودة بل بالعكس فان غايتها تأتلف بصورة غير مباشرة مع المنفعة العامة ، لذلك يوجد نوعان لاستعمال الاملاك العامة .

١ — استعمال مشترك

٢ — استعمال منفرد

فالشق الاول يعود استعماله ليس لفرد بل لمجموعة افراد تعد اعضاء من المجموع فالاستعمال المشترك لايفترض تشخيص الفرد المشغل وذكر اسمه فهذا الشغل هو معنى وبحاجتي لايتوجب استعماله استحصال اذن، كمن يريد ان يجلس على مقعد من مقاعد حديقة الامة فهذا الاستعمال المشترك للاملاك العامة لايفترض وجود عقد مع الادارة

وهو استعمال مباشر دون استعمال اذن وحتى دون عقد واخبار .

التجول في الطرقات العامة :

ان المثال البارز لهذا الاستعمال المشترك المفضل هو التجول على الطرقات العامة .
ان السير على الطرقات العامة يعطى مشغل الطريق والمر فيها :

١ — حق الحركة على الطرقات العامة وفقا لقواعد انظمة السير وليس للادارة ان تمنع استعمال هذا الحق بل لها ان تنظمه ، مع استثناء الحالات المستعجلة عند شغل الطريق باشغال عامة او عند اشتداد التزاحم فالسلطة يمكنها ان تمنع العجلات من المرور من نقطة معينة تسهيلا للسير .

٢ — حق الوقوف: كل وقوف على الطريق العام هو مباح وشرعي وفقا لقانون السير ويستند ذلك الى سبب مشروع . فاجتهادات المحاكم اعطتنا بهذا الخصوص سببين شرعيين يبرران الوقوف في الطرقات العامة .

آ — حق الابنية المجاورة زمن اصلاحها : للادارة حق تحديد وتنظيم الوقت وطبيعة الترميم ولكن ليس لها ان تتاخر بهذا الحق الى المنع .

ب — حرمة حرية التجارة والصناعة : للتجار والصناع الذين يتعاطون تجارتهم وصناعتهم الحق في ان يطالبوا السلطة بان لاتخذ تدابير من شأنها ان تضرهم بممارسة صنعتهم وتجارتهم .

والاشخاص الذين يبرزون على الطرقات العامة ويستعملون القسم من الطرقات الملاصق لاملاكهم لا يستوحون هذا الاستعمال من السببين الشرعيين المنوم بهما ولذلك عد هذا الاستعمال غير طبيعي يعرض فاعله لدفع رسم رخصة .

الاستعمالات الفردية للاملاك العامة :

ان الاستعمال الفردي للاملاك العامة يتضمن حق استعمال شخصي لمصلحة صاحبه وهذا لا يمنح للأفراد الا بواسطة عقد يعطى بصورة فردية وشخصية .

يوجد ثلاثة اشكال لاستعمال الطرقات العامة بصورة فردية : الوقوف «stationnement»، الاذن المعروف باذن الطرقات، الامتياز. ان الشقين الاولين يتحققان بواسطة عقد وحيد الطرف ، اما الشق الثالث فلا بد لاحدائه من اتفاقية تسمى باتفاقية الامتياز .

اختلاف الوقوف الدائم والممتد عن الوقوف العادي

ان الوقوف العادي هو عبارة عن استعمال مشترك لا يتوقف على نيل رخصة بعكس الوقوف الدائم او الممتد فانه شخصي يتوقف استعماله على استحصال رخصة . يوجد وقوف دائمى او ممتد على الاملاك العامة حينما يتجاوز هذا الوقوف حد الشغل العادي ، وبطبيعة الحال يتوقف هذا على نيل رخصة تبيح لصاحب الرخصة هذا الشغل الدائمى او الممتد

رخصة الوقوف :

ان رخصة الوقوف تختلف عن رخصة الطريق باعتبار ان الاولى تتضمن وضع شيء على الطريق بينما رخصة الطريق تتضمن تغييراً في الطريق ان رخصة الوقوف لا تتضمن وضع اليد على الطريق بينما رخصة الطريق تتضمن وضع اليد على الطريق العام .

ان رخصة الوقوف على انواع مختلفة مثل البناء الحشبي المعد لباعة الصحف (كوشك) او المحطة النهائية لسيارات الاوتوبوس او شغل المقاهي قسماً من الرصيف بواسطة الكراسي والطاولات الى غير ذلك من الانواع العديدة .

ان رخصة الوقوف تعطى من قبل السلطة التي لها حق الضابطة على الطريق وليس من قبل السلطة المالكية .

رخصة الطريق :

ان رخصة الطرق تختلف عن رخصة الوقوف باعتبارها تتضمن وضع اليد على الاملاك العامة التي تحدث تغييراً في قوام الاملاك العامة فالشيء الذي يوضع على الطريق العام لا يعد من الاموال الغير المنقولة بعكس الاشياء التي تستفيد من رخصة الطرق فانها تصبح من نوع الغير المنقول مثل الخطوط الحديدية للترامواي وانابيب المياه والغاز والكهرباء وعواميد الكهرباء التي تشغل الطرق العامة توضع كلها بموجب رخص طريق او توضع على الغالب وفقاً لعقد الامتياز .

وكذا الحال بالنسبة لرخصة الطريق المعطاة لبروز البناء كالشرفات والاشارات التي توضع على مدخل البنايات لبيان نوع التجارة والتي تبرز على الطريق بصورة دائمة .

ليس للسلطة المختصة ان ترفض اعطاء رخصة الطريق الا بتعليل النفع العام او تنظيم السير وكل قرار رفض رخصة لا يحتوي على النفع العام يبطل سواء كان عن طريق التسلسل الرتبوي كأن تكون المراجعة للمحافظ او للوزير حسب نوع المعاملة او عن طريق قضائي بتقديم دعوى ابطال لمجلس الشورى . والرخصة تعطى من قبل السلطة المالكه للطريق العام وليس من قبل له الضابطة على الطريق .

سحب رخصة الطريق

ان رخصة الطريق من طبيعتها قابلة للاسترداد الا انه ليس للادارة ان تسحبها الا بتعليل النفع العام . ان اجتهاد مجلس الشورى الفرنسي بهذا الشأن يميل نحو تعيين حقوق صاحب الامتياز ويحول دون صلف الادارة لذلك يمكننا ان نستنتج بان رخصة الطرق لا تسحب الا بالاستناد الى احد الاسباب الآتية :

- آ — عدم انفاذ الشروط : كاحداث شغل لا يلتئم مع ما اتفق عليه .
- ب — منفعة السير : للإدارة ان تسحب رخصة الطريق عندما تكون بحاجة لمساحة من الطريق تفيدها في توسيع الطريق او الجادة .
- ج — القيام باشغال عامة .
- د — تنفيذاً لحكم محكمة اكتسبت الدرجة القطعية كما حدث في قضية الغاز مع الكهرياء ،

هـ — قصد الوصول الى احسن استعمال ممكن للاملاك العامة حتى ولو كان ذلك لغاية مالية : لو فرض ان احدى البلديات اعطت احد المهندسين رخصة طريق ثم شعرت بان المنفعة العامة تقضي بمنح امتياز الى شركة اخرى فلها الحق في ان تسحب الرخصة لاجل الوصول الى استعمال للاملاك يكون اكثر نفعاً اقتصادياً وكذا الحال بالنسبة لرخصة الوقوف .



سلطة الافراد على الاملاك العامة

كنا ذكرنا ان الاملاك العامة مخصصة لاستعمال العموم لذلك يمكن ان يقال بان كل الناس لهم نوع من السلطة على الاملاك العامة وعملاً بهذا الرأي لابد لنا من تدقيق النقاط الثلاث الآتية :

١ — ما هي طبيعة ومدى هذه السلطة ؟

٢ — ما هي الوسائط التي يلجأ اليها الأفراد في طلب ممارسة هذه السلطة ؟

٣ — شخص وتدقيق كل استعمال من قبل الافراد للاملاك العامة .

١ — ان طبيعة ومدى سلطة الافراد على الاملاك العامة تظهر لنا من الاوصاف التي استنتجها بشكل علمي دقيق الاستاذ جيزي في «الصفحة ٦٩٥ من مجلة الحقوق العامة عام ١٩١٠» التي يصدرها الاستاذ نفسه وهي تلخص بما يأتي :

« ينبغي الادارة ان تترك للاهلين التمتع بالاملاك العامة باعتبار ان استعمال الاملاك يجب ان لا يحصر ب فئة دون اخرى بل يترك للعموم ، كل الاشخاص لهم حق السير على الطرقات العامة بشكل طبيعي وبشترك بممارسة هذا الحق الاجانب والوطنيون بصورة متساوية مع الاحتفاظ بتحديد هذا الحق بتدابير ضابطة تتخذها الضابطة لمصلحة العموم اذ للضابطة حق تنظيم السير بتدابير خاصة او عامة ».

فالقوانين والانظمة وحدها توسع وتحدد هذه السلطة المعطاة للافراد على الاملاك العامة وذلك في كل وقت تجد فيه حاجة ماسة لهذا التوسيع او ذاك التحدد فاستعمال الاملاك العامة من قبل الافراد يخرج عن نطاق العقود الثنائية الطرف التي يمكن ان تعقد بين الادارة ومستعملي الاملاك العامة ، ومن شأن هذه القوانين والانظمة

المتعلقة باستعمال الافراد الاملاك العامة ان تعامل الناس على السواء دون ان تميز احداً من غيره . ومن واجب الافراد انفسهم ان لا يخلوا بقاعدة التساوي اذ ان الاستعمال ترك للعموم دون اي تفریق او تمييز ، كما انه ليس للسلطة ان تحمل الناس على الاستغناء عن استعمال الاملاك العامة ولا شك ان للادارة حق تنظيم هذا الاستعمال ولكن سلطة التنظيم لا تبلغ حد المنع ، يمكن للادارة ان تمنع المرور مؤقتاً من احدى الطرق الى ان تكمل التعميرات التي تقوم بها على ان تسهل لهم السير في طرق اخرى حتى اذا انتهت تلك التعميرات اعيد السير الى حالته الاولى قبل المنع .

هذا ما كان متعلقاً بالادارة واما بخصوص الافراد فليس هؤلاء ان يستعملوا الاملاك العامة لغير ما وضعت له ويسئون بذلك استعمال الحق الذي اعطى لهم . يمكن للافراد ضمن هذه الشروط من استعمال الاملاك العامة بصورة مجانية ويجب عليهم استعمال الاملاك العامة وفقاً لما وضعت له فاذا اجيز استعمال الابر لاجل السباحة والنقل فهذا الحق لا يجيز اخذ المياه ونقل الرمال منها لان ذلك يعيق استعمال الغير للاملاك نفسها بنضوب المياه او الرمال منها وهذا الاستعمال يخرج الاملاك العامة عما وضعت له .

واذا اجيز الاستعمال فهذا لا يعني اباحة سوء الاستعمال لان الفرد الذي يسيء استعمال الاملاك يمرض نفسه لدعوى التعويض عما يسببه من الاضرار فهو يعتبر مخطئاً يتحمل تبعه خطئه ، لذلك اجيز للسلطة المختصة المسؤولية عن راحة الناس ان تضع انظمة من شأنها ان تمنع سوء استعمال الاملاك العامة من قبل المستعملين .

أ — عندما يشغل احد الافراد نقطة معينة من الاملاك شغلاً خاصاً يمنع من ذلك وهذا يشذ عن الاستعمال العادي المشترك . في هذه الحالة الاستثنائية التي تميز الاستعمال الخاص بواسطة عقد تؤسس بموجبه علاقة الفرد بهذه النقطة من الاملاك كاجازة الطرق والامتياز لمد الخطوط الحديدية للترامواي او المياه ، او لوضع دكاكين خشبية على مفترق الطرق

او لوحات للنشر والدعاوة في هذه الحالات كلها يدفع المنتفع للسلطة المختصة مبلغاً من المال مقابل هذا الاستعمال الخاص .

ب — تزول الصفة المجانية عندما يذهب الافراد باستعمالهم للاملاك الى حين سوء الاستعمال كالأشخاص او الشركات الذين يستعملون قسماً محدوداً من الطرقات لتجربة سياراتهم بصورة متبادية مما يولد بالنتيجة اضراراً تستوجب ملاحقة الفاعلين بالتعويض عنها فينقلب الاستعمال المجاني الى تعويض عن الاضرار التي تولدت من الاستعمال نفسه .

ج — تزول الصفة المجانية ايضاً في حالة ارتباط استعمال الاملاك العامة بسير الخدمة العامة المدارة مباشرة او بواسطة امتياز : يدفع الزائر الى احد المتاحف رسم دخول والراكب في الخطوط الحديدية يدفع ثمن البطاقة للانتفاع من خدمة النقل .

ومقابل هذه الفوائد التي يقتنيها العموم من استعمال الاملاك العامة ، فان الافراد ولا سيما المجاورين منهم للطرقات العامة فقد فرض عليهم ان يطبقوا بعض الوجائب وهذا نوع من الحقوق الارتفاقية التي وضعت بالمنفعة العامة خصيصاً لاجل صيانة وحفظ الاملاك العامة وتأمين الانتفاع منها .

ما هي الوسائط التي يلجأ اليها الافراد في طلب ممارسة هذه السلطة ؟
للفرد الخيار بالنظر للحق الذي يتمتع به في استعمال الاملاك العامة ان يتبع احدي الحالتين الآتيتين :

أ — اما ان تترك الادارة الفرد يستعمل الاملاك العامة وفي هذه الحالة ليس من خلاف .

ب — واما ان تمنع الادارة الفرد من استعمال حقه لاسباب غير قانونية كأن ترفض الادارة اعطاء رخصة الطرق اي انها ترفض تجيز له وضع يده على قسم من الاملاك العامة او اجراء حفر لاسباب ليس لها دخل في المنفعة العامة وعمل السلطة هذا

ليس له مبرر قانوني وبعد من نوع سوء استعمال السلطة وهو يسبب حرمان الفرد من استعمال حقه العائد لاستعمال الاملاك العامة وفقاً لما وضعت له . فتلافياً لهذه الحالة اعطي للفرد الممنوع من استعمال هذا الحق صلاحية مراجعة مجلس الشورى بواسطة دعوى التجاوز على حدود السلطة وهذه الدعوى تقدم لتبطل العقد الاداري المانع من ممارسة حق الفرد في استعمال الاملاك العامة .

هنالك علاج آخر اقل ضماناً من العلاج الاول لتوقيف الادارة عن منع الافراد من استعمال الاملاك العامة وبالرغم من ضآلة الفائدة المتوخاة منه فان الفرد الذي منع من الممارسة الحرة لاستعمال الاملاك العامة ذلك الحق المعترف له به بإمكانه تحت مسؤوليته الشخصية ان يهمل امر المنع الشخصي او النظام العائد لهذا المنع ويداوم على استعمال الاملاك العامة بالرغم من امر المنع كأن الامر والنظام لم يكونا موجودين والادارة تنظم بذلك ضبطاً وتتابع المخالف امام القضاء الجزائي بجرم المخالفة وللشخص الموضوع للبحث ان يعترض ويشير قضية عدم مشروعية النظام او الامر الشخصي (١)

واخيراً فقد يتساءل المرء عما اذا كانت حقوق الفرد بما يتعلق باستعمال الاملاك العامة في حالة المنع تبلغ حد المطالبة بالتعويض ولو في بعض الحالات على الأقل ؟ اذا وجد هذا الحق فقد نخشى الادارة او تتردد بعملها عند ما تعلم بان عملها سوف يؤول الى منح تعويض الى المتضرر وهذا ما يجعل حق الفرد في استعمال الاملاك العامة مضموناً نوعاً ما .

ان الاستاذ جيز جواباً عن هذا السؤال اوجد حلاً في مجلته « الحقوق العامة والعلوم السياسية الصادرة في سنة ١٩١١ صفحة ٧٦٨ » يقول فيه :

« اذا كان الضرر الذي اتاب الفرد الذي وجد نفسه محروماً من استعمال الاملاك العامة ضرراً عاماً تحمله جميع الناس على السواء (مثل الطريق الغير المعبد) فهذه الحالة ليس لاحد ان يطالب بالتعويض بتعليل ان الضرر عام وبالعكس عند وجود

ضرر خاص عائد لزيد او لعمرى (مثل الضجة والغبار اللذين يسببان اضراراً شخصية وخاصة) في هذه الحالة فقط اجيز اعطاء التعويض عن الاضرار الناشئة عن هذين السببين . الا ان مجلس الشورى لم يتبع الاستاذ جيز في نظريته هذه بالرغم من انضمام العميد دوكى اليه بل تولى مجلس الشورى نفسه تفريق الحالات الموجبة عن الحالات الغير الموجبة للتعويض بما يأتي .

أ — ان المستعمل للاملاك العامة لا يتمتع الا بسلاح دون اذن رسمي واذا مست حقوقه فليس له في هذه الحالة حق المطالبة بالتعويض .

ب — ان المستعمل يتمتع برخصة شغل الاملاك فالادارة اعطيت صلاحية اعطاء رخصة ان لم تكن منطبقة مع ما وضعت الاملاك لها فانها على الاقل تأتلف معها . واذا تجاوزت الادارة بعملها هذا حدود منفعة الاملاك تعرض نفسها للتعويض عن المتضرر .

ج — اذا كان الفرد يتمتع بحقوق حقيقية مشابهة للحقوق المنصوص عليها في القانون المدني وليكنها من نوع خاص تلتئم مع الغاية التي وضعت الاملاك العامة لها فتجاوز السلطة على هذه الحقوق المقررة تستوجب التعويض .

بعض استعمالات الاملاك العامة :

ينبغي ان يبدأ في بادئ الامر بالتفريق التالي :

ان استعمالات الاملاك العامة تشكل في بعض الاحوال حق ممارسة الحرية الشخصية على الاملاك العامة مثل حق الدخول من الطريق العام الى دار الفرد او حق الخروج من الدار الى الطريق العام ، حق النظر وحق الهواء لخارج الدار ، حق المرور والوقوف بصورة مؤقتة على الاملاك العامة في كل هذه الحالات المختلفة يجب استعمال الاملاك العامة وفقاً لما وضعت له وبدون شغل شخصي للاملاك .

وكذلك فان استعمالات الاملاك تتضمن وضع اليد على هذه الاملاك وشغلاً ممتداً ومتسعاً لمنفعة بعض المنتفعين مثل العربات العامة التي تقف في الطرقات اوفي الساحات العامة في المراكز المخصصة للوقوف .

وكذا المقاهي التي تشغل قسماً من الارصفة ، وكذا الافراد او الشركات التي تستعمل الطرقات لتمديد انابيب المياه والخطوط الكهربائية والحديدية .

ان الاصول المتبع بهذا الشأن يسمى باصول الحقوق المحددة؛ ولا شك انه اذا كان استعمال الاملاك العامة مؤتلفاً مع ما وضعت الاملاك له من حيث الغاية والهدف لا يكون دائماً مطابقاً مباشرة لهدف الاملاك الحقيقية وكذلك في حالة استعمال الاملاك بشكل غير خاص سواء كان الاستعمال شخصياً او مشتركاً .

ان الاستعمال يكون حراً ضمن نطاق سلطة الضابطة العائدة للنظام العام ، ومقابل هذه الحقوق في استعمال الاملاك العامة التي تشكل في بعض الاحوال حق ممارسة الحرية الشخصية يوجد استعمالات لها صفة خاصة تمارس من قبل بعض الافراد بموجب عقد اداري معين بشكل الاساس الذي يبنى عليه هذا الحق وعلى الغالب فان هؤلاء يشغلون قسماً من الاملاك لوقت من الاوقات وبشكل بارز مثل الرخصة المعطاة للوقوف لبعض شركات النقل حيث يقتضي الاستثمار شغل نقطة من نقاط الطريق العام لمدة معينة تفوق المدة المعينة للوقوف العادي . « كالهال والمسالخ الدكاكين الخشبية (كوشك) المخصصة لبيع الصحف واسطحة المقاهي التي تشغل قسماً من الارصفة والبسطات الممتدة من الدكاكين ومؤسسات الحمامات البحرية الممتدة على ساحل البحر » .

وهناك قسم آخر من شغل الاملاك العامة تتضمن فضلاً عن الشغل نوعاً من وضع اليد باضافة اشياء تضاف الى الاملاك وتشكل معها شيئاً موحداً كتمديد الخطوط الحديدية وانابيب المياه والغاز والكهرباء ، فصاحب الامتياز بعد ان يكمل بعض

الاعمال مثل انشاء خط حديدي او ترامواي يكلف بتسيير خدمة عامة ويشغل بعض نقاط من الاملاك العامة بصورة خاصة مع وضع يد وتغيير في اساس الاملاك . فهذا الشغل للاملاك العامة يتبع اصولاً ونظماً بوضوحان سلطة صاحب الامتياز بالنسبة للاملاك ويراعى بهما في الدرجة الاولى تأمين حفظ الاملاك .

وهذا النظام بالنسبة للبعض بشكل عقداً من نوع العقود الثنائية الطرف مثل امتياز الخدمات العامة للغاز والكهرباء والخطوط الحديدية المختصة بالنقل المشترك وهذا العقد لا يمنع الادارة من ان تتوسل بتنظيم الخدمة مجدداً .

واما بخصوص الاستعمالات الخاصة التي تتضمن فقط شغل الاملاك دون اخذ امتياز لاستثمار الخدمة مثل رخصة الوقوف وحمامات البحر ورخص الطريق الخ . فهذه الاستعمالات الناتجة عن عقود لا يمكن تشبيهها بالعقود الثنائية الطرف وهي لا تستند الى اتفاق بل تستند الى مظهر وحيد الطرف لارادة الادارة التي تقرر بحث مسؤوليتها في اية حالة يستوجب منح الرخصة او رفض الرخصة لشغل هذا او ذاك القسم من الاملاك العامة ، فالاختبارات التي تسود الاعطاء او الرفض هي اعتبارات تعود اما للضابطة او لحفظ الاملاك نفسها .

ان هذه القرارات لا تكون دائمة فهي قابلة للاسترداد وبهذه الحالة ايضاً تكون الادارة مدفوعة باعتبارات الضابطة او حفظ الاملاك وهي تخضع لاستيفاء مبالغ من المنتفع فالبعض ينظر الى هذه المبالغ كرسوم يستوفى من المنتفع او كأجرة مثل شغل الابنية الكائنة على سواحل البحر وشغل الدكاكين الحشبية المعدة لبيع الصحف او شغل الارصفة للقاهي ، وبذلك تستفيد الادارة من هذه الرسوم او الاجور مقابل الفوائد التي يقتنيها الافراد المستعملون لهذا القسم من الاملاك .

طرق المراجعة :

ان طرق طرق المراجعة لهذه الاستعمالات الخاصة بالاملاك العامة يكون مرجعها

حسب طبيعتها للمحاكم الادارية ولا تكون المحاكم العادية مرجعاً لرؤية هذه الخلافات الا بوجود نص صريح يخولها هذه الصلاحية .
وهنا نورد بعض الاستعمالات التي ليس لها صفة خاصة :

حق الدخول والمنظر :

يتساءل المرء فيما اذا كان حق الدخول او حق النظر على الطريق العام يشكل حق ارتفاق حقيقى مشابه للحقوق الارتفاقية المنصوص عليها في قرار الملكية . ان العلم الاداري اجاب عن هذا السؤال بالنفي لسببين اساسيين :

أ — ان الطرقات العامة قد احدثت باموال المكلفين فيكون من قبيل المغالاة بهذا الحق الاعتراف لبعض الاشخاص بحق خاص على الاملاك العامة التي انشئت بفضل تضحية العموم المشتركة .

ب — اذا وجد ارتفاق للدخول او للنظر على الطريق العام فيجب ان يطبق عندئذ على هذه الحالة المسافات المنصوص عليها في قانون الملكية وهذا ما يجعلنا نصطدم بحالة غريبة وعجيبة خالية من كل منطق وحق .

ومن الوجهة الفقهية فان محكمة التمييز الافرنسية قررت مبدأً يتلخص بان الدخول والنظر الى الطرقات العامة لا يخضعان الا الى الانظمة الادارية .

لهذا فان النور والدخول اللذان يتمتع بهما المجاورون لطرقات العامة هي منافع بسيطة يستفيد منها المجاورون بنتيجة احداث الطرقات العامة . وهذه الحالة يمكن للادارة ان تسحب عن الجوار الاتفاع منها وعند سحب هذه الفوائد هل يتم ذلك بدون تعويض ؟

الجواب عن ذلك حسب قرار محكمة التمييز هو ان ما يتمتع به الجوار هو منفعة بسيطة لا تشكل بشكل من الاشكال حقاً لذلك يمكن الغاء الدخول او النور بنتيجة اعمال تقوم بها الادارة على شرط ان تكون هذه الاعمال منطبقة مع نظام الطرقات

دون ان تتعرض الادارة لدفع تعويض عن هذا الالغاء ، وعلى هذا ليس للأفراد الذين حرموا النور والدخول ان يدعوا بحق على الادارة .

الا انه لما كان هذا الالغاء لهذه المنافع ينتج عادة على ما نعتقد عن اعمال نزع احدى الطرقات من تصنيفها ، التي يعود نفع هذا النزع للعموم فعملاً بمبدأ المساواة تجاه الاعباء لا يجوز ان يتحمل البعض وحده نتائج الاعمال التي يعود نفعها للعموم وهذا التعليل يخول اعطاء التعويض للمجاورين الذين حرموا النور والدخول الى دورهم .



الاستملاك باسم المنافع العامة

لأجل القيام بالمهمة الملقاة على عاتق الإدارة وهي تأمين حسن سير الخدمات العامة وعند الحاجة إحداثها ، تقوم بأخذ الاملاك من ثروة الافراد واضافتها الى ثروتها الخاصة .

فاذا كانت الطرق العادية تظهر انها لا توصل الإدارة الى مايربها فيجب ان تتسلح الإدارة بسلطة تجبر الافراد على ترك املاكهم للإدارة منقولة كانت او غير منقولة على ان لا تكون هذه السلطة جائرة بل يجب ان تمارس بدافع المنفعة العامة وبمقابل عوض عادل ومستعجل .

تعريف الاستملاك :

ان الاستملاك هو عملية تقوم الإدارة بواسطتها ، مدفوعة بعامل المنفعة العامة باجبار الافراد على التخلي عن املاكهم الغير المنقولة شريطة ان تكفل المالك المنتزع منه ملكه اخذ عوض سريع يكون بقدر الامكان معادلاً لقيمة المال المستملك .
وبتعبير آخر الاستملاك هو الطريقة التي بموجبها تحصل الإدارة بواسطة بيع اجباري على العقارات اللازمة لتأمين سير او احداث الخدمات العامة مقابل تعويض عادل .

لذلك عد الاستملاك من اعظم القيود الموضوعة لتقييد حرية التملك فيما يتعلق بالاملاك الغير المنقولة وهذا القيد هو مظهر من مظاهر السلطة العامة التي تتمكن به من اجبار الناس على التخلي عن املاكهم .

ان احدث قوانين الاستملاك في سورية هو قرار المفوض السامي ذو الرقم (٦) المؤرخ في ٢٦ اذار سنة ١٩٢٦ وقانون تنظيم عمران المدن المؤرخ في ٢٢ كانون الثاني سنة ١٩٣٣ وما يتبعهما من التعديل .

ان هذه القوانين قد عدلت القوانين العثمانية المتعلقة بالاستملاك لاسيما القانون العثماني الصادر في ٤ رجب سنة ١٢٧٢ والقانون الصادر في ٢٦ جمادى الاولى سنة ١٢٩٦ و ٧ ربيع الاول سنة ١٣٢٢ .

لمحة تاريخية :

ان عملية الاستملاك هي قديمة وكان الناس يلقونها كمصادرة لاموالهم وكثيراً ما كانت تعتمد السلطة الى عدم دفع قيمة الاراضي الزراعية وان التعويض لا يعطى الا بعد مدة مديدة وعذاب اليم وان العملية كلها تبقى تحت رحمة الادارة مما يجعل العملية عملية ادارية صرفة ليس لاقضاء فيها دخل لذلك عدت عملية الاستملاك خالية من الضمانات المطمئنة للأفراد .

ان الانقلاب الفرنسي الذي يسوده المبدأ الفردي مع اعتقاد رجاله بان حق الملكية مقدس ووضعهم ضمانات خاصة فطنوا انها كافية، هي في الواقع ظاهرية اكثر من ان تكون حقيقية فقد قال رجال الانقلاب ان الاستملاك لا يجري الا تحت دافع الحاجة العامة وبمقابل تعويض عادل اي تعويض يتسكافاً مع الاضرار التي تصيب المالك الذي انتزعت ملكيته .

ان عملية الاستملاك قد تطورت تطوراً محسوساً على مدى الزمن انتقلت فيها من شكل اداري صرف الى شكل قضائي صرف ثم الى شكل مزيج حيث اعطى بآن واحد ضمانات للادارة ولل فرد لان ينال الفرد تعويضاً ولكنه لا ينال سوى التعويض الذي يستحقه .

وهذا التطور لم يشمل فقط التعويض والاصول المتبع في عملية الاستملاك بل

تناول معنى المنفعة العامة التي قامت مقام الحاجة المبرمة .

ان الدستور السوري في المادة ١٣ منه قبل هذه المبادئ حسب تطوراتها الاخيرة
القائلة : « حق الملك في حى القوانين فلا يجوز ان ينتزع من احد ملكه الا
للمصلحة العامة وفي الاحوال المنصوص عليها في القانون بعد تعويضه عنه تعويضاً
عادلاً » .

الحاجة الى تشريع جديد وموحد :

ان التشريع السوري المتعلق بالاستملاك فضلاً عن كونه غير موحد لا يفي
بالحاجة المطلوبة كما انه لا يزال يحمل بين طياته المبادئ القديمة التي لا تتضمن حقوق
المالك ومقابل ذلك فقد ادخل الشارع مبادئ عصرية جديدة تتناقض مع ما بقي من
التشريع السابق ويمكنني ان اقول انها اجراً واحداً مبادئ وجدت في قضايا
الاستملاك وهي المبادئ التي تضمنها قانون عمران وتنظيم المدن .
ان هذه المبادئ مع اعترافي بانها حديثة لا تأتي بالفائدة المطلوبة بل بالعكس تأتي بنتائج
ضارة للادارة والافراد .

ان التشريع في اية ناحية من نواحيه ينبغي ان تهضمه عقلية الادارة وعقلية
البيئة التي يسن لاجلها . وعند تطبيق قانون تنظيم وعمران المدن لم تلتس الفوائد
المطلوبة منه بل لمست اضراره لذلك نحن في حاجة لتشريع موحد يقوم مقام القوانين
العائدة للاستملاك المبعثرة في كل ناحية وتجعل عملية الاستملاك تجري باسرع ما
يمكن دون ان ينتقل بسببها كاهل الادارة مع اعطاء اصحاب الملك المستملك ضماناً
تكفل لهم حقوقهم وذلك بوضع اصول اداري قضائي ترجح فيه كفة القضاء
على الادارة .

لقد مضى زمن كانت اعمال الاستملاك فيه بعيدة عن تدخل القضاء بحيث
تعتبر من فروع الاشغال العامة وتفصل القضايا العائدة للاشغال امام مجالس الادارة

ليس فقط من اجل نقل وفراغ الملكية بل من اجل تحديد مقدار التعويض ايضاً .
ان فكرة اعطاء القضاء العادي صلاحية رؤية قضايا الاستملاك وتفرعاته من
تعويض وغيره يقصد منها تطمين المالكين على حقوقهم وقد اعطيت الصلاحيات
المحاكم باعتبارها مؤلفة من قضاة لا يعزلون وهذه الصفة تأمين اعطاء الافراد ضمانات
كافية ، لذلك قيل ان الملكية اصبحت في حمي المحاكم العادية اي في حمي
القانون .

وتبعاً لهذه القاعدة فقد اعطى الافراد ضمانات تأميناً لهم على حقوقهم منها حق
المراجعة الادارية ضد العمليات الادارية التي فتحت باب الاستملاك . فاذا كان
قرار النفع العام اتخذ لمقاصد ليس لها علاقة بالنفع العام يلغى بسبب علة التجاوز على
حدود السلطة من قبل مجلس الشورى ومنها الضمانة التي اعطيت للمالكين بمنح المحاكم
العادية صلاحية اقرار الاستملاك وتقرير نقل وفراغ الملكية ومنها ايضاً اجراء تحقيقات
عديدة وعويصة من قبل خبراء ، تحيط بعملية الاستملاك بضمانات كافلة لحقوق الطرفين
ومنها ايضاً اعطاء حق تقدير قيمة التعويض لهيئة تتمثل فيها عناصر شتى قصد تأمين
حياد اعضائها من التزام طرف الادارة او الافراد ، واخيراً تأمين اعطاء التعويض
لالمالك المراد تزع ملكيته من العقار المراد استملاكه بشكل مسبق .

فالمالك لا ترفع يده عن العقار الذي قرر تزع يده منه بموجب قرار المحكمة مالم
يدفع له التعويض ويتمير آخر ان المالك يبقى له حق بقاء العقار في تصرفه الى ان تدفع
له قيمة التعويض المقررة .

قد يحدث اثناء عملية الاستملاك ان يحصل اتفاق بين الادارة والمالك يسمى الاتفاق
بالتراضي وهو عبارة عن اتفاق يحصل عقب ابتداء عملية الاستملاك ، يتنازل المالك بموجبه
عن كل او بعض الضمانات المعطاة له والمنوء بها سابقاً . وهذا يختلف فيما اذا وقع هذا
التنازل عند ابتداء او انتهاء عملية الاستملاك فالمالك يتنازل عن هذه الضمانة او عن
تلك المعطاة له ويكون ذلك التنازل اثناء مداخله المحكمة المدنية او لدى اللجنة المكلفة
بتقدير قيمة التعويض .

ان التنازل بالتراضي الواقع اثناء عملية الاستملاك يعطى نفس المفعول الذي يبطيه الاستملاك نفسه، وهذا المفعول يكون اعظم من مفعول العقود المادية للبيع والهبة باعتبار ان النتائج الحقوقية المتولدة من هذه العقود تنحصر في الطرفين المتعاقدين فلكي يشمل مفعول هذا العقد الغير ينبغي ان يلجأ لقاعدة التسجيل العقاري واما في الاستملاك فقد اكتفى بقرار المحكمة او رئيس المحكمة وحده حسب الاصول المتبع باعتبار ان مفعول نقل الملكية يكون ليس فقط تجاه الطرفين بل تجاه العموم دون الالتجاء لاي طريقة اخرى لأن عملية الاستملاك تتضمن من نفسها علنية ناتجة عن التحقيقات الاولى وقرار النفع العام وان قرار المحكمة وحده كاف لتصفية كل الحقوق العينية المترتبة قبلاً على العقار المستملك من رهن وحقوق ارتفاقية اخرى .

من له حق الاستملاك ؟

اعطى مبدئياً حق الاستملاك فقط الى الادارات العامة من دولة او محافظة او بلدية ، واما المؤسسات العامة فالادارة التابعة لها هي التي تستملك باسمها عند ما تكون هذه المؤسسات في حاجة لاستملاك اى عقار كان ويستنتج أن المؤسسات العامة ليس لها الحق في اجراء عملية الاستملاك مباشرة . مثلاً لو ارادت احدى غرف التجارة ان تستملك عقاراً ، عليها ان تطلب ذلك من الدولة او من المحافظة لتستملكه لحسابها ، والعقار الذي يستملك بهذا الشكل يكون ملكاً للدولة او المحافظة . مع استثناء الحائنين الآتين المتعلقين بالجمعيات العائدة لنقابات المالكين وغرف الاصطيفاء في فرنسا فالاولى تشكأت قصد تحسين قيم املاكها بسبب اعمال تقوم بها مشتركا والثانية تشكأت لتتمكن من تحسين اماكن الاصطيفاء كانشاء مراقص ومقاصف وغيرها وعلاوة على ذلك يوجد اشخاص ليسوا باشخاص ادارية ولكن لهم على الرغم من ذلك حق الاستملاك وهؤلاء الاشخاص هم المتعهدون لدى الاشغال العامة ومتعهدو الدولة والمحافظات واصحاب امتيازات شلالات المياه المأذونون باستملاك مايلزمهم من

الاملاك تأميناً للاتفاح من الاتزام .

ويوجد ايضاً اصحاب امتيازات المعادن الذين يملكون حق الاستملاك بالرغم من كونهم افراداً عاديين واعمالهم ليس لها صفة الاشغال العامة ، فكل ما يتعلق بتأمين نقل المعادن واستثمارها يعطى صاحب الامتياز حق الاستملاك .

ماهي الاشياء القابلة للاستملاك ؟

ان الاشياء القابلة للاستملاك هي فقط الاموال الغير المنقولة سواء كانت مبنية او غير مبنية واما بخصوص الاموال المنقولة فالدولة تطبق لهذا الشأن قواعد المصادرة . ان المصادرة تختلف عن الاستملاك باعتبار ان التعويض في الاولى لا يشترط ان يكون عن طريق وضع اليد ولا يحدد مقدار التعويض من قبل هيئة بل يكتفي بتقدير الموظف الموج لذلك او من قبل لجنة كما كانت الحالة في العهد العثماني ، وفي الاصول الافرنسي يعطى هذا الحق لحاكم الصالح في المنطقة .

ان العقارات القابلة للاستملاك هي العقارات المادية واما العقارات الغير المادية مثل حق الارتفاق والرهن وحقوق الملتزم فهي غير تابعة للاستملاك وعند ما يتعرض على هذه الحقوق اثناء اجراء عملية الاستملاك يصار الى التعويض عنها تبعاً لقواعد غير قواعد الاستملاك ، والتعويض يكون مثل التعويض عن الاضرار التي تحدث من جراء الاشغال العامة فالاستملاك يتلخص باخذ ملكية احد الناس وليس هو عملية اشغال تستوجب اخذ حقوق عينية والتعويض الذي يعطى لهؤلاء الاخيرين يشابه التعويض الذي يعطى للاضرار الناشئة عن الاشغال العامة .

ان الاستملاك يطبق على كل الاملاك بما فيها الاراضي المصونة والمبنية والاراضي التابعة لاملاك الدولة الخاصة ، كما انه يمكن استملاك ما تحت الارض بشكل مستقل عن سطح الارض .

يوجد بين الاملاك الغير القابلة للاستملاك الاملاك العامة باعتبار انها غير قابلة

للبيع والاستملاك ليس الا بيعاً اجبارياً ، فلذلك لا تستملك الاملاك العامة . لقد اثير في فرنسا حول هذا الموضوع مناقشة حينما ارادت شركة الخط الحديدي في باريز انشاء محطة عند ملتقى الطرق في محل observatoire الذي يقع في الاملاك العامة لبلدية باريز فمجلس الشورى اعتبر في قراره انه ليس في القضية استملاك بل تعويض عما اصاب بلدية باريز من اجراء هذا الاشغال دون ان تتخلى عن ملكيتها . ان هذه النظرية غريبة ومزعجة بأن واحد : فهي تحرم من وجهة منطقية البلدية التمتع بحقوق الملكية دون ان تفقدها ايها ، ومن وجهة حقوقية تعد مناقضة للنظرية الملكية القائلة بان الاملاك العامة هي من نوع الملكية فاذا كانت كذلك لماذا لا يطبق عليها مبدأ الاستملاك ؟

تحت أية غاية يجري الاستملاك ؟

لا يلجأ لعملية الاستملاك الا تحت غاية النفع العام وقد قام هذا التعبير مقام تعبير الحاجة العامة التي تطورت بدورها تطوراً محسوساً . مضى زمن كانت تصرف به كلمة النفع العام الى كل ما يسهل او يؤمن سير الخدمة العامة ولا يستعمل الاستملاك الا لاقتناء الاملاك الضرورية لتأمين الخدمات العامة فقط ولا يمكن ان تستخدمه الادارات العامة لان تحصل على الارباح او على تحسين في الاملاك ومنها يستنتج بانه يستحيل على الادارة ان تستملك سطح الارض الذي ليس ضرورياً للمشروع المنوي احداثه مما يحدث ثغرة بين المال والاقتصاد من جهة والادارة والخدمات العامة من جهة اخرى وبتعبير آخر بين الاقتصاد والادارة ، والمساعي اليوم مصروفة لتلافي هذه الثغرة الناشئة عن اختلاف الوجهتين الاقتصادية والادارية وذلك بتأمين ارجحية مالية الدولة وتغوق النظرية الاقتصادية تلك النظرية التي لا تتخلى عنها الادارة لأنها تؤمن لها زيادة في المورد والثروة . وكانت الادارة قديماً عند ما تكون بحاجة للاستملاك لتلجأ اليه الا بمقدار الضرورة الماسة للاملاك لتأمين الاملاك اللازمة لها اي يحدد نطاق الاستملاك بمقدار

الحاجة المبرمة واذا اقتضى المشروع ان توسع الادارة نطاق الاملاك المطلوب استملاكها تجبر على اقتناء املاك جديدة بأسعار باهظة عن طريق الاستملاك او الشراء المادي اذ ان الالتجاء الى هذا التوسع يكون لاقتناء املاك مجاورة للمشروع المنوي انشاؤه ، الا ان الضروريات الاجتماعية وسعت نطاق نظرية الاستملاك وجعلتها تشمل تباعا حاجات اخرى اقتضتها الظروف والاحوال الاقتصادية ، وهذا ما سبب إيجاد طريقة لتوسيع نطاق الاستملاك وقد توفق الشارع الافرنسي والسوري في اصدار قانون يبيح للادارات العامة ان تستملك منطقة بكاملها وتستملك كل المنطقة التي يشملها التحسين من جراء الاشغال التي تقوم بها البلدية او ادارة النافعة ، لذلك فان القانون الافرنسي الصادر سنة ٩١٨ وسع تعبير المنفعة العامة واوجد مايسمونه بالاستملاك للمنطقة ، ومن نتائج هذا الاصطلاح ابيح للادارة ان تستملك ليس فقط الاملاك الضرورية لانشاء المشروع المنوي القيام به حاليا بل يتناول الاراضي والاملاك الضرورية التي تعطى للمشروع كامل قيمته في الحال في او في المستقبل .

ان هذا القانون يعطى الادارة ايضاً الحق ، بواسطة الاستملاك ، في ان تقاسم الجوار فائدة التحسين الذي سوف ينشأ فيما بعد عن الاعمال التي تقوم بها الادارة وهذا ما يجعل الادارة تقاسم مع الجوار الارباح الناشئة عن الاعمال العمرانية التي تقوم بها البلديات او الادارة ، وقد نشأ هذا الاقسام للارباح عن النظرية العائدة للشرفية القائلة بان التحسين الذي يصيب الاملاك المجاورة للاعمال التي تقوم بها الادارات العامة هو ربح اجتماعي ليس للجوار اصحاب الاملاك فقط بل يعود ايضاً على العاملين على حصوله وهو نتيجة الجهود والتضحية التي تقوم بها الهيئة الاجتماعية وينبغي ان يصرف هذا التحسين لتخفيف المصارفات التي تتعرض لبذلها الادارات العامة في تأمين المشروع المراد احداثه ، لذلك فان هذا القانون خول الادارة ان تستملك ، علاوة عن العقارات اللازمة للعمل ، الاملاك المجاورة التي يفترض حين الاستملاك ان يتناولها تحسين بالنظر لقربها من الاعمال التي تقوم بها

البلدية او الادارة لهذا لم يبق أثر للتفريق السابق المتوهم به آتفاً بين الادارة والاقتصاد .

ان الترقبات الحديثة افترضت ان توسع نطاق الاعتبارات الاقتصادية والمالية الى اعتبارات اخرى لم تدخل فيما مضى في معنى النفع العام وهذه الاعتبارات تجعل الادارات تلجأ الى الاستملاك تحت غايات صحية وعمرانية وأثرية مثل القانون الفرنسي الصادر في ٨ آب ١٩٣٥ والقانون الثاني الصادر في ٣٠ تشرين اول ١٩٣٥ القائلين : « بانه ينبغي ان تخضع املاك الافراد الخاصة للعوامل الصحية لمقاومة الجراثيم والامراض لذلك فان تعبير النفع العام اصبح يشمل ما يسمونه سياسة عمران المدن وتخطيطها حسب الحاجات الصحية المبرمة وحفظ المباني اثرية والتحريج وحفظ الاراضي التي تؤمن سلامة سفوح الجبال » وهذا التوسع في معنى النفع العام يتناول ايضاً الاراضي التي تخصص للملاعب الرياضية من قبل البلديات والطيران وغير ذلك من الحاجات الاجتماعية التي اوجدتها المدنية الحاضرة التي اصبحت تعتمد من مكملاتها والتي لا تستغنى عنها اية هيئة اجتماعية مهما كانت منحلة .

لذلك يمكن تلخيص هذه الاعتبارات بما يأتي :

١ — الاعتبارات الصحية : عندما يتحقق للبلدية ان احدى الحارات الغير الصحية لا يمكن اصلاحها وجعلها صحية بالوسائل المعتادة يمكن لها ان تلجأ لطريقة الاستملاك للخلاص من الاماكن الغير الصحية .

٢ — الاعتبارات العمرانية «urbanisme» يلجأ للاستملاك لاجل تأمين تخطيط المدن بشكل يلتئم مع الضروريات المدنية الجديدة .

٣ — الاعتبارات الاجتماعية : يلجأ للاستملاك لتأمين احداث مساكن رخيصة للعائلات الكبيرة والمعوزة .

٤ — الاعتبارات اثرية : يلجأ للاستملاك لحفظ الآثار القديمة التي لها صبغة فنية وتاريخية وعلمية وبديعية وخيالية « Legendaires et pittoresques »

٥ — الاعتبارات الرياضية : يلجأ للاستملاك تحت اعتبارات رياضية لتأمين حدائق وملاعب رياضية تشجيعاً للرياضة البدنية .

٦ — الاعتبارات العائدة لحفظ الاحراج وانماؤها : يلجأ للاستملاك تأميناً لتجريب الجديده وحفظ وحماية الاحراج الموجودة حفظاً لسفوح الجبال .

٧ — الاعتبارات المالية : يلجأ للاستملاك لاجل تحسين قيمة الاملاك وقد اصبح هذا العمل اليوم مشروعاً وضرورياً بعد ان كان يعد فيها مضي من قبيل سوء استعمال الوظيفة .

ظهر هذا الاتساع بمعنى النفع العام بشكل واضح في القانونين المذكورين آنفاً حيث ايسح بان يصرح بان هنالك نفعاً عاماً يشمل العقارات التي سوف لا تلحق في الحال او الاستقبال بالمشروع المنوي القيام به .

وان الاستملاك الشامل لمنطقة ما يلجأ اليه لاحتمال اتساع المنطقة المنوي اجراء الاعمال فيها اتساعاً يتجاوز حد الاشغال نفسها ، اي انه يؤخذ بنظر الاعتبار الاحتمالات المؤدية لاتساع مدى الاشغال الخارجية ، والمثال على ذلك هو انه لو فرض ان انشاء محطة خط حديدي في مكان معين واعتبر انه يكفيها في الوقت الحاضر هكتار من الاراضي غير انه بعد مرور ثلاثين سنة سوف يتوسع نطاق الاعمال فيها لدرجة تصبح هذه المساحة غير كافية لها بحيث تحتاج ارضاً تسمح اربعة هكتارات ، لذلك يسمح ان تستملك منذ الآن منطقة تكون مساحتها اربعة هكتارات وبالعكس عندما يتناول الاستملاك املاكاً استملكت تحت غاية تحسين قيمة الاملاك وتسبب الاشغال المنوي اجراؤها منافع للادارة ففي هذه الحالة يعلن النفع العام لاستملاك عقارات لتحسين قيمتها ١٥ ٪ بالحد الاصغري مما يدعو الى اعطاء الجبار لاصحاب هذه العقارات التي شملها التحسين ان يدفعوا للادارة تعويضاً عن هذا التحسين بقدر حسب القواعد التي سنينها فيما بعد مع الاحتفاظ بعقاراتهم واما اذا رفضوا ذلك الدفع فنستملك عندئذ عقاراتهم وتؤخذ بسبب التحسين المحتمل حدوثه من جراء الاشغال .

ومهما يكن الخيار الذي يختاره المالك فالشخص المعنوي يحقق ربحاً مؤكداً في الحالتين ، فإذا اختار المالك دفع التعويض مع الاحتفاظ بالملك فالادارة تقبض على الأقل المبلغ المدفوع من قبل المالك باسم تحسين ، والعقار الذي يستملك ولم يخص لخدمة عامة لا يدخل في عداد الاملاك العامة ويمكن ان يباع مجدداً من قبل الادارة عندما يتم هذا التحسين لحسابها .

لذلك فاننا نجد ان معنى النفع العام بدأ ضيقاً ومحدوداً وتمرکزاً في الحاجات الآنية والمباشرة للاموال المنوي اجراءها وقد توسع هذا الحد الضيق للنفع العام تدريجاً وتناول تحت ضغط التوسع في المعنى ومنفعة المجتمع جهات عدت خارجة عن غايتها التي ابتدأت بها كما ذكر آنفاً عن المبدأ الذي تضمنه القانون الفرنسي الجديد .

كيف يمكن ان يجري الاستملاك ؟

ان طريقة الاستملاك هي طريقة عويصة جداً والصعوبة فيها ناتجة عن الهدف الذي تستهدفه وهو الحماية الفعالة للملكية الخاصة ، على ان هذه الطريقة نفسها اتبعت تطوراً محسوساً حيث كانت التعويضات تقدر من قبل مجالس الادارة التي تقدر الاضرار الناشئة عن الاشغال العامة ثم تطورت الحالة الى ان نقلت هذه الصلاحية الى محكمة بداية الحقوق التي تقرر نزع الملكية ؛ فالهدف بهذا التطور هو تسهيل عملية الاستملاك وحماية حق المالك المعروضة املاكه للاستملاك .

المراحل الاربع لعملية الاستملاك اثنتان منها ادارية محضة واثنان قضائيتان او ذاتا شكل قضائي .

١ — المرحلة الاولى :

ان المرحلة الادارية الاولى وهي التصريح عن النفع العام بقرار من رئيس الدولة ويسبق هذا التصريح تحقيق للوصول لمعرفة وجود النفع العام من عملية الاستملاك .

٢ — قرار امكان التنازل عن الملكية الصادر عن السلطة الادارية المسبوق بتحقيق ثان .

٣ — فراغ الملكية الصادر عن المحكمة المدنية ويكتفى في الاصول الفرنسي بقرار رئيس المحكمة على ان قانون تنظيم عمران المدن اعطى ايضاً هذه الصلاحية للرئيس وحده .

٤ — تحديد التعويض من قبل لجنة الاستملاك .

٥ — ان قرار النفع العام هو عبارة عن مظهر ارادة السلطة الرسمية للنفع العام الذي تتضمنه عملية الاستملاك وينبغي ان يسبق قرار النفع العام تحقيق وجود النفع العام .

ان التصريح عن النفع العام يعلن بقرار من رئيس الدولة بناء على اقتراح احد الوزراء او رئيس احدى البلديات او مدير احدى المؤسسات العامة وبعد استطلاع رأى وزير الاشغال العامة وذلك عقب تنظيم مخطط عام بالاعمال المراد تنفيذها وهو ينظم على اساس كاف ليتمكن اصحاب العلاقة من قراءته بسهولة ويؤشر عليه رئيس المهندسين الاعلى رتبة في المنطقة اذا كانت الاعمال المراد تنفيذها ملقاة على عهدة المؤسسات العامة ومن قبل رئيس مهندسي الدوائر الفنية في البلدية اذا كانت الاشغال عائدة للبلديات والقرارات المتعلقة بالتصريح عن النفع العام يعد بمثابة تصديق قانوني لمخطط الاعمال المنوي اجراؤها .

ولذلك ينظم دفتر تعقيد فيه ملاحظات اصحاب العلاقة فيه ويرفع الى السلطة التي تصدر تصريح النفع العام ويحفظ لديها .

ان الاصول الفرنسي يتطلب اصدار قانون للمشاريع العظيمة من نوع الطرقات او الخطوط الحديدية او الاقنية التي يزيد طولها على عشرين كيلو متراً واما الاعمال الاخرى فان كانت عائدة للدولة لزم اصدار مرسوم من قبل مجلس الشورى وان كانت تتعلق بتوسيع جادة فالمحافظ هو الذي يتخذ القرار، وكل هذه القرارات تخضع للمراجعة لدى مجلس الشورى لابطال العقد الاداري

ما عدا المشاريع التي صرح عنها بان فيها نفعاً عاماً بموجب قانون ولكن لا تناقش امام مجلس الشورى سوى الجهات الحقوقية منه وليس للمتداعين حق مناقشة لزوم الاستملاك اي مناقشة وجود او عدم وجود النفع العام فمجلس الدولة لا يبطل العقد الاداري الذي صرح بوجود النفع العام الا اذا كان فيه احدى النقائص الشكلية او يتضمن احد اسباب عدم المشروعية او عدم الصلاحية او تجاوز على الوظيفة وقد قبل هذا المبدأ من قبل الشارع السوري باعطاء مجلس الشورى حق الغاء المراسيم وبهذا الاعتبار يمكن الغاء مرسوم النفع العام بداعي التجاوز على حدود السلطة .

ب المرحلة الثانية :

ان الدائرة ذات العلاقة بحجرة على تنظيم مخطط عام بشأن كل عقار يراد استملاكه بموجب قرار النفع العام وهذا ما يسمونه في الاصول الفرنسي بقرار التنازل والغاية منه تحديد وتمييز قطع الاراضي التي يشملها الاستملاك وهذا القرار يسبقه تحقيق غير التحقيق الاول العائدي للنفع العام لمعرفة مساحة الاراضي ومعرفة المالكين الذين يشملهم قرار الاستملاك ويضاف الى ذلك مخطط لكل قطعة يحتوي على تفصيلات دقيقة للعقار والقرار المعطي بهذا الشأن يخضع لمراجعة مجلس الشورى لابطاله فيما اذا لم يسبق هذا القرار تحقيق كما بينا سابقاً او اذا كان التحقيق ناقصاً .

ج — فراغ الملك

لرئيس المحكمة البدائية وحده الحق في ان يأمر بدخول العقار في ملكية الدائرة ذات العلاقة وهذا الامر الذي يعطيه الرئيس يصدر بناء على طلب الادارة المختصة فاذا سبق واتفق الطرفان بالتراضي لا يعود من حاجة لتدخل الرئيس اذ يكون قد تم نقل الملكية باتفاق الطرفين وتم التسجيل لاسم الدائرة المختصة طالبة الاستملاك وامر الرئيس لا يكون له مفعول سوى تثبيت رضا الطرفين

المشعر بانتقال الملكية بالتراضي ، ويعطى امر الرئيس بعد الاطلاع على الاضماره المحتوية لكل الوثائق العائده للاستملاك .

وظيفة رئيس المحكمة :

ان الدور الذي يلعبه الرئيس في هذا الخصوص هو دور تدقيق الوثائق وهو بدعن الى امر الادارة بدون مناقشة لاجل ادخال العقار في ملكية الادارة ولا يمكن رفض هذا الانتقال ، فهو يدقق في الاصول الشكلية حسب النصوص القانونية وعند عدم تحقيق هذه الجهة يمكن ان يرفض اعلان الاستملاك فوظيفة الرئيس اذن معينة بشكل مسبق من قبل الشارع .

ولا يوجد تجاء امر الرئيس سوى مرجع واحد وهو مرجع تمييزي لنقص في الشكل ومن هذا يستنتج بان درجات القضاء اختصرت لدرجة واحدة باعتبار ان محكمة التمييز لا تنظر في الاساس .

مفعول امر الرئيس :

ان لامر الرئيس بنقل الملكية نتائج تفوق نتائج اي عقد عادي فهو ينقل للادارات ملكية خالية من كل الحقوق العينية التي كانت مترتبة على العقار وهذا المفعول يكون معمولاً به تجاه العموم .

ان امر الرئيس بنقل الملكية لا يحتاج الى تسجيل ، فالتسجيل استعيض عنه بالعينية مثل الاعلانات والتحقيقات التي يلجأ اليها في اثناء العملية الادارية الاولى والثانية .

مفعول التسجيل :

بالرغم من النتائج التي نوهنا بها والتي تغنينا عن عملية التسجيل فان قرار رئيس المحكمة المصرح بالاستملاك قابل للتسجيل ولكن مفعول هذا التسجيل يختلف عن

مفعول التسجيل العادي باعتبار ان التسجيل العادي لا يكون له مفعول الا بعد مضي مدة ١٥ يوماً وفقاً للقرار ذي الرقم ٣٣٣٩ بينا امر الرئيس له مفعول تجاه الغير رأساً فلا يجوز للدائنين المرتهين ان يسجلوا حقوقهم على العقار بعد امر الرئيس ، فبذلك صدور امر الرئيس بانتقال الملكية لم يعد بإمكان المالك ان يتصرف بالعقار المستملك وذلك بنقله للغير او باحداث حقوق عينية اخرى عليه .

اضف الى ذلك ان لامر الرئيس نتائج اخرى اوسع من نتائج انتقال الحقوق المدنية العادية فان الحقوق العينية المترتبة سابقاً على العقار تزال دفعة واحدة لمجرد امر الرئيس بنقل الملكية فلا يبقى رهن ولا حقوق ارتفاقية على العقار ، وكل هذه الحقوق تصفى دفعة واحدة بالتعويض الذي يعطى من قبل الادارة فحقوقي هؤلاء تستوفي من التعويض على طريق الارجحية ، بحيث لا يبقى اي طريق لاية دعوى استحقاقية ولا اي حق فسخ وابطال بيع معقود سابقاً ، كل هذه الحقوق العينية لا يبقى لها مفعول تجاه امر الرئيس بنقل الملكية ، وفي الوقت نفسه ان حقوق المستأجرين تصفى مع الحقوق العينية فهذه الحقوق تزال دفعة واحدة باعتبارها ليست بحقوق عينية لمجرد صدور امر الرئيس ويستعاض عنها بتعويض يستوفي من التعويضات التي تقرر من قبل لجنة التخمين .

كل هؤلاء اصحاب الحقوق العينية والمستأجرون يستوفون حقوقهم من التعويضات لذلك يحتم على لجنة التخمين ان تقرر تعويضاً للمالك وتعويضاً للمستأجر وتعويضاً لاصحاب الحقوق العينية المعروفون من المالك وينبغي ان يعطى عنهم علم من قبل المالك وتحت مسؤوليته واذا لم يعلم الادارة عنهم فيكون هو المسؤول امامهم .

واما اصحاب الحقوق الغير المعروفين من المالك فيتحتم عليهم انفسهم ان يعلموا الادارة عن حقوقهم ليكون لهم نصيب من التعويضات قبل انتهاء عملية التعويض .

القواعد الخاصة المتبعة في امتياز صاحب الرهن على العقار المستملك :

هنالك قواعد خاصة لامتياز المرتهن على العقار المستهلك وهي تختلف حسبما يكون صاحب الرهن قد قيد حقه ضمن مدة الخمسة عشر يوماً التي تلي امر الرئيس او بعدها ففي الحالة الاولى ينال اصحاب الحقوق الرهنية تعويضاً عن حقهم في الرهن من التعويضات المخصصة للعقار المستهلك مع حفظ امتياز دينهم بدرجة وامتيازه باعتبار ان امر الرئيس يصفى كل الحقوق العينية المترتبة سابقاً على العقار المستهلك .

ان هذه التصفية للحقوق العينية تختلف عن التصفية في البيوع العادية : فالتصفية « la purge » في الحقوق العادية تحول مشتري العقار ان يدفع رأساً لصاحب الحق العيني حقه المترتب على العقار المشتري مهما كان الثمن الذي اشترى به العقار المرهون حتى ولو كان دون الدين المترتب على العقار، ولكن بإمكان الدائن المرتهن الذي عرض عليه مبلغ دون قيمة الدين ان يطلب وضع العقار بالزاد العلني ويزاود فيه مع القيام بالواجبات المترتبة عليه قانوناً بزيادة ١٠ ٪ . ويمنع بذلك التواطؤ الممكن وقوعه بين المشتري والمالك .

ان هذه القاعدة المتبعة في الحقوق العادية لتصفية الحقوق العينية لا تطبق في قضية الاستملاك ، اذ لا يقبل ان يوضع العقار المطلوب استهلاكه بالزيادة العلنية ، ذلك العقار الذي قرر بان الادارة في حاجة مبرمة لاخذه عن طريق الاستملاك تأميناً لخدمة من الخدمات العامة ، بتعليل ان التعويض المحدد للدائن هو اقل من دينه الاصلي وغير كاف لتغطية الدين ، اذ ان قبول هذه العملية سوف يفضي الى ان ترسخ المزايدة في ايدي آخرين وتذهب حينئذ الحكمة من الاستملاك ولا تتوصل حينئذ الادارة الى بغيتها وهي الحصول على العقار بصورة اجبارية مع اعطاء تعويض عادل ، ففي هذه الحالة استعصى عن حق المزايدة العلنية المتبعة في الحقوق العادية اعطاء المرتهن حق المطالبة بتحديد التعويض من قبل اللجنة التخمينية وحق رفض كل تسوية بالتراضي تجري مع المالك الاصلي

دفعاً لكل مواطأة يمكن ان تقع بين المالك والمشتري للاضرار بحقوق الراهن وعندها ينال الراهن دينه الممتاز حسب دوره من اصل التعويض المقرر من قبل لجنة التخمين .

وفي الفرضية الثانية اي عندما يهمل الراهن تسجيل حقه ضمن مدة الخمسة عشر يوماً ينال جزاءه المتسبب عن تقصيره لعدم قيامه بالواجبات المترتبة عليه من تسجيل حقه خلال المدة الممنوحة له ويقفد بالنتيجة امتيازاه وحق رفض تعيين التعويض بالتراضي .

تعيين وتحديد التعويض :

عندما لا يكون هنالك اتفاق حيي بين الادارة والمالك ، تبدأ عملية التعويض وهو يعرض من قبل الادارة المستملكة العقار على المالك وعلى اصحاب الحقوق العينية الاخرى المترتبة على العقار المستملك كما هو وارد في الفقرة الاخيرة من المادة الثالثة من القرار ذي الرقم ١٦١ المؤرخ في ٢٦ اذار عام ١٩٣٦ القائلة بانه : (يجب على الدائرة ذات العلاقة ان تنظم كشفاً مفصلاً دقيقاً ما امكن بتخمين قيمة العقار) وكما جاء في المادة السادسة القائلة : (على ارباب العلاقة ان يبرزوا للدوائر خلال ثمانية ايام اوراق تملكهم وان يبينوا خلالها اما رضاهم بالقيمة المعروضة او رفضهم مع ذكر المبلغ الذي يطلبونه) .

ان هذا العرض من قبل الادارة ينبغي ان يعلن بطريقة الصاقه على الجدران تأمناً لعينته وعلى اصحاب العلاقة ان بدلوا باجوبتهم عن العرض المعروض عليهم خلال خمسة عشر يوماً فاذا كان الجواب سلباً ينبغي ان يرفق جواب الرفض بادعاءاتهم ويكون السكوت عن هذا العرض من قبل المالكين واصحاب الحقوق العينية بمثابة قبول للعرض المعروض عليهم .

اللجنة التحكيمية :

عندما لا يتم الاتفاق بين الفريقين يلجأ الى لجنة تحكيمية la commission arbitrale لتحديد مبلغ التعويض ، وقد بين قرار المفوض السامي ذو الرقم ١٦١ ممن تتألف هذه اللجنة حيث ورد في المادة الثامنة من القرار المذكور « ان اللجنة تتألف من رئيس يعينه وزير الاشغال العامة واربعة اعيان تعين الدائرة ذات العلاقة منهم اثنين ويعين المالك واصحاب الاستحقاق الاثنين الآخرين » . ومهمة هذه اللجنة كما حددها القرار المذكور البت في التعويضات العائدة الى كل من المالكين وارباب الاستحقاق كل بمفرده وتقوم اللجنة بطلب ملحوظات تمثل الدائرة ذات العلاقة وملحوظات المالكين وارباب الاستحقاق الحطية والشفية للوصول الى النتيجة المطلوبة دون ان يعرقل غياب هؤلاء سير المعاملات ، ويمكن لهذه اللجنة ان تأمر بأي تحقيق وكشف تراه لازماً كما يمكنها ان تذهب الى موقع العقار ، والمقررات التي تصدرها لجنة الاستملاك تنفيذاً لاحكام هذا القرار تعتبر نهائية .

ان قانون تنظيم وعمران المدن الصادر في ٢١ كانون الثاني عام ١٩٣٣ اتى بشئ جديد حيث جاء في المادة العاشرة منه ، تأليف اللجنة التحكيمية بشكل يخالف الشكل الآنف الذكر رغبة منه في اعطاء المالكين واصحاب الاستحقاق ضمانات اكثر من الضمانات الاولى وذلك بتأسيس اللجنة من قبل قاض ينتخبه وزير العدلية في العاصمة او اكبر موظف عدلي في الملحقات ومن اربعة اعضاء يعين احدهم رئيس البلدية ويعين الثاني مدير المصالح العقارية في العاصمة واكبر موظف عقاري في الملحقات من القضاة العقاريين اما العضوان الآخرا فيدعى المعارضون من قبل رئيس البلدية لانتخابهما من الخبراء المعينين وفقاً للمادة الحادية عشرة من القانون المذكور ويعتبر الانتخاب نافذاً باكثرية اصوات من لبي الدعوة من المعارضين وقد تطورت الطريقة المتبعة ، في تحديد قيمة التعويض مع الزمن حيث بدى باعطاء هذه الصلاحية للمجالس

الادارية ثم للمحاكم العادية واعطى هؤلاء بآن واحد صلاحية نقل الملكية وتعيين قيمة التعويض .

وكثيراً ما تلجأ المحاكم الى تعيين خبراء يقومون بمهمة تعيين قيمة التعويض، وتنفيذ المحاكم بالمبالغ التي يقررها هؤلاء وكثيراً ما تكون باهظة .

والطريقة المتبعة في قانون تنظيم وعمران المدن هي شبيهة بالاصول الافرنسي الحديث الصادر في ٨ آب عام ١٩٣٥ وذلك بان تختار محكمة بداية الحقوق من اهل الفن والاختصاص خبراء يتراوح عددهم بين العشرة والثلاثين حسب اهمية المدينة وتقدير المحكمة فينتخب منهم اصحاب الحقوق عضوي اللجنة التحكيمية وفقاً لنص المادة السابقة .

ويقومحكام الصلح بهذه المهمة حيث لا يوجد محاكم بدائية على ان الطريقة الافرنسية الى ما قبل ٨ آب عام ١٩٣٥ كانت مختلفة عن الطريقة السورية الحديثة في قانون تنظيم وعمران المدن حيث كان يعطى امر تعيين بدل التعويض الى لجنة المحكمين المؤلفة من ثمانية اعضاء ينتخبون بطريقة مشابهة لطريقة المحلفين لمحاكم الجنايات وذلك بالالتجاء الى قائمة اشخاص تنظم سنوياً وينتقى الاعضاء من بينهم على طريقة الاقتراع .

يظن أن المحلفين المنتخبين من بين المالكين والمكلفين يراعون مصلحة الافراد ويراعون في الوقت نفسه مصلحة الخزنة بصفتهم ايضاً من المكلفين ولكن التجارب اثبتت ان هؤلاء يميلون بطبيعتهم الى اعتبار انفسهم مالكيين وغير مكلفين وكثيراً ما قدروا قيمياً فاحشة للتعويض مما يجعل الادارة تلجأ الى وسطاء غير رسميين تخلصاً من الذين يجعلون من مسألة الاستملاك وسيلة للاستثمار التي يقضى بها على مصالح الخزنة وهذا ما حدا بالشارع الافرنسي الى ان يستغني بالنتيجة عن طريقة المحلفين وذلك بالقانون الذي اصدره في ٨ آب عام ١٩٣٥ للخلاص من سوء الاستعمالات الماضية بالالتجاء الى لجنة تحكيمية مشابهة كل المشابهة للجنة التحكيم الوارد ذكرها في قانون تنظيم وعمران المدن السوري .

مهمة اللجنة :

ان مهمة اللجنة هي عنها في اصول المحلفين فلا تتدخل في المسائل الحقوقية ولا تنظر الا في الوقائع ، لا تشغل نفسها في معرفة اذا كان المالك حقاً هو المالك الحقيقي للعقار المراد استملاكه كما لا تعني ايضاً بحث قيمة الوثائق المبرزة بل تحصر مهمتها فقط — حسب تقديرها الشخصي — بتعيين مبلغ التعويض المستحق لكل من اصحاب العلاقة .

كيفية التعويض عن الاستملاك :

ان قضية تعويض الاستملاك تظهر لنا اوصافاً خاصة :

١ — ينبغي ان يكون التعويض مسبقاً قبل وضع اليد على العقار ، ولصاحب العقار حق استبقاء العقار في حوزته الى ان يدفع له بدل التعويض فاذا رفض المالك تسليم عقاره ورفض قبول التعويض المعروض عليه يمكن للإدارة ان تضع يدها على العقار بعد ان تعرض على المالك عرضاً حقيقياً وتودع المبلغ في المصرف لحساب المالك بزيادة عشرين بالمائة عن المبلغ المحضن . ولكنه اذا كان المالك يفقد حقه بالملكية بنتيجة قرار رئيس المحكمة فانه يحتفظ بحق وضع اليد على العقار الى ان يقبض التعويض .

٢ — ينبغي ان يكون التعويض عادلاً يشمل جميع الاضرار الحالية المؤكدة والمباشرة وبالمقابل لا يؤخذ بعين الاعتبار الاضرار المحتملة والغير المؤكدة ، بل يؤخذ بعين الاعتبار الضرر الذي له علاقة آنية بنزع يد المالك من قبل الادارة .

٣ — ينبغي ان يحسم من التعويض التحسين الذي يحصل آناً او مباشرة والسبب عن الاشغال التي احدثت والتي تستفيد منها بقية العقار المستهلك فاذا تحسنت قيمة العقار تحسناً حقيقياً بنتيجة عملية الاستملاك والاشغال التي اجريت

فيجتم تنزيل قيمة هذا التحسين من اصل التعويض دون ان يحذف التعويض كله بشكل لا تتناقض قيم التعويض عن الحد الأدنى له ، بدليل ما جاء في المادة ١٢ من قرار ١٦١ القائلة : « يجب على لجنة الاستملاك ان تلاحظ عند اللزوم بعين الاعتبار وعند تحديد القيمة ما تدخله فوراً الاشكال المراد انهاؤها من التخمين في قيمة العقار » .

٤ — ينبغي ان يكون التعويض دائماً بالعملة النقدية فليس للجنة ان تقرر تعويضاً عيبياً او تعلق التعويض على شرط ما ، ويختلف الامر عندما يصير التنازل عن الملكية بطريقة التراضي ، اذ يمكن عندئذ ادخال ما يريد الطرفان ادخاله في الشروط حسبما يترامى لهم وفقاً لمصالحهما الخاصة .

٥ — ينبغي للجنة ان تدخل في حساب التخمين قيمة الارض المستنبطة من بيانات المكلفين المعطاة لدوائر المالية ، او التخمينات الادارية المنظمة تطبيقاً للقوانين المالية .

٦ — ينبغي ان لا تأخذ اللجنة بنظر الاعتبار ولا تدخل بحساب التعويض التحسينات المصطنعة بغية استحصال تعويض زائد كما انه ليس لها ان تدخل في حساب التعويض ارتفاع الاسعار الناتج عن المضاربات التي تحصل بسبب الاعلان عن الاشغال المنوي اجراؤها .

فاللجنة تحكم بصورة مستقلة عن كل هذه التأثيرات وتنظر للعقود عقب اعلان الاشغال نظر خدعة ، مشعرة بارتفاع بالقيم لاسيما التي تعقد بعد افتتاح التحقيق الذي يتقدم قرار التنازل .

طرق المراجعة ضد قرار اللجنة بالتعويض :

ان قرار المفوض السامي ذا الرقم ١٦١ اعتبر ان التخمين الذي يجري وفقاً للمادة الثالثة هو ابتدائي وان قرار لجنة الاستملاك بنتيجة الاعتراض الوارد من اصحاب

العلاقة هو قرار استثنائي وقطعي وغير تابع لاية مراجعة كانت، كما ورد في البند الاخير من المادة (٨) القائلة بان « المقررات التي تصدرها لجنة الاستملاك تنفيذا لاحكام هذا القرار تعتبر نهائية » .

وان الاصول المتبع لدى هذه اللجان هو اصول المحاكمات الحطية المتبادلة بين الطرفين فالدفاع الشفهي هو لتوسيع وتوضيح ما ذكر خطيبا وليس لها تجاوز هذه الجهة .

ان القانون لم يصرح بكيفية اجتماع اللجنة الا اننا نتجاه سكوت الشارع عن هذه الناحية نرجع هذا الشأن الى اجتهاد مجلس الشورى الا فرنسي القائل بانه لا يصح اجتماع اللجنة ما لم يجتمع ثلاثة من اعضائها وللرئيس صوت راجح .

الاشكال الخاصة للاستملاك — طواريء الاستملاك :

الشكل الاول — المصادرة الكاملة . — ان المصادرة الكاملة للعقار هي نوع من الطواريء التي تعترض سير الاستملاك وذلك عند ما لا يكون الاستملاك لسكامل العقار بل لقسم منه كما جاء في المادة ١٣ من القرار ذي الرقم ١٦١ القائلة بانه « يمكن ان لا يشمل الاستملاك سوى جزء من العقار الا انه اذا كانت القطعة الباقية منه غير صالحة للاستعمال فيحق للمالك ان يطلب استملاك كامل العقار خلال خمسة عشر يوما تلي تاريخ انتهاء معاملات الابداع » على ان الاصول الا فرنسي يختلف عن القاعدة التي تمشى عليها الاصول السوري فانه فرق بين العقارات المبنية والغير المبنية ، فالمالك الذي يتناول عقاره الاستملاك له حق خاص فيما يتعلق ببقية العقار المستملك ، فاذا كان جزء من العقار المستملك مبنيا مثل الدار او المعمل مهما يكن مقدار القسم المستملك فللمالك الحق في ان يطلب استملاك كامل العقار ، واما اذا كان العقار المستملك غير مبني فليس له ان يطلب استملاك كامل العقار الا اذا اجتمعت له ثلاثة شروط :

١ — ان يكون المتبقي من العقار بعد الاستملاك يعادل الربع .

- ٢ — ان تكون مساحة المتبقي من العقار اقل من الف متر مربع .
 ٣ — ان يكون المالك لا يملك بجوار هذا العقار اي ملك آخر يتمكن من ضمه اليه .

تحديد ونوع التعويض الذي يعطى في حالة الاستملاك الكامل :

عند ما تتوفر هذه الشروط الثلاثة حسب الاصول الافرنسي سواء كان للعقارات المبنية او الغير المبنية يحق للمالك ان يطلب استملاك كامل عقاره من قبل الادارة المجبرة على اخذ كامل العقار ، والتعويض الكامل بقدر كما هو الواقع في الاحوال العادية من قبل لجنة التخصيم ، واما القسم الذي يؤخذ فيما بعد بناء على طلب المالك لا يعد مستملاكاً بكل معنى الكلمة باعتبار ان المصادرة هي غير الاستملاك ، فالادارة فيما يعود للاستملاك هي الطالبة بوضع يدها على العقار العائد لآحد الناس واما في المصادرة فالمالك هو الذي يطلب ان تأخذ الادارة عقاره ، فالاستملاك يجري تبعاً للمنفعة العامة التي تتطلب نقل الملك الى الادارة واما المصادرة فالعملية تجري لمصلحة الفرد اي لمصلحة المالك ، لذلك فان النتائج الاساسية المتكونة من عملية الاستملاك تحصل في حالة وضع اليد على العقار بكامله ، فالعقار الذي يشتري بناء على طالب المالك يشتري وفقاً للقواعد العادية للبيع العادي ومن نتائج هذه النظرية ان انتقال الملكية يكون عادياً والتسجيل يكون ايضاً عادياً ولا تعفى الحقوق العينية المترتبة على العقار وليس له مفعول تجاه الغير .

ارجاع الملك الى صاحبه :

قد يحدث في بعض الظروف أن الاراضي التي اخذت بطريق الاستملاك لم تمد الادارة في حاجة اليها فتغير رأيها أو أن المخطط الذي كانت خطته صرفت النظر عن تنفيذ مشروعاتها وعن الاعمال التي تقتضيه فعندها يحق لصاحب الملك الاول ان يطلب

ارجاع ملكه اليه خلال مدة عشر سنوات اعتباراً من تاريخ امر الرئيس بالاستملاك هذا في الاصول الافرنسي واما في الاصول السوري فلم تحدد له مدة وبامكان صاحب هذه المحلات المستملكة ان يطلب اعادتها بمقابل دفع بدل استملاكها وفقاً للمادة ٣٦ من القانون العثماني الصادر في ٢١ كانون الثاني ٩٢٩ وهذا كله يتعلق بصرف النظر عن مشروع التوسع والانشآت دون البحث عن استرداد المحلات التي استعملت مدة من الزمن ثم صرفت الادارة النظر عن الاستمرار باستعمالها كأن تأخذ الادارة ارضاً وتستعملها لتمديد الخطوط الحديدية ثم تصرف النظر عن هذا الخط فهذه الجهة بقي مسكوتاً عنها في سورية وفي فرنسا .

الاستملاك الغير المباشر :

✕ ان هذا الاسم قد لا يفيد المعنى المقصود منه لا أول وهلة ان الاستملاك الغير المباشر هو بقدر الامكان مباشر وتسميته من هذا القبيل غير واضحة فهذا النوع من الاستملاك يقضي بنقل الملكية من الفرد الى الادارة بصور واشكال تختلف عما ذكر آنفاً في الاستملاك المباشر . يوجد في بعض الظروف استملاك غير مباشر بموجب نصوص خاصة اي عند ما تصنف احدى الطرق الخاصة وتصبح من الطرق العامة فهذه العملية نفسها تتضمن استملاكاً غير مباشر يتطلب اعطاء التعويض لصاحب الطريق دون التقيد بالصيغ والاشكال المعروفة للاستملاك . وكثيراً ما يحدث هذا النوع من الاستملاك دون اي حاجة لنص وذلك عند ما تنفذ اعمال استملاك جرى حسب الاصول قد تلجأ السلطة لوضع يدها على قسم من الاراضي التي لم تدخل في نطاق الارض المستهلكة وذلك بحكم الواقع فهذا النوع من الاستملاك يجعل الاصول المتبع بسيطاً لحد لم يبق له اثر يلمس .

✕ وكذا الحالة بالنسبة للاعمال التي تقوم بها الادارة دون ان تلجأ الى اصول الاستملاك باشكاله وتفرعاته فملي صاحب العلاقة ان يتطلب تعويضاً كما حدث في قضية سمرمان المعروفة بنتيجة تجاوز حصل على ارض السيد سمرمان اثناء تحديد احد السواحل

تجاوزت الادارة على بطن الارض التي يملكها سمرمان ، باعتبار ان من يملك سطح الارض يملك بطنها فالسيد سمرمان طلب الى المحكمة البدائية توقيف سير القطار المار في بطن ارضه فالمحكمة ردت الطلب من حيث الصلاحية قائلة ان ليس لها ان تتدخل في الاعمال الادارية فلو طلب سمرمان تعويضا عما اصابه من جراء وضع يد الادارة على بطن ارضه لحكمت له ان هذا يدخل في اختصاصها .

الاستملاك بصورة مستعجلة :

قد تقتضي الحالة التي دعت الادارة للاستملاك ان تكون مستعجلة فالقرار بتصريح النفع العام يمكن ان يتضمن تعيين القطعة المراد استملاكها وبهذه الوسيلة يستغنى عن قرار امكان التنازل . لذلك بحالة السرعة اي عند ما يصدر رئيس الدولة قرار النفع العام يعلن بنفس القرار كون شكل الاستملاك مستعجلاً وان هنالك حاجة للمشي باصول الاستملاك على شكل مستعجل كما جاء في المادة ١٠ من القرار ذي الرقم ١٦١ القائلة: « يمكن للدائرة ذات العلاقة بصورة استثنائية وعند التصريح بالضرورة المستعجلة بقرار من رئيس الدولة ان تدخل في ملكيتها الاراضي المجردة المراد استملاكها حالا بعد نشر القرار المملووظ في المادة الثانية بل وقبل اجراء الكشف » . اما فيما يتعلق بالمسقطات فيمكن الدخول في الملكية ضمن الشروط نفسها، الا انه يجب ان تنظم بمعرفة المهندس وبحضور شاهدين يدعو ان لهذه الغاية لائحة مفصلة يوصف فيها البناء ومواد بنائه ويربط بهذه اللائحة ما يلزم من الصور الشمسية وسائر المستندات التي تمكن من ايضاح الكشف على اساس هذه الاوراق ويجب ان يدعى المالك سلفاً ولكن اذا تخلف عن الدعوة ينوب منابه ممثل يعينه رئيس المحكمة وتضبط في اللائحة الموضوع، بناء على طلب المالك او عند الايجاب بناء على طلب ممثله كافة الملاحظات التي قد يبدىها . اما تحديد تعويض الاستملاك والامر بدخول العقار في ملكية الدائرة فيتبان وفقاً للاصول المعتاد .

الاستملاك بشرط :

ان هذا النوع من الاستملاك غير موجود في التشريع السوري فقد احدث سنة ١٩٢٥ في فرنسا وتأيد بالمراسيم الاشتراعية الصادرة في سنة ١٩٣٥ . ان هذا الاصول يختلف عن الاستملاك العادي من حيث غايته . ان الاستملاك المشروط يستهدف غاية وهي ان تقف الادارة بشكل مسبوق على كلفة المشروع المراد القيام به ، واما في الاصول العادي للاستملاك فانه يبدأ في بادي الامر بالمعاملات الادارية وعند الانتهاء من هذه الاعمال الادارية يلجأ الى نقل الملكية وبعده يصير الاطلاع على القضية المالية للمشروع . ان الشارع في هذا الاصول كان همه الاوحد التصريح بوجود منفعة عامة وكانت هذه الغاية مرجحة عنده على الجهة المالية للمشروع ثم تطورت نقطة النظر في مشاريع الاستملاك حيث اصبح هم الحكومة فيها الاطلاع قبلاً على الجهة المالية اي على كلفة المشروع قبل المباشرة بالعمل ، لذلك فان الاستملاك المشروط يحول الحكومة ان تعرف كلفة المشروع قبل احداثه مما يجعلها تفكر ملياً فيما اذا كانت تريد المباشرة بالعمل او تتراجع عن العمل لكلفته الباهظة . يلاحظ ان في اصول الاستملاك المشروط اصبحت العمليات معكوسة بالنسبة للعمليات في الاستملاك العادي اي قبل ان تصدر السلطة امكان التنازل عن الملكية يجمع الرئيس الاداري اللجته ويطلعها على المشروع المراد احداثه ليقف على رأيها فيما يتعلق بكلفة المشروع ، فاللجنة تضع جدولاً بقيم التعويض المحتمل لاحتمال تحقيق القيام بالمشروع وتعين التعويضات التي سوف تعطى للمالكين .

وفي خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ قرار اللجنة يعلم الرئيس الاداري الحكومة عن مبلغ التعويضات المحددة من قبل اللجنة وللادارة تجاه هذا ان تقف احد الموقعين اما ان تلتزم السكوت خلال ثلاثة اشهر ويفسر هذا الصمت بالرجوع عن مشروع الاستملاك واما ان تقبل المبالغ المقدرة من اللجنة وعندها تسلك المعاملة

سبيلها القانوني من اصدار امر الرئيس بالنفع العام ثم نقل المالكية ووضع اليد على العقار المستملك .

استملاك المنطقة : L'expropriation par zone :

ان اصول الاستملاك للمنطقة قد احدث في سورية بموجب القانون الصادر في ٢٢ كانون الثاني ١٩٣٣ المسمى بقانون تنظيم وعمران المدن بمناسبة الحريق الكبير الذي اصاب جادة السنجقدار ، ومنطقة سيدي عامود كلا المنطقتين السكائيتين في دمشق حيث تعذر على البلدية انشاء هاتين المنطقتين وفقاً للقوانين المعمول بها فلجأت الحكومة لاصدار هذا القانون ومن قراءة المادة الاولى منه يلمس القارئ الاهداف التي استهدفها الشارع وهي تقول : بانه « اذا هدم حي بكامله او قسم منه او عدة احياء ضمن منطقة احدى البلديات بسبب حرب او زلزال او غير ذلك من الاسباب فعلى البلدية ذات العلاقة ان تتخذ فوراً التدابير اللازمة لتنظيم المنطقة التي وقعت فيها الكارثة لتمكين الاهلين من تجديد بناها باقرب وقت ممكن » .

ان هذا القانون مأخوذ عن القانون الفرنسي الصادر في سنة ١٩١٨ والمكمل في سنة ١٩٣٥ الذي يخول الادارة ان تضع بعدها حلالاً ليس فقط على العقارات الضرورية للاعمال المراد القيام بها بل تتناول العقارات المجاورة الممكن ان تأني بفوائد في الحال او في المستقبل والمثال على ذلك هو المشروع المتعلق باحداث محطة للخط الحديدي فقد لوحظ انه يكفيها هكتار من الارض ولكن ترقبات العصر قد تقضي ان تكون مساحتها بعد عشرين سنة اربعة هكتارات بدلا من هكتار واحد . لهذا يباشر من الآن باستملاك ما يعادل الاربعة هكتارات وفقاً لقانون الاستملاك بالمنطقة .

ان قانون تنظيم وعمران المدن اوجد اصولاً خاصاً للاستملاك سرعياً وعملياً بأن واحد وجعل مدة التبليغ قصيرة اي عشرة ايام على ان تجري

بواسطة الصحف وعلى كل من له حق او علاقة بعقارات المنطقة المنسكوبة التصريح بحقوقه وعلاقته بالعقار وإبراز المستندات التي تؤيد ذلك واختيار محل إقامة له .

ان هذا القانون ابتكر شيئاً لم يكن موجوداً في القوانين السابقة وهو ان الاملاك المهذومة وغير المهذومة الداخلة ضمن المنطقة المعنية تؤلف مدسكاً شائعاً مشتركاً بين جميع اصحاب الحقوق في المنطقة المذكورة بحيث تصبح حصص كل اصحاب الحقوق في هذا الملك الشائع تعادل القيمة المقدرة لعقاره او للحق العيني الذي يملكه ، وذلك لتعذر تطبيق مخطط في ينطبق على جميع العقارات الصغيرة بحيث لا يسمح لسكل صاحب عقار ان يبني بمفرده لعدم امكان تطبيق المخطط وفقاً للمقتضيات العصرية والفنية .

ومن نتائج هذا القانون انه يصفى جميع الحقوق العينية المترتبة على العقار الاصلي كما جاء في المادة الخامسة القائلة بان الحقوق العينية التي هي من قبيل الرهونات والتي كانت متوجبة على العقار قبل وقوع الذكبة تلزم العقارات والحصص الشائعة التي تحمل محل العقار الاصلي وتنقل اليها بحالة التعويض نقداً على اصحاب الحقوق وفقاً لهذا القانون يحسم بدل الرهونات من قيمة التعويض وتدفعه البلدية مباشرة لاصحاب الاستحقاق .

للبدية ان تتم المعاملات الادارية كلها وتشرع بتقسيم المنطقة المراد تنظيمها الى اقسام يجب ان تكون مساحتها كافية لتشييد بنايات حائزة على الشروط الصحية والهندسية المطلوبة واذا تعذر اتفاق اصحاب الحقوق على اقتسام اراضي المنطقة المراد تنظيمها مع مراعاة احكام المواد السابقة يمكن للبلدية ان تعتمد الى تطبيق الحالتين الاستثنائيتين الآتي ذكرهما او الاكتفاء بتطبيق احدهما فقط .

١ — ان تباع بالزاد العاني قطع الاراضي التي تألف منها المنطقة المراد تنظيمها

بعد تقييد مصور التنظيم بتمامه ويعود ثمنها لمجموع اصحاب الحقوق بنسبة القيم المقدرة لهم لقاء حقوقهم .

٢ — ان تمتلك البلدية جميع املاك المنطقة المراد تنظيمها او بعضها بالقيم المحمّنة لها وفقاً لاحكام هذا القانون على ان يحق لها عند تعذر الدفع نقداً ان تفي الثمن بسندات دين على خزانة البلدية .

وفي هذا الحال يجب ان تكون هذه السندات مضمونة من الحكومة وذات ريع سنوي لا يقل عن ٤ ٪ ، ان الاذن بالالتجاء الى هذه الطريقة الاستثنائية الاخيرة يمنح بمرسوم من رئيس الدولة يصدر بالاستناد الى قرار مجلس الوزراء واقتراح المجلس البلدي وبعد التثبت من تعذر اتفاق ذوي العلاقة او تعذر البيع بالمزاد العلني . ثم اتى المرسوم الاشتراعي ذو الرقم ١٠١ الصادر في ١ شباط عام ١٩٣٥ وعدل المادة ١٤ من القانون المذكور بالفقرة الآتية : « اذا تبين ان الحلين الاستثنائيين المنصوص عليها آنفاً يتعذر تطبيقها فيحق للبلديات ان تعتمد الى توزيع المنطقة المراد تنظيمها بصورة اجبارية تبعاً للشروط المنصوص عليها . » ثم صدر في نفس النهار المرسوم الاشتراعي ذو الرقم ١٠٢ الذي وضع كيفية تقرير التعذر وتعيين الاصول الذي بموجبه سوف تجري العمليات وكيفية تأليف لجنة التوزيع .

قد تلجأ البلدية لتطبيق هذا القانون في غير الظروف التي احدثت من اجلها ، فاذا تعذر على احدى البلديات ان تؤمن الشروط التي حددتها الحقوق العادية بتنفيذ مصور وضع لتنظيم منطقة معينة او حي من احياء المدينة او عدة احياء فيمكن ان تؤذن هذه البلدية بتطبيق احكام هذا القانون على المنطقة المراد تنظيمها . ان السماح بتطبيق هذا القانون يمنح باذن يصدر بشكل مرسوم من رئيس الدولة بالاستناد الى قرار مجلس الوزراء واقتراح المجلس البلدي ذي العلاقة .

الاستملاك بسبب التحسين :

ان هذا النوع من الاستملاك تلجأ اليه الادارات العامة في فرنسا من اجل التحسين وهو يشبه بشكله الاستملاك للمنطقة باعتباره يأذن للإدارة ان تأخذ منذ اليوم أكثر مما هي بحاجة للأراضي او العقارات مع الفرق بانه بدلاً من ان تنظر للفوائد التي تقتني من الاشغال المراد احداثها تنظر للفوائد المالية بالنسبة للمالك . عندما يلحظ ان عملية الاستملاك سوف تحدث بالاملاك المجاورة تحسناً يزيد قيمها بنسبة ١٥ ٪. تدخل الدائرة المستملكة بمنطقة الاستملاك تلك العقارات التي اصابها التحسين فتعطى حينئذ للمالك الخيار اما بدفع تعويض للإدارة يسمى بتعويض الشرفية او يقبل بالاستملاك بمقابل تعويض يدفع له بعد تنزيل قيمة التحسين .

الشرفية : De la plus value :

ان الاشغال التي تقوم بها النافعة او البلديات تكون لاحداث اعمال للنفع العام والمصاريف التي تكبدها الادارات العامة توزع على العموم بطريقة الضرائب اذ ليس من العدل والانصاف ان يكون التحسين لقمة سائغة بأكلها اصحاب الاملاك المجاورة وتكون سبباً لاثرائهم دون عناء ولا سبب .

فهذه الاعمال تكون من طبيعتها وفي حالات خاصة وسيلة لايجاد تحسين في الاملاك المجاورة للأعمال التي تقوم بها الادارات العامة وهذا التحسين يكون قيميا في بعض الظروف عند فتح طرق جديدة او القيام باعمال صحية او تجميلية من شأنها ان ترفع آتيا اثمان العقارات بنسبة زائدة .

ان فكرة دفع قيمة هذا التحسين لمصلحة المجتمع او لمساعدة الاعمال التي قامت بها الادارة والتي كانت السبب بايجادها هي فكرة قديمة تطورت مع

الزمن تبعاً للحاجة وهي من إجماع القانون واجتهادات المحاكم وذلك بوسائل ومراحل مختلفة .

ان القانون العثماني فيما يتعلق بالمحلات التي ارتفعت قيمتها بسبب الاستملاك بظهور شرفاتها (وواجهاتها) على الطريق او بزيادة كشف الشرفات باي صورة كانت او لسبب ازدياد في طرقاتها يعطي ربع الفرق الحاصل بين قيمتها الاصلية وبين قيمتها الحالية لمرة واحدة باسم منفعة البلدية على ان يصير تحصيل ذلك خلال اربع سنوات .

فالشارع اعتبر نفسه حسب هذا النص شريكاً للمالك وان للحكومة الحق على جميع العقارات ما يعادل ربع العقار المسمى بالربع النظامي . وهذا اعتبر كحق ثابت للبلدية على العقارات المجاورة فاذا زاد التحسين عن قيمة الربع النظامي قبضت البلدية الزيادة وان نقص دفعت الفرق بينهما وما عدا ذلك فلا يؤخذ شيء باسم شرفية . ثم اتى قانون البلديات المالي الصادر بقرار المفوض السامي ذي الرقم (٣٢٤٢) المؤرخ في ٢٩ مايس ١٩٣١ حيث نص في المادة ٣٢ منه باسم رسم شرفية على ما يأتي :

« على اصحاب العقارات المبنية وغير المبنية الذين ترتفع اثمان املاكهم على اثر انشاء طريق او توسيعها او تقويمها او تخطيط طريق امام العقار او لاي سبب آخر كانشاء سوق مثلا ان يؤدوا رسماً وحيداً على هذا التحسين يحدد مقداره المجلس البلدي لمرة واحدة فقط على ان لا يتجاوز ربع الفرق بين قيمة العقار الجديدة والقديمة » .

ومن الامعان في هذا النص يجد القارئ ان الشارع اراد ان يوحد بين الربع النظامي ورسم الشرفية على ان لا يستوفي من المالكين سوى هذا الرسم الموحد .

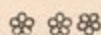
الا ان التطبيقات العملية لهذا النص كانت مناقضة كل المناقضة لما قصده الشارع ففسرت البلديات بان لها الحق في استيفاء الربع النظامي مع ربع التحسين مما اوجد بلبلة

في المعاملات وتوالت الشكاوى على البلديات من هذا التفسير المغلوط . ثم صدر القانون المالي الجديد للبلديات الذي اقره المجلس النيابي في ٨ كانون الثاني عام ١٩٣٨

فالمادة ٣٠ منه كلفت اصحاب العقارات التي يتناولها التحسين من جراء الاعمال التي تقوم بها البلديات، من فتح طرق جديدة او تعريض طريق موجودة او احداث ساحات وحدائق عامة ، ان تدفع تعويضاً يعادل نصف التحسين الواقع في قيمة الاملاك، ويجري حساب هذا التعويض حسب قيمة العقار قبل القيام بالاعمال التي ادت لارتفاع القيمة ، ويؤخذ نصف الفرق ايراداً لحساب الدائرة التي قامت به هذه الاعمال باسم شرفية، واذا اخذ من العقار قسم يزيد على الربع الذي تأخذه البلديات مجاناً للمنافع العامة ، جرى الحساب بضم ما يدفع لصاحب العقار ثمن المأخوذ زيادة على الربع الى قيمة العقار بعد الاعمال التي كانت سبباً لتحسين قيمته . فما كان يؤخذ باسم الربع النظامي بقي معمولاً به على ان يحسم منه نصف التحسين المشار اليه . ومن مقايضة هذا النص بالقانون الفرنسي الذي يعتبر ان ٨٥ ٪ من التحسين يعود للبلديات و ١٥ ٪ منه فقط يعود للمالك، باعتبار ان ليس للمالك اي مسعى او جهد في هذا التحسين فالقسم الاعظم من التحسين يعود للهيئة الاجتماعية ماعدا قسماً ضئيلاً منه لا يتجاوز ١٥ ٪ ، نجد ان القانون السوري اراؤاً بحق اصحاب الاملاك حيث لا تتناول البلدية من التحسين سوى ٥٠ ٪ وفقاً للمادة ٢٨ من النظام المالي للبلديات القائلة : « عندما تقوم احدى البلديات بفتح طريق جديد او تعريض طريق موجود او انشاء ساحات او حدائق عامة او توسيعها او احداث اسواق عامة او غير ذلك من الاعمال المعتبرة ذات نفع عام ، يمكن لهذه البلدية ان تسلك اصحاب العقارات الخاصة التي ترتفع قيمتها بسبب هذه الاعمال ان يدفعوا لصندوقها رسم شرفية يعادل نصف التحسين » . وذكرت المادة (٢٩) انه يمكن للبلديات ان تقطع مجاناً من العقارات المجاورة الاقسام التي يقضي المصور المصدق بالحاقها بالاملاك العامة شرط ان لا يزيد القسم الملحق على ربع العقار واذا زاد القسم الملحق عن ربع العقار ، تسلك البلدية دفع ثمن الزيادة وقد طبقت

هذه المواد أخيراً على جميع الاستملاكات التي تجرى خارج نطاق البلديات فاصبح مفعولها عاماً للبلديات وغيرها .

وعهد القانون المذكور امر تقدير وتحديد قيمة التحسين الى لجنة مؤلفة من ثلاثة خبراء تعينهم الادارة التي قامت بالعمل دون ان يمثل في هذه اللجنة اصحاب الاملاك التي تحسنت قيم املاكهم، فالقرار الذي يتخذ بهذا الشأن من قبل اللجنة يبلغ من قبل الادارة اصحاب الاملاك ذوي العلاقة، وقد اعطى هؤلاء مدة خمسة عشر يوماً للاجابة عن مقدار الشرفية المبلغ قيمتها اليهم، سلباً كان ام ايجاباً . وفي حالة عدم قبول طلب الادارة يطلب اليهم ان يعوضوا الادارة مقدار الرسم الذي يطلبون دفعه . وفي هذه الحالة ترفع القضية امام لجنة تحكيمية تكلف بتحديد رسم الشرفية ، وتتألف هذه اللجنة من خمسة اعضاء احدهم قاض يعينه وزير العدلية رئيساً اما الاعضاء الاربعة الباقون فتعين الادارة اثنين منهم وصاحب الملك ذو العلاقة الاثنين الآخرين وعلى هذه اللجنة ان تسير في عملها وفقاً للاصول المحدد في قانون الاستملاك للجان التحكيمية المكلفة أمر النظر في تعويضات الاستملاك .



الاشغال العامة

ان الاشغال العامة تشكل عملية ادارية تتضمن القيام بأعمال عامة أحدثت وُنظمت وأُملاكاً صودرت أو أُشغلت مؤقتاً ، وان هذه الاعمال يمكن ان تحدث من طبيعتها اضراراً باراضي المجاورين ، كما انه يمكن ان تحدث خدمات عامة مثل اعطاء امتياز للاشغال العامة. فهذا البحث الاداري يتعلق بالسلطة العامة، والخلافات التي تنشأ عنه هي خلافات ادارية تتبع القضاء الاداري ، بعد ان كان يتولى رجال التمييز القضاء فيها مدة من الزمن وهذا ما جعل مجالس الادارة في الدولة العثمانية تقتبس من الاصول الافرنسي منهاج هذا القضاء، وذلك باعطاء مجالس الادارة في الولايات والالوية حق البت في قضايا الاشغال العامة، لذلك فان قضية الاشغال العامة اصبحت من القضايا الهامة ليس فقط من الوجهة الاقتصادية ، بل من الوجهة الحقوقية بصورة خاصة، باعتبار ان القضاء فيها هو أكثر القضاء الاداري وضوحاً ودقة حتى يكاد يقرب بوضوحه ودقته من القضاء العادي ، فالادارة لاجل القيام بالمهمة الملقاة على عاتقها وتسيير الخدمات العامة وبصورة عامة لاجل اتباع مقاصد وغايات عامة ، هي مدعوة بصورة مستمرة ليس الى تدارك اشياء معقولة فقط بل الى اشادة وتنظيم واصلاح وترميم العقارات المبنية وغير المبنية العائدة للادارة والتي سوف تصبح ملكاً لها، سواء كان في الحال او بعد مدة من الزمن ، فتغدو او لا تغدو حيث الظروف والاحوال جزءاً متمماً للاملاك العامة .

فاعمال كهذه بالنسبة لاهميتها وتعلقها بالمنفعة العامة والمصارفات التي تلحق الثروة العامة من أجلها ، تتطلب وجود نهج حقوقي شاذ عن الحقوق العامة، وهذا النهج تظهر الادارة فيه مرة اخرى بانها تتمتع بامتيازات سواء كان من حيث العقود والالتزامات

التي تعقدتها الادارة مع الغير عند تنفيذ الاعمال العائدة لها من نفسها او بواسطة غيرها، او من حيث المسؤوليات التي تترتب على الشخص المعنوي قبل اتمام هذه الاعمال أو بعد اتمامها .

وبالنظر لهذه الامتيازات التي تتمتع بها الادارة في هذه الساحة من الاعمال او في غيرها ، يقتضي تحديد الشرائط المطلوبة في الاشغال العامة التي تتمتع بامتيازات ادارية والتي ستكون موضوع بحثنا في الابحاث التالية .

تعريف الاشغال العامة :

— يوجد اشغال عامة حيث تجتمع العناصر الآتية :

١ — تنفذ الاعمال اما قصد تأمين خدمة عامة او تأمين منافع عامة ، لذلك يقال بان الاشغال العامة ليست فقط الاشغال التي تنفذ لتأمين الخدمات العامة بل تتناول معنى أوسع من هذه الدائرة الضيقة ، وقد توصل الفقه الاداري بعد تردد طويل الى وضع الصيغة الآتية:

« يسمى اشغالا عامة كل عمل يستهدف المصلحة العامة وينفذ لحساب شخص معنوي اداري » .

فالاشغال العامة هي الاشغال التي تنفذ للمنافع العامة، وتطبيقاً لهذه القاعدة الفقهية اعتبر مجلس الدولة الفرنسي الاشغال التي تعود للساحات والاماكن التي تشييدها البلديات لاقامة الاجتماعات العامة على الرغم من كونها غير خاصة بالخدمات العامة من الاشغال العامة لانها تقوم بفوائد عامة، ولكن بعض المؤلفين، كلاستادجير والاستاذ بونار، انتقد هذا التوسع بمعنى الاشغال العامة الذي يجعله غير واضح ومعين .

٢ — يشترط في الاشغال العامة ان ينفذ العمل لحساب شخص معنوي من الاشخاص الذين يتمتعون بالحقوق العامة ، مثل الدولة والمحافظات والمؤسسات العامة ولا فرق فيما اذا كانت هذه الاشغال قامت بها الادارة مباشرة او بواسطة عمال او من قبل صاحب

الامتياز ، لان هذا الاخير قد نال مع الامتياز حقوق السلطة العامة ، باعتباره يقوم بخدمة عامة انتقلت اليه عن طريق الامتياز ومنها يستنتج بأن الاشغال التي يقوم بها صاحب الامتياز لمنافعه الخاصة لاتعد اشغالا عامة لعدم توفر جهة النفع العام فيها ، فاذا اعطى لاصحاب الامتيازات حق شغل أملاك الافراد وحق الاستملاك ، فذلك ناشئ عن كون هؤلاء يقومون بخدمات يعود نفعها للعموم .

٣ — هنالك شروط ثلاث لتكون الاشغال من الاشغال العامة وهو أنه ينبغي ان تكون الاعمال متعلقة بغير منقول ، سواء كانت للمحافظة عليه او لتشييده واصلاحه وترميمه فانشاء الطرقات والحدائق العامة عدت من الاشغال العامة ، وقد توصل الفقه الاداري الى اعتبار تعزيل الطرقات العامة وتنظيفها من الاشغال العامة .

ومقابل هذا فان العقد الذي يعقد بين الادارة و احد الافراد اذا كان ينتهي الى ايجاد شيء منقول ، فلا تعد الصفقة من صفقات الاشغال العامة بل من المبيعات العادية ، غير المبيعات العائدة للاشغال العامة ، فالمتعهد الذي يتعهد بتسليم مركب للحكومة لا يعد عقده من عقود الاشغال العامة بل يعد عقد مبيعة ، لأن المركب يعد من الاموال المنقولة وتطبق على هذا العقد قواعد وشروط تختلف عن التي تطبق على الاشغال العامة .

هذه هي الشروط الثلاثة المطلوب توفرها في الاعمال لتسمى اشغالا عامة ويتلخص منها أنه ينبغي ان يفهم من تعبير الاشغال العامة شيان : الاول منها الفعالية التي تصرف لاشادة عمل من الاعمال والثاني البناء نفسه اي نتيجة العمل لذلك يقال بان الطريق هو من الاشغال العامة ، وعند ما يبحث عن الاشغال العامة يبحث ، بأن واحد او تباعاً ، عن الفعالية التي تنتج عملاً والعمل الناتج عن هذه الفعالية .

توسع معنى الاشغال العامة

ان تعبير الاشغال العامة مطلق وقابل للاتساع بشكل مدهش ، بمعنى انه يكفي

في اى عمل كان ان يكون ولو بمقياس بسيط من الاعمال غير المنقولة ليصبح كامل الاعمال من نوع الاشغال العامة، ولناخذ مثلاً العقد الذي يعقده احد باعة البلاط مع احدى البلديات لتسليم كمية من البلاط ليلط الطريق بها، فهذا العقد الذي يتضمن اشياء مختلفة من تسليم البلاط الذي هو من نوع المنقول يتضمن أيضاً تركيب البلاط على الطريق العام . فمجموع العملية هو من الاشغال العامة لأنه يتضمن بالنتيجة حفظ الطريق العام ، والهبة الصالحة للبت في هذا النوع من الخلاف هي القضاء الاداري . ان مجلس الدولة الافرنسي اجتهد بقضية متعدي اعاشة المساجين اجتهداً غريباً حيث اجبرهم على تنظيف دهليز السجن بعقد تسليم الارزاق ، وبذلك غدت مبايعة السجن التي تحوي هذا الشرط من تعهدات الاشغال العامة التابع أمر رؤية قضاياها القضاء الاداري . ان هذا التوسع المفرط في تعبير الاشغال العامة أثير في وقت كان يناقش فيه توسع حقوق الادارة لتتناول مسائل من صلاحية المحاكم العادية ، ولا سيما المسائل المتعلقة بالمبيعات ، وهذه الاجتهادات كانت وسيلة غير مباشرة لتوسيع صلاحية المحاكم الادارية .

على ان هذا التوسع في معنى الاشغال لا يقتصر على عمليات المحافظة على الاملاك العامة المعتبرة من الاشغال العامة بل يتناول ما يسمونه بالاشغال العامة السلبية ، والمثال على ذلك هو ترك الادارة تبقي على الطريق العام موانع تعيق السير ، فهذا الترك يعد شغلاً عاماً سلبياً ، فاذا فرض ان الادارة تركت في احدى الاقنية المعدة لسير السفن مثلاً، ايجاراً ادت لاحداث شقوق في اسفل المراكب سببت بالنتيجة ضياع مشحون المركب وغرقه، فالاضرار التي تحدث من جراء عدم حفظ وتنظيف الاشياء العامة تعد اضراراً من نوع الاشغال العامة والتقاضي في هذه الاضرار يعود للقضاء الاداري ، باعتبار ان عمليات الحفظ التي تقتضي رفع مواد، تعد من اعمال الاشغال التي ترفع خلافاتها لدى القضاء الاداري .

ينبغي ان تنفذ الاشغال اما من قبل شخص اداري او لحسابه على الاقل فعندما يقوم الشخص الاداري من نفسه بتنفيذ الاشغال ، تسمى هذه الاشغال عندئذ اشغالا مدارة بطريقة الحصر en régie ، وعند ما لا ينفذ الشخص الاداري الاشغال من نفسه اى

حين تنفيذ الاشغال لحساب الادارة ، بواسطة ملتزمي الاشغال العامة او بواسطة اصحاب الامتياز ، تسمى اشغالا مدارة بطريق التلزم والتعهد والامتياز .

لقد مضى وقت كانت فيه الاشغال التي تنفذ من قبل الولايات والمحافظات او المؤسسات العامة تعد من الاشغال الخاصة ، والنظر في الخلافات التي تتولد عن هذه الاشغال يجري لدى المحاكم المدنية ، واما اليوم فان الاشغال التي تقوم بها الاشخاص الادارية مباشرة او لحسابها تعد من الاشغال العامة . كل الاشغال الادارية حتى المؤسسات العامة التي تستملك والتي ليس لها املاك عامة ، يمكنها ان تقوم باشغال عامة وبالعكس فان الاشغال التي تنفذ من قبل حامل رخصة الطرق الذي يشغل الطريق العام تعد اشغالا خاصة ، والخلاف الذي يحدث من هذه الاشغال المنفذة من قبل حامل رخصة الطريق يفصل من قبل المحاكم المدنية .

واخيراً يمكن ان توجد اشغال عامة على الرغم من أن الاشغال نفذت خارج نطاق الاملاك العامة واملاك الدولة الخاصة ، والمثال على ذلك تجديد الابنية في منطقة السيول . ان الاشغال التي تنفذ لتنظيم اولانشاء شبكة توزيع الغاز او الكهرباء تعد من الاشغال العامة ، ليس فقط بالنسبة للقسم الموضوع تحت الطريق العام بل لكل الاقسام المسماة «بالعوامد الصاعدة» ، اى الاقسام الموضوعة على طول جبهة البناية بالرغم من كونها عائدة لمال خاص غير منقول ، بعكس التنظيم الداخلي لاثابيب الغاز الذي يعد من الاملاك الخاصة ، ويصار الى استعمال الاشغال العامة عادة لاجل تزيين الاملاك العامة ، وتأمينها لهذه الغاية يلجأ الى طريقة الاستملاك لاجل تحقيق الاشغال العامة . من هذا يستنتج لزوم التصريح بالمنفعة العامة في كل مرة تجبر الادارة فيها على مراجعة طريقة الاستملاك ، وذلك لاجل القيام باشغال عامة ، ولكن التصريح بالمنفعة العام ليس ضروريا عند ما نكون امام اشغال عامة تنفذ على الاملاك الخاصة بالادارة ، او ضمن نطاق الاملاك الخاصة .

كيف تنفذ الاشغال العامة ؟

تقرر الاشغال العامة من قبل عضو المناقشة العائد للشخص الاداري ولاجل تنفيذ هذه الاشغال يعطى للادارة الخيار باتقاء احد الاساليب الثلاثة : الطريقة المباشرة . La concession L'entre prise والتلزم La régie طريقة التعهد

١ — الطريقة المباشرة :

تتولى الادارة نفسها في الاصول المباشر ، بوسائطها وواسطة عمالها ، كل الاشغال العائدة للطرق والتي هي من نوع الاشغال العامة، وهي تدار مباشرة من قبل مهندسي وعمال الادارة، وبتعبير آخر من قبل الموظفين وهذا ما يسمونه بالاصول المباشر البسيط X ومقابل ذلك يوجد الاصول المسمى بالاصول المباشر ذي النفع المشترك الذي هو عبارة عن اتفاقيه تعقد بين الادارة مع شخص يسمى مديراً Le régisseur وهذا المدير قد يكون احد عمال الادارة الذي يتفاوض مع الافراد او مع عماله الذين تدفع الادارة اجورهم ويكتفي المدير بممارسة ماله من الصلاحية لمراقبة ومناظرة هؤلاء العمال، وتمنحه السلطة هذا الحق للقيام بهذا العمل الملقى على عاتقه . يقوم المدير تارة بهذه الاعمال ويتقاضى اجراً عنها علاوة على راتبه ، وتارة اخرى يقوم بها دون ان يتقاضى اجراً خاصاً ويكتفي بالراتب الاصلي في الحالة الاولى يتقاضى عن عمله تعويضاً متحولاً ونسبياً سواء بنسبة الارباح التي حققها الاشغال او بنسبة ما يوفره حسب الكشف المقدم وفي هذه الحالة يدفع المدير اجور عماله . والمثال على ذلك شركة غاز بلدية باريز التي هي من نوع الطريقة المباشرة ذات النفع المشترك ، فالمستخدمون في هذه الشركة يتناولون اجورهم ليس من قبل بلدية باريز بل من قبل الشركة القائمة بوظيفة المدير لحساب البلدية والشركة تتلقى تعويضاً نسبياً بالنسبة لاساس مختلف: اما بنسبة التوفير او بنسبة المصارفات التي تصرفها ، وهذا الاصول لا يتعرض المدير الى اى خسارة بعكس

الملتزم او صاحب الامتياز فانها يتعرضان الى خسارة كما سيأتي تفصيله فيما بعد .
وعلى كل لابد في بادي الامر من تدقيق الاعمال بمعرفة المهندسين وتقدير نفقاتها وتنظيم
مصورها ثم اعطاء القرار باجرائها اما على طريقة الاصول المباشر او على طريقة
التعهد والتلزم .

٢ — الالتزام او تعهدات الاشغال

ان الطريقة الثانية لتحقيق الاشغال هي طريقة التلزم او تعهدات الاشغال . ان
التلزم والتعهد يعتبران مترادفين هما ويتعارضان مع الامتياز ، ان التلزم يفيد معنى انشاء
او حفظ البناء لايفاء خدمة بعكس تعبير الامتياز الذي هو اوسع من الاول فهو لا يفيد
فقط معنى اشادة الابنية للخدمات بل يستهدف ايضاً معنى تنظيم العقارات لاجل تأمين
المصلحة العامة . ان اتفاقية التلزم او التعهد للاشغال العامة تشبه في النظرة الاولى
العقود العائدة لتأجير الاعمال التي يعقدها عادة الافراد ، وتختلف عنها بأن
الافراد قبل ان يعقدوا عقد تأجير الاعمال يناقشون شرائط الاتفاق فيما بينهم ،
واما عقود الاشغال العامة فلا يجري بخصوصها اي مناقشة سوى ما يتعلق بتطبيق الثمن
الذي سيدفع وبمدة الاشغال وما عدا ذلك فان الادارة تنفرد بوضع شرائطها وحدها ،
بالاستناد الى الوثيقتين الآتيتين :

الاحكام والشروط المفروضة على متعهدي الاشغال العامة

ان تلزم الاشغال العامة هو عقد يدعى باتفاقية القبول Contrat d'adhésion
بموجبه يحدد احد الطرفين بشكل مسبق الشرائط والاشكال العائدة للتعهد وهذه
الاشكال مثبتة بنصوص تطبق على كل انواع العقود العائدة للاشغال، وهذه النصوص
يسمى قسم منها الاحكام والشروط المفروضة على متعهدي الاشغال العامة وقسم آخر
يسمى دفاتر الشروط الخاصة.

الوثيقة الاولى :

ان الاحكام والشروط العامة هي عبارة عن مجموعة النصوص العائدة لسلل التمهيدات التي تعقدها احدى المصالح العامة مثل مصلحة وزارة الحربية ومصلحة النافعة للطرق والجسور ، وان اسكل مصلحة دفتر احكام الشروط العامة واهم هذه الشروط هي الشروط العائدة لمصلحة الطرق والجسور الموضوعة بموجب قرار رئيس الدولة ذي الرقم ١٣٤ المؤرخ في ١٥ شباط ٩٢٨ الحاوي على احدى وخمين مادة واهم هذه الشروط يعود لطبيعة الاشغال المنصوص عليها ، باعتبارها نموذجاً للامعال الاخرى ، مما يجعل الدوائر الاخرى عند ما تعقد عقوداً تشترط في هذه العقود تطبيق مواد الاحكام والشروط المفروضة على متعهدي الاشغال العامة المذكورة آنفاً ، وتتضمن هذه الدفاتر قائمة شروط بدونها لا تتمكن الادارة من أية مناقشة كانت .

الوثيقة الثانية :

ان الوثيقة الثانية هي المسماة بدفتر الشروط الخاصة ، وهي عبارة عن مجموعة شروط خاصة بعمل من الاعمال المراد تنفيذها وهذا الدفتر يبين بتفصيل شرائط التنفيذ كما انه بإمكان الادارة ان تضيف عناصر مأخوذة عن دفتر الاحكام والشروط العامة وبإمكانها ايضاً ان تغير بعض هذه الشروط ، اما فيما يتعلق بتحديد الاسعار فانه يتم بواسطة عمليتين الاولى منها تنظيم جدول الاسعار الذي هو عبارة عن نوع منهاج ، والثانية تعيين الاسعار التي يصير دفعها بصورة فعلية .

٣ — جدول الاسعار

هو عبارة عن وثيقة تذكر الادارة فيها ، بشكل مسبق ، الاسعار التي لا يمكن للادارة ان تتجاوزها وهي ممنوعة من ان تدخل في أية مناقشة تكون مبنية على اساس

تجاوز هذه الاسعار ، فهي تحتوي على تحديد لمجموع اسعار الحد الاعظمي ، وقد يكون تحديد هذه الاسعار بشكل قطبي (forfait) (١) وعندئذ يعين الجدول بمجموع الاشغال المراد تنفيذها ، وفي بعض الاوقات تدفع الادارة بالنسبة لوحدة الامتار المربعة أو المكعبة لعمل من الاعمال واخيراً يوجد شكل ثالث يرتكز على تعيين سعر لكل عمل مرفوقاً بتعيين كمية الاشغال المراد تنفيذها وهذا ما يسمونه بالبيع تبعاً لسلسلة اسعار ، خلافاً للاصول القائم على تعيين السعر بنسبة عدد الامتار المربعة أو المكعبة ، فهذا الاصول مبني على توحيد الاسعار والاول مبني على تحليل الاسعار ، بمعنى ان كل عملية او كل عمل يحلل الى عناصره وفقاً لسلسلة أسعار مع تعيين حد أعظمي لسعر كل عنصر وحده ، فاذا فرض ان هنالك مشروعاً لإنشاء بناء بلدية فان هذا البيان يتطلب اعمالاً حفرية ونقل أتربة وحفر أساسات وإنشاء جدران واسقف ، ولوازم بناء وأعمال نجارة وتبليطاً وتمديدات كهربائية الخ . فالجدول لسلسلة الاسعار يحلل كل هذه الاعمال ويحدد اسعاراً لكل جزء منها على الانفراد ، والحدديد يكون على اساس وضع الحد الاعظمي بصورة تجعل متعهد هذه البناية لا يتجاوز هذا الحد الاعظمي .

٣ — تعيين الاسعار

ان السعر الفعلي المتوجب دفعه من قبل الادارة يعين في الوقت الذي يعين فيه المتعهد نفسه ، وهذا يشكل العملية الثانية للتلزم . ان طريقة تلزيم الاشغال العامة تكون عن طريق الاحالة العلنية ، مرفوقه بعلنية ومزاومة ، وتمنع الادارات العامة مبدئياً من ان تجري مبيعات للاشغال العامة مع متعهدين تختارهم لنفسها فهي نجبرة على جمع كل المزاومين المحتملين ، ليتقدموا لتنفيذ نفس العمل ، فالقاعدتان الاساسيتان للبيع

(١) القَطَب : أن يأخذ الشيء ثم يأخذ ما بقي على حسب ذلك جزافاً بغير وزن يعتبر فيه بالاول . (المحبط واللسان) .

عن طريق الاحالة هما العلنية والمزاوجة اللتان تجبر الادارة على اتباعهما للوصول الى تعيين
الملتزمين الذين يكلفون القيام بالاشغال العامة .

تتحرى الادارة بطريقة الاحالة ، نيل أعظم تنزيل ممكن بالنسبة للاسعار المعينة
في جدول الاسعار ، والمتعهد الذي يقدم الشروط وبعد الادارة بالقيام بالاعمال المطلوب
تنفيذها بشروط احسن من غيره ، هو الذي تعهد اليه تلك الاشغال . ان طالبي التعهد
يطلعون على دفتر احكام الشروط العامة ودفتر الشروط الخاصة وجدول الاسعار الموضوعة
كلها تحت تصرفهم ، وبعد التفكير واجراء كل منهم حسابه يتقدم كل طالب ويعين
بطرف مختوم الاسعار التي يقبلها بشكل ينقص عن الاسعار المدروجة في جدول الاسعار
وهذه العملية تسمى مناقصة . قد تكون المناقصة على اساس تقديم رقم واحد وهذا
يكون عند ما تطلب الادارة انشاء بناء بشرط ان لا يتجاوز القيمة عشر آلاف ليرة
ذهبية مثلاً فالمناقص يبين برقم واحد المبلغ الذي ينقص به عن الرقم المبين من قبل
الادارة في جدول الاسعار .

لجنة المناقصة

ان المناقصة الخطية الموضوعة ضمن ظرف مختوم تقدم الى الادارة في اليوم المعين
وتفتح بجلسة عامة من قبل لجنة المناقصة وفقاً للمادة السادسة والعشرين من التعليمات
المتعلقة بالمناقصات والمقاولات . ان للجنة المناقصة وحدها الحق في اتخاذ القرارات التي
تعلق بالمناقصة وتعيين المتعهد ، وعند فتح الظروف ترسخ المناقصة مبدئياً على من يتقدم
بتنزيلات اكثر من غيره وقد تقضي المناقصات الحرة في ايام الازمات الى تسائج غير
مرغوب فيها ، فقد نجد في وقت الازمات ان قسماً من متعهدي الاشغال العامة المهددين
باعلان افلاسهم بسبب عجزهم المالي يتقدمون بشروط حسنة جداً لاختد التعهد منها
كلفهم الامر وذلك باجراء تنزيلات عظيمة عن الاسعار المدروجة في جدول الاسعار
باعتبار ان رسوخ احالة مشاريع اشغال كهذه تكسبهم ثقة تجاه دائئهم ، وبذلك يؤجل

زمن افلاسهم وتمتد حالتهم هذه صناعياً ، وتأميناً لهذه الغاية يتقبلون الاحالة باسعار ما أنزل الله بها من سلطان ، تجعل المتعهد في حالة يستحيل معها القيام بالاشغال المحالة عليه ، فهو عند ما يباشر التنفيذ يتطلب بوسيلة المفاجأة غير المنتظرة علاوات كما أنه ينفذ العمل بشرائط سيئة ، وعندها تكون الاشغال التي تستلها الادارة غير صالحة ، فالمناقصات الحرة في اوقات الازمات الاقتصادية تعطي الادارة اشغالات سيئة لذلك فكر في إيجاد طريقة لتخفيف وطأة هذه النتائج الناشئة عن حرية المناقصات ، ولأجل الوصول الى النتيجة المطلوبة لجأت الادارات الى اساليب شتى ، فقد ارتأى بعضهم ان لا يعطى المتعهد من يتقدم باسعار اقل من غيره بل يعطى من يقدم اسعاراً اقرب من الاسعار الوسطى التي قدمت لهم وهذا مما يعطي الادارة سعراً متوسطاً مقبولاً وارتأى آخرون ان لا يعطى المتعهد الا من يأتي بمناقصة مرفوعة بعقد ضمان مقبول من قبل الادارة يضمن لها تنفيذ الاشغال تنفيذاً تاماً ، فشركة الضمان قبل ان تعطي تأمينها تفتح تحقيقاً دقيقاً لقيمة المتعهد من الوجهة الصناعية ولا تقبل التوقيع على صك الضمان الذي يضمن للادارة حقوقها الا اذا كان الذي سيكون متعهداً رجلاً مليئاً اهاناً لان يقوم بتعهداته كما ينبغي ان يكون ، وهذه الطريقة هي الطريقة الامريكانية التي اعتبرت كافية لدفع المحاذير المنوّه بها .

الاحالة المحدودة

هنالك طريقة اخرى اعتبرت كافية لاتقاء المحاذير التي تتولد عن المناقصات غير المعقولة ، فقد يمكن للادارات ان لاتقبل للمناقصة الا الاشخاص الذين فحصت مقدرتهم وذلك بالاتجاه الى ما يسمونه بالاحالة المحدودة ، فجالس الادارة وبالحاصة مجلس الشورى يراقب المناقصات بهذا الشكل لئلا ينقلب الامر عملياً الى ترجيح المحسوبين او اقضاء من لا ترغب فيهم الادارة باعتبارهم ليسوا من المحسوبين .

ينبغي ان تتحرى المساواة بين المتعهدين عند ما يلجأ لاصول التحديد ، فنحن

نقبل مبدأ التحديد شرط ان تراعى بذلك المساواة بين المتعهدين وترفع الطلبات للمرجع المختص لاجل التصديق ، فالادارة لاتلتزم بالطلبات الا من تاريخ التصديق ، واما المتعهد فانه ملزم بطلبه المناقصة وبالعرض الذي يعرضه الى ان يقرن الطلب بالتصديق او الرفض من السلطة المختصة ، فللسلطة ملء الحق في رفض الاحالة المرفوعة اليها بشرط ان لاتعطي لهذا الرفض سبباً غير صحيح .

الاصول السوري لقبول الطالين

ان المادة الثالثة والعشرين من التعليمات المتعلقة بالمناقصات والمقاولات نصت على ان يسطر رؤساء المهندسين للمنطقتين الجنوبية والشمالية قائمة تحتوي على الترتيب اسماء المتعهدين الذين يحق لهم الاشتراك في المناقصة ، ونوع وقية الاعمال التي قبلوا من اجلها ، وتقدم هذه القوائم الى وزير الاشغال العامة للتصديق عليها بعد ان يكون قد وقع عليها جميع اعضاء لجان المناقصة . ان القرارات التي تتخذها لجنة المناقصة ترسل الى وزير الاشغال العامة من قبل رؤساء المهندسين سواء كان لتعديل القائمة الموجودة او لاكمالها باضافة اسماء جديدة اليها ، فهذا الاصول يتطلب من المتعهدين ان يقدموا كفالة شخصية ، وللادارة الحق في قبول هذه الكفالة او ردها على ان المتعهد ان يقدم بدلاً عنها كفالة أخرى تكون مستوفية الشروط ، ومن هذا يستنتج ان للادارة الحق في اتقاء الاشخاص المقبولين للدخول في التعهدات ورفض من تشاء على ان تنظم بذلك قائمة تبلغ من لم تر الادارة فيهم الكفاءة والاهلية وذلك وفقاً للفقرة السادسة من المادة السادسة والعشرين من دفتر الشروط القائلة : (وعند مضي الساعة التي عينتها اللجنة لابتداع الطلبات يقدم العضو الفني الى اللجنة قائمة تتضمن اسماء المتعهدين والمترشحين الممنوع اشتراكهم في مناقصات التزامات الدولة ، فتقضي اللجنة بطلبات المتعهدين المذكورة اسمائهم في تلك القائمة دون ان تطلع عليها) .

عقد الاتفاق بالتراضي

قد تلجأ الادارات العامة في بعض الظروف وبصورة استثنائية الى عقد اتفاقات بالتراضي وذلك بان تعقد اتفاقات للاشغال العامة من دون مناقصة ومن دون علنية ومزاوجة . تلجأ السلطة الى هذه الطريقة من الاتفاقيات في الحالات المستعجلة أو في المبايعات التي لا تتجاوز قيمتها الف الليرة السورية وفقاً للمادة السادسة والثلاثين من التعليمات ، او في المقاوله المعقوده لعدة سنوات والتي لا تتجاوز نفقاتها السنوية مائة الليرة السورية وقد تكون العوامل لهذه الطريقة هي حفظ مكتومية المشروع لذلك يُتطلب موافقة الوزير المختص وتقرير من رئيس المصلحة المختصة بعد اخذ رأي مراقب النفقات المعقوده وقد تكون العوامل الملجئة عوامل فنية تقتضي اختصاصاً نادراً .

واجبات المتعهد او الملتزم

يحتّم على المتعهد ان ينفذ الاشغال بذاته وليس له ان يتفاوض مع غيره لتنفيذ التعهد الا باذن الادارة ، فالادارة تحتفظ لنفسها أثناء تنفيذ التعهد اجراء بعض تعديلات وتغييرات او زيادات او نقص في مجموع الاشغال الى حد لا يتجاوز السدس من مجموع التعهد فاذا زادت الاعمال او نقصت عن السدس يتحمّ عندئذ تحديد سعر جديد يتم بالاتفاق بين الفريقين وفي حالة الاختلاف يلجأ الى مجلس الادارة وفقاً للمادة التاسعة والعشرين من دفتر الشروط العام القائلة بانه : اذا زيدت كمية الاشغال وكانت هذه الزيادة لا تتجاوز سدس مجموع المقاوله فلا يحق للمقاول المطالبة بشيء ما واما اذا تجاوزت السدس فله حينئذ الحق في ان يفسخ العقد فوراً من غير تعويض بشرط ان يقدم الى الوزير طلباً بفسخ العقد في ظرف شهرين من تاريخ تبليغه الامر الاداري الذي تنشأ عن تنفيذه زيادة تفوق السدس . ويتحمّ على المتعهد ايضاً أثناء تنفيذ الاشغال ان يخضع للمراقبة المتتالية التي تفرضها عليه الادارة من قبل موظفيها لاسيما الموظفين الذين يراقبون سير

الاشغال لتنظيم كشوف في أوقات مختلفة .

كشوف سير الاعمال

يقوم بعمل سير الاعمال الموظف المعهود اليه ملاحظة الاشغال وذلك بحضور المفاوض الذي يتحتم عليه التوقيع عليها عند تقديمها اليه . ان للكشوف اهمية عظيمة فالادارة بالاستناد الى هذه الكشوف تتمكن من اعطاء سلف المتعهد ، ولولا ذلك لما تمكنت من اعطاء السلف ولتعطلت الاعمال من جراء عدم اعطائها الاموال اللازمة لها ولا سيما الاشغال التي تقدر قيمتها بالالوف والملايين حيث يستحيل على المتعهد ان ينتظر نهاية الاشغال ليتيسر له قبض قيمتها بصورة نهائية ، لذلك يمكن المتعهد بالاستناد الى الكشوف ان يتناول نسبة مئوية عن الاشغال التي قام بها ليتمكن من دفع اجور عماله وثمن المواد المستهلكة في التزامه .

الكشف النهائي

تنظم في نهاية المشروع قائمة حساب عامة تشمل الكشوف التي نظمت في اثناء تنفيذ الاشغال ويجب مبدئياً ان تنظم الكشوف بحضور المفاوض فاذا مضت مدة على تنظيمها ولم يعترض المتعهد عليها خطباً يفترض بأنها مقبولة منه . تسمى أسلاف كل المبالغ التي يقبضها المتعهد على الحساب وفقاً للكشوف ، التي تعطى له بنسبة تقدم الاشغال ، فالمتعهد يقوم على الغالب في نهاية كل شهر بتنظيم كشف حساب موقت للأعمال التي انجزت والمصاريف التي صرفت وبموجب هذا الكشف تصرف للمفاوض مبالغ على الحساب .

فالادارة فضلاً عن هذه الحقوق تحفظ لنفسها حق فسخ العقد بشكل وحيد الطرف تجاه المتعهد الذي لا يقوم بواجبه الناشئة عن العقد الثنائي الطرف المتعقد بينهما بعكس المتعهد الذي ليس له ان يقوم من نفسه بفسخ العقد ، بل يترتب عليه مراجعة

المحاكم المختصة لاجل الحصول على قرار فسخ العقد . يمكن للادارة في قضايا الاشغال العامة، دون ان تراجع القضاء ان تقضي لنفسها ، اي لها ان تفسخ العقد الذي يربطها بالمتعهد بشكل وحيد الطرف ، بعكس العقود الثنائية الطرف الممول بها في الحقوق العادية ، التي ليس لاحد المتعاقدين ان يفسخ من نفسه العقد، بل يتوجب عليه مراجعة المحاكم العادية ، وبعد ان يفسخ العقد تلجأ الادارة الى وضع المشروع بمناقصة جديدة قد تفضي باحالة المشروع الى متعهد جديد ، فاذا كان المتعهد الاول مخطئاً في عمله يكون مسؤولاً عن النقص الذي يحدث للادارة من جراء المناقصة الثانية ، اي يكون مسؤولاً عن الفرق بين التعهد الاول والتعهد الثاني . واذا لم يكن المتعهد الاول مخطئاً فيكون للادارة ايضاً الحق في فسخ المناقصة الاولى بشكل وحيد الطرف بمقابل تعويض تدفعه الادارة للمتعهد الاول ، ويكون الفسخ ايضاً بنتيجة طلب يقع من قبل المتعهد نفسه ، في حالة زيادة او نقصان يفوق سدس مجموع الاشغال المراد تنفيذها او في حالة زيادة الاسعار بهذه النسبة .

كثيراً ما يتفرس الطرفان في العقد التحولات الممكنة ان تطرأ على الاسعار المدروجة في العقود الحالية، فيدخلان في العقد سعراً متحولاً (Barème) لدين الادارة تجاه المتعهد ، وهذا السعر المتحول، يتحول بنسبة التحولات الاقتصادية فعند حدوث هذه التحولات المنوّه بها في العقد يلجأ الى تحويل الاسعار بنسبة التحولات الاقتصادية وتجاه هذه التحولات اما ان يلجأ الطرفان الى الشروط المنصوص عليها في العقد او يلجأ الى الشروط المذكورة في دفتر الاحكام والشروط العامة او الى دفتر الشروط الخاصة ، تلك الشروط التي اعتبرت الزيادة في المصارفات تستوجب الفسخ عند ما تزيد على السدس بسبب تغيير الاسعار وهذه الحالة يلجأ الى فسخ العقد لمصلحة المتعهد .

اما فيما يتعلق بتقلبات الاسعار فان دفتر الاحكام والشروط المفروضة على متعهدي الاشغال العامة، قد نظر اليها بشكل محدد، ونجد تفصيلاتها في المادة الثانية والثلاثين من الدفتر المذكور وهذا نصها : اذا طرأ اثناء المقالة صعوداً على القشات لسبب من

الاسباب بحيث ان تكاليف أعمال مدروجة في الكشف وغير مباشر بها قد زاد مجموعها بنسبة جزء او اقل من جزء من عشرة اجزاء لما هو مقدر لها في المشروع فلا يحق حينئذ للمقاول اى تعويض ، واما اذا كانت الزيادة تتراوح بين العشر والسدس بالنسبة لما هو مقدر في المشروع فان نصف ما يزيد على العشر $10/1$ تلزم به الادارة والاعمال التي تبقى اجزاؤها تعدل بالتالي اسعارها في المفاوضة ضمن الشروط المحدودة في المادة الثمانية والعشرين من دفتر الشروط والاحكام العامة ، واذا بلغت الزيادة السدس او فاقت السدس بالنسبة لما قدر في المشروع ، فيصبح المقاول الحق في فسخ العقد وفي الحصول على التعويض المخصص له عن مصاريفه التي لم تستهلك باجمعها) .

ان نظرية الطوارئ تطبق لسكل ما يعود الى الاشغال العامة من تعهدات وامتيازات وان كل الخلافات التي تحدث من جراء الاشغال التي تتكون بين الادارات العامة والمتعهدين او الملتزمين ، يكون مرجع رؤيتها القضاء الاداري .

طرح الاشغال بالامانة:

يمكن للادارة التي تريد ان تعاقب المتعهد الذي لم يقيم بواجباته ان تدبر الاعمال وفقا للاصول المسمى بطرح الاشغال بالامانة ، وهذه الطريقة هي عبارة عن عقد تستعيض الادارة به عن المتعهد وتؤمن الاشغال التي كانت أعطيت له . ان طرح الاشغال بالامانة لا يستوجب كما هو الحال في الفسخ انهاء المفاوضة بل يتطلب قيام الادارة مقام المتعهد بشروط كان المتعهد هو بنفسه يقوم بها ، ويبقى مسؤولا عن دفع الفروق فيما اذا كان طرح الاشغال بالامانة يستوجب مصارفات باهظة لاجل القيام بالاشغال التي كانت عهدت اليه . مثلاً لو فرض ان احد المتعهدين كان اخذ بطريق المناقصة مشروعاً بعشرة الاف ليرة ثم قصر في واجباته تقصيراً فادحاً استوجب طرح المشروع بالامانة ، وقيام الادارة بادارة الاشغال التي كلفتها العمل اثنتي عشرة الف ليرة ، فالمتعهد يلزم بالفرق

بين المبلغين أي بالنفي ليرة ، وان طرح الاشغال بالامانة يكون بموجب قرار اداري دون الالتجاء الى استصدار قرار من محكمة ، وهذا القرار حسب الظروف اما ان يكون صادراً عن المحافظ او عن رئيس البلدية .

اما قرارات الفسخ فانها تنهي العقد الذي كان يربط الادارة بالمتعهد وينهي بالوقت نفسه واجبات المتعهد ، بعكس قرار طرح الاشغال بالامانة ، فانه يبقى العقد ويبقى الواجبات المترتبة على المتعهد كدفع الفرق .

لقد نصت المادة الرابعة والثلاثون على شروط تصل بموجبها الادارة الى طرح الاشغال بالامانة ، وذلك عند اخلال المقاول بواجباته ، فللادارة ان تنذر المتعهد بوجوب الامتثال للامر في مدة لا تقل عن عشرة ايام ابتداء من تاريخ تبليغه الاخطار ، واذا انقضت هذه المدة ولم يقم المتعهد بتنفيذ ما امر به فيرفع رئيس المصلحة الامر الى الوزير فيما اذا كانت الاشغال الباقية دون انجاز تتجاوز قيمتها ١٥٠٠٠ الف فرنك ذهبي ، ويصدر بعد ذلك امره بطرح الاشغال بالامانة على حساب المقاول ، فالوزير وحده الحاكم حينئذ تعرض القضية عليه فهو اما ان يأمر بأجراء مناقصة جديدة على حساب المقاول او يفسخ المقالة بلا قيد ولا شرط او أن يأمر بمتابعة الاشغال امانة ، وعلى كل يمكن ابطال أمر الامانة فيما اذا برهن المقاول على انه يملك من الوسائل ما يلزم لاستئنافه العمل واتمامه بحالة مرضية .

وفاة المتعهد

يفسخ العقد تبعاً للحقوق العادية لمجرد وفاة احد العاقدين وفي العقود الادارية ايضاً يلغى العقد في حالة وفاة المقاول ، الا انه يمكن للادارة ان تقبل بقاءه فيما اذا وقع لها طلب بذلك من قبل جميع الورثة ، لمتابعة العمل بدلا من المتوفي ، وهذا يعد بمثابة عقد جديد ، وكذا الحال عند اعلان افلاس المقاول واكتساب الحكم الدرجة القطعية ، الا انه يمكن للادارة ان تأذن بدوام المتعهد اذا طلب اليها الدائون متابعة المقالة اذا رأت موجبا لذلك .

الامتياز La concession

ان الطريقة الثالثة لتحقيق الاشغال العامة المراد تنفيذها هي الامتياز ، فالامتياز هو عبارة عن عقد يعقد من قبل الادارة مع الافراد او مع شركة يتعهد بموجبه الفرد او الشركة تجاه الادارة بان يبنى لها في اول الامر بناء ثم يستثمر لها ذلك البناء . ان الامتياز هو الشكل المتبع لانشاء الاعمال الكبيرة ، وهي طريقة عصرية مألوفة في الحقوق الادارية التي توسعت بشكل خاص وقد لجأت اليها الحكومات لاسيما في الدور الذي احتاجت الادارة فيه انشاء شبكة خطوط كبيرة من الخطوط الحديدية .

ان اصول الامتياز هو شكل معقد بالنسبة لاصول التعهد والتلزم ، باعتبار ان المتعهد ليس مرتبطاً تجاه الادارة بغير تعهد واحد وهو انشاء العمل المطلوب منه ، بينما يخضع صاحب الامتياز لمجبرتين :

اولاً — انشاء العمل المطلوب .

ثانياً — استثمار مصلحة عامة بواسطة هذا العمل ويوجد في كل امتياز من امتيازات الاشغال العامة ثلاث وثائق : اتفاقية ، عقد اداري ، دفتر للشروط .

اولاً — الاتفاقية

هي العقد الذي يعقد بين الدولة او البلدية والمقاول صاحب الامتياز سواء كان فرداً او شركة يتعهد بموجبه انشاء عمل من الاعمال واستثمار مصلحة من المصالح بواسطة هذا العمل خلال مدة معينة .

ثانياً — العقد الاداري

هو تصديق الاتفاق فالاصول السوري لمنح الامتيازات يتوقف عقده على اصدار قانون يصدر عن مجلس الامة كما ورد في المادة ١٠٥ من الدستور السوري القائلة :

(لا يجوز منح امتياز يتعلق باستثمار مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية او مصلحة ذات منفعة عمومية ولا اى احتكار من شأنها ان تقيد مالية البلاد الا بموجب قانون ، ولا يجوز منح هذه الامتيازات والاحتكارات الا لزم من محدود) .

ثالثاً — دفتر الشروط

ان دفتر الشروط هو الدفتر الذي ينظم وفقاً لبعض خدمات مختلفة قصد تأمين سيرها وهو يتضمن قائمة كاملة لكل الحقوق والواجبات المتقابلة وتفصيل الاشغال التي يصير تنفيذها الخ ... يوجد بعض دفاتر شروط تنظم كنموذج بشكل مسبوق بموجب مرسوم يصدر خصيصاً ، ويوجد انواع لدفاتر الشروط منها النوع الذي تفرضه الدولة على البلديات واهم هذا النوع الدفاتر الموضوعة للتمديدات الكهربائية وشلاطات المياه بشكل لا تمكن البلديات من ان تمنح امتيازاً ما لم تقيد بالشروط المدرجة في هذه الدفاتر .

ان دفاتر الشروط النموذج تحتوي على ثلاث سلاسل من الشروط اي نصوص اجبارية تدرج في كل دفتر للشروط الخاصة ونصوصاً اخرى اختيارية تكتب بأحرف خاصة ، قد تدرجها البلديات والادارات العامة او لا تدرجها حسب قصد العاقدين ونصوصاً اخرى توضع على البياض حين تسطير دفتر الشروط وهذا البياض يتعلق مثلاً بالتمن والمدة والاشغال المنوي اجراؤها .

ان الامتياز لا يعطى مثلاً يعطى التعهد ، باعتبار ان التعهد لا يعقد مبدئياً الا بطريق المناقصة مع علنية كافية ومزاخرة واما الامتياز فانه ينتج عن اختيار وهو شبه يعقد زواج يعقد بين الادارة وصاحب الامتياز . يوجد في مسألة الامتيازات قضية تتعلق بشخص التعاقد . فقد تقلب في بعض الظروف القاعدة العائدة للمناقصة الضرورية في قضايا التعهد وذلك بادخال خدمة الاستثمار فيه وعندها تصبح العملية تتضمن بأن واحد انشاء واستثماراً ولا يبقى امامنا متعهد لتعامله بالتراضي ، وهذا ماحدث مع الشركة

التي انشأت بيوتا ضمن نخس للعمال في منطقة الحصون في باريز ، فالشركة لم تعامل كمتعهد بل عومات معاملة صاحب امتياز باعتبارها مكلفة ليس اشادة الابنية فقط بل منح لها استثمار هذه الابنية طوال مدة معينة تقوم بمحلالها بايجار الابنية وتنظيمها وحفظها مع مجبورية تسليمها في نهاية مدة الامتياز الى بلدية باريز بلاعوض . فالشركة بهذه العملية لم تكن فقط متعهدة بل كانت صاحبة امتياز وبهذا الاعتبار تمكنت بلدية باريز من ان تختار متعهدا دون ان تلجأ الى عملية المناقصة ، فالشركة تتناول أجور العقارات وتتعهد بالمحافظة على الابنية حتى نهاية الامتياز .

كيف ينتهي الامتياز؟

ينتهي الامتياز بثلاثة اشكال :

١ — عند انتهاء مدة الامتياز الطبيعية التي منحت له : ان الامتيازات تعطى على الغالب لمدد و آجال طويلة باعتبار ان الامتياز يتطلب من قبل صاحبه وضع رأس مال عظيم يستحق على صاحب الامتياز ان يعوض عنه بالارباح التي يأمل ان يأخذها ، وكلما طالبت مدة الامتياز قوى الامل عنده بالتعويض . ان امتيازات الخطوط الحديدية تعطى على الغالب لمدة ٩٩ سنة وامتيازات شلالات المياه لمدة ٧٥ سنة وامتياز توزيع القوى الكهربائية لمدة ٤٠ سنة وعند انتهاء المدة التي تمنح لصاحب الامتياز تضع الادارة معطية الامتياز يدها مجاناً على مجموع الاموال غير المنقولة العائدة لاستثمار الامتياز واما بقية الاموال المنقولة العائدة للامتياز مثل الذخائر والمعادن المتنوعة والفحم الخ . فانه يحق للادارة ان تأخذ منها ما تريد وتدفع قيمتها حسب تقدير الخبراء .

٢ — بواسطة الشراء

ان الشراء هو عملية يلجأ اليها قبل انتهاء اجل الامتياز ، فيمكن للادارة معطية الامتياز ان تسترد امتيازها تطبيقاً للقاعدة المعروفة بأرجحية الخدمات العامة والوضعية

التي تأخذها الادارة تجاه الشركة .

ان شرائط الشراء هي معينة في دفتر الشروط ولا يلجأ عادة الى الشراء قبل مرور ١٥ ، ٢٠ او ٣٠ سنة من بداية الامتياز . وقبل مرور هذه المدة يستحيل شراء الامتياز ، وعند ما يصبح الشراء ممكناً تنفذه الادارة بمقابل تعويض يعطى ومحسب وفقاً للشرائط المنصوص عليها في دفتر الشروط .

ان حساب تعويض الشراء المتحول حسب طبيعة الامتياز يجري وفقاً لقاعدتين أصليتين . القاعدة الاولى هي دفع مرتب سنوي تدفعه الادارة معطية الامتياز لصاحب الامتياز الى ان تنتهي مدة الامتياز الاصلي: فلو فرض ان الامتياز ينتهي سنة ١٩٨٠ وباشرت الادارة بشراء الامتياز من سنة ١٩٤٠ ، فالادارة تدفع المرتب السنوي لتعويض عن المدة التي تتخلل بين سنة ١٩٤٠ ، ١٩٨٠ اي مدة اربعين عاماً .

والقاعدة الثانية هي دفع مبلغ لمرة واحدة تعويضاً عن الاشغال التي نفذت والابنية التي انشاها صاحب الامتياز خلال المدة التي سبقت عملية الشراء بستين او ثلاث او اربع سنوات ، فلو فرض ان صاحب امتياز نفذ اشغالات في سنة ١٩٣٦ بمبلغ قدره عشرة ملايين فرنكاً وان امتيازه ينتهي في سنة ١٩٦٠ وطبق عليه مبدأ الشراء في سنة ١٩٣٧ ولم تدفع له قيمة الاشغال التي قام بها سنة ١٩٣٦ يعرض للافلاس والحراب باعتباره لم يقدم على هذه الاشغال المستنداً الى ان امتيازه سوف لا ينتهي قبل سنة ١٩٦٠ ، وبهذا يكون له من المجال ما يعوض هذه المصارفات الباهظة عن طريق الاطفاء لذلك يحتم على الادارة معطية الامتياز ان تعوضه عن الاشغال التي قام بها خلال المدة المعينة في دفتر الشروط قبيل شراء الامتياز .

يمكن لدفتر الشروط ان ينص على انه عند ما تشتري الادارة الامتياز ينبغي لها ان تدفع لصاحب الامتياز قيمة كل الاشغال التي نفذت من قبل المقاول لمدة اقل من عشر سنوات وهذه القيمة ينبغي ان يلحقها تنزيل يتحول بنسبة السنين التي مضت منذ يوم الانشاء ، فلو فرض ان الشراء وقع حين انجاز الاشغال فتقدر لها قيمة كما كلفت صاحب الامتياز اذ لم يمض عليها مدة ليصيدها تخفيض في الاسعار ، وبالعكس

لو فرض ان الاشغال كانت حين الشراء منجزة قبل عشر سنوات فهذه الاشغال تقدر بقيمة بخسة بنسبة السنين التي مرت عليها ، والتعويض عنها يكون بهذه النسبة .
 ان اول واهم عنصر يدخل في تقرير التعويض بالشراء هو التعويض السنوي وانا لنجد له نصوصاً في كل عقود الامتياز . عند ما اشترت الحكومة الافرنسية الخط الحديدى العائد للخط الغربى دفعت للشركة سنوياً بمعدل المورد الصافي الوسطي لسبع سنوات اسقط منها مورد السنتين الرديئتين بحيث جرى دفع التعويض بمعدل خمس السنوات الباقيات ، وهذا المبلغ تعهدت الحكومة بدفعه حتى آخر مدة الامتياز .

٣ — سقوط الامتياز par la déchéance

ينتهي الامتياز أيضاً عن طريق الاسقاط فالاسقاط يختلف عن الشراء باعتبار ان الشراء ليس مبنياً على خطأ صاحب الامتياز بينما الاسقاط هو طريقة لمعاقبة اخلال صاحب الامتياز بواجباته المترتبة عليه بصك الامتياز . عند ما يقصر صاحب الامتياز تقصيراً فادحاً بواجباته يعاقب بسقوط امتياز . فالاسقاط هو ازالة عقوبة الموت الاداري بصاحب الامتياز واما الشراء فليس بقصاص بل هو نوع امتياز تتمتع به الادارة معطية الامتياز ، فالشراء يكون بمقابل تعويض والاسقاط مبدئياً يكون بغير تعويض صاحب الامتياز وهو مثل الشراء يقرر بصورة مستقلة من قبل الادارة مع احتمال حق مراجعة الطرق القانونية .

وضع الامتياز بالمناقصة مجدداً بعد الاسقاط

عند ما يقرر اسقاط الامتياز تأخذ الادارة بيدها الامتياز ، ويتحتم عليها ان تضعه بالمناقصة فتكون بهذه الحالة أمام احد الامرين فاذا لم يوجد طالب للامتياز ، لا يعطى تعويض لمصلحة صاحب الامتياز الذي سقط امتياز . وبالعكس اذا وجد للامتياز طالب فان مجموع بدل المناقصة يعطى باسم تعويض لصاحب الامتياز ، واحتفاظ

الادارة ببدل المناقصة يكون استغناء من دون سبب .

الاشغال العامة وعلاقتها بالغير

ان نظرية الاشغال العامة تتضمن بعض خصائص مثل الشغل الموقت ، الاضرار التي تتولد عن الاشغال العامة ، التحسين في القيمة الناشئة عن اعمال الاشغال العامة عرض المساعدات .

الشغل الموقت

الشغل الموقت هو طريقة يؤذن بها للقائم بتنفيذ الاشغال العامة من مدير او متعهد او صاحب امتياز لمدة لا تتجاوز مدة اعمال الاشغال او خمس سنوات بالحد الاعظمي وله أن يشغل خلالها أرض الغير بقصد تنفيذ الاشغال التي تعهد بالقيام بها وان يجري الحفريات التي يجدها ضرورية لاعماله واخراج المواد منها اللازمة لاشغاله والمعبئة في القانون من صخر او ورمل او كلس .

ان الشغل الموقت لا يشكل وضع يد دائم على الاملاك الخاصة ، وهو لا يتضمن تزع يد مالك الارض عن ارضه ابد الدهر ، ولهذا منعت المحاكم العادية ذات الاختصاص من رؤية الحفلات التي تنشأ عن هذا الشغل الموقت واعطي لمجلس المحافظة ذي الصلاحية حق البت في قضايا الاشغال العامة .

قد يمكن ان يلجأ المتعهد تحت ستار الشغل الموقت الى وضع يد دائم ، وذلك بتشديد بناء على الارض المشغولة بصورة دائمة ، فهذه الحالة تعد من قبيل سوء استعمال الشغل الموقت ، ولما كانت القضايا الناتجة عن التعدي على الاملاك الخاصة من خصائص المحاكم العادية فيكون لها وحدها الحق في الحكم .

التدابير الاحتياطية التي تحيط الشغل الموقت

ان الشغل الموقت يحاط بسلسلة احتياطات : لابد للشغل الموقت ان يسبقه قرار من المحافظ يعين قطعة الارض المعروضة للشغل الموقت ، واستثنى بعض الاراضي الممتازة من تطبيق قاعدة الشغل الموقت عليها ، فالشغل لا يطبق الا على الاراضي غير المسورة وغير المحاطة بالمساكن ، ولا يطبق على الاراضي المسكونة او المحاطة ببيوت السكن وينبغي ان تحدد مدة الشغل بقرار المحافظ على ان لا يتجاوز هذا الشغل مدة خمس سنوات وعند انتهاء مدة خمس السنوات اما ان يتفق الباني مع المالك فينفذ احكام الاتفاق الذي عقد بينهما او أن لا يتفقا فيتوجب على الادارة ان تستملك الارض ، فالشغل لا يبقى مشغلاً للارض الا اذا استمكنت حسب الاصول . فصاحب امتياز المعادن بالرغم من كونه لا يقوم باعمال من نوع الاشغال العامة فانه يستفيد من حقوق الشغل الموقت مثل متعهد الاشغال وكذا الحال بالنسبة لصاحب امتياز شلالات المياه مع العلم بان هذا الاخير يقوم ببعض الاشغال .

الاضرار المتولدة عن الاشغال العامة

ان القضاء في قضايا الاضرار الناجمة عن اعمال الاشغال العامة هي من القضايا الادارية التي تطورت تطوراً عظيماً ونجد بهذا الخصوص اجتهادات عديدة تتعلق بالاضرار الناجمة عن الاشغال العامة بسبب الارتباك والاضطراب اللذين يحدثان في المنطقة التي نفذت فيها الاشغال العامة .

ان القاعدة الاساسية في هذا الموضوع هي التعويض من دون ان يكون هنالك خطأ وهذا مثال بارز لتطبيق نظرية التعويض بغير ارتكاب خطأ ، تلك النظرية التي تقرب من حيث المبدأ من نظرية التعويض بدون سبب والمطبقة في الحقوق المدنية والعائدة لنظرية كوارث العمل ، وبما ان حلول الدور الصناعي الكبير اقتضى تحت

عامل الضرورة المبرمة ان يتساهل بالقاعدة القائلة بان على الضحية ان يثبت الخطأ للوصول الى تطبيق القواعد المدنية ، وكذا الحال بالنسبة للحقوق الادارية التي تضعنا امام هذه الآلة العظمى التي تسمى بالدولة حيث قضت الظروف ان يطبق المبدأ القائل بان الضرر الناجم عن الاشغال العامة يعطي مجالاً للتعويض حتى في الحالات التي لا يوجد فيها خطأ وهذه قاعدة برتورية وصل اليها الفقه الاداري بنتيجة جهود عظيمة دامت ردحاً من الزمن .

وبالاستناد الى هذا الفقه تمكن القضاء الاداري من استنباط القواعد الآتية لوصف الضرر الذي يستوجب التعويض وهي ان يكون الضرر مباشراً وخاصاً ومادياً .

١ - ينبغي ان يكون الضرر مباشراً

بقي اجتهاد المحاكم مدة من الزمن يتردد ويتخبط على غير هدى في وصف الضرر المباشر ، وغدا من الصعب جداً تعريف الضرر المباشر الذي لم يتدخل فيه وفي الحادثة التي سببه اي عنصر آخر . مثلاً ان احد الدور اصبح رطباً وغير قابل للسكن بسبب انشاء هضبة امامه للخط الحديدي جعلته محروماً من الشمس فهذا الامر يسبب له ضرراً يستحق التعويض . ان النقص في ثمن الملك الناشيء عن تمديد الخط الحديدي يعد ضرراً مباشراً ولكن اذا اصاب المالك مرض الروماتيزم من تعنته واصراره على سكنى داره مما جعله بالنتيجة يتكبد مصارفات أدوية ومعالجات طبية ، كلفته اموالاً باهظة فالشركة ليست مجبرة على دفع مصارفات المعالجة والعقاقير ، باعتبار ان هذه الاضرار ليست مباشرة بل تخلل عمارة الخط والضرر الناشيء عنها عناصر خارجية مثل التداوي والادوية ومصارفات الانتقال ولا تكلف الشركة بدفع تعويض . ان الضرر المباشر يمكن ان ينتج سواء كان من الاشغال نفسها او من كيفية اجرائها ، فالذي يتنزه في احدى الحدائق ويصاب رأسه بأحد الاغصان اثناء قطعها قطعاً غير صالح من قبل عمال البلدية المخصصين بهذا العمل ، يكون قد تضرر ضرراً مباشراً ناجماً عن كيفية اجراء الاشغال .

يمكن ان يأتي الضرر ليس فقط من وجود الاشغال وكيفية اجرائها بل من عدم

القيام بالاشغال نفسها والمثال على ذلك المركب الذي يتضرر من اصطدامه بمواد ورسوبات لم تكن الادارة بازالتها من قعر القنال .

تعيين زمن الضرر المباشر :

وضعت موضع البحث قضية معرفة مبدأ الوقت الذي تعتبر فيه الادارة مسؤولة عن الضرر المباشر الناشئ عن عمل لم يعمل او عمل نفذ بشكل سيء من زمن غير بعيد ونجد في هذا البحث اجتهادات عديدة : فيما يتعلق بالتمديدات الكهربائية التي تعصف بها الرياح والانواء وتلقبها على الطرقات العامة وكهربة الشخص المار باحد هذه الاسلاك الكهربائية التي تقع على الطرقات بنتيجة العواصف ، وينبغي ان يفرق فيما يتعلق بمسؤولية الدولة بين حالتين : اذا كانت الادارة عالمة بالمعطل الذي طرأ على السلك الكهربائي ام لا ؟ ففي الحالة الاولى تكون مسؤولة لانها توانت عن ازالة المعطل ، وبالعكس تكون غير مسؤولة لانها غير عالمة بذلك .

ونسرد لذلك مثلاً اكثر انطباقاً على الضرر غير المباشر الذي لا يستوجب مسؤولية الادارة فلو فرض ان البلدية فتحت شارعاً في داخل قلعة دمشق اكثر اتساعاً وطولاً من شارع (الحميدية) ومحتوياً على كل اسباب الراحة العصرية مما جعل الزبائن يرتادون هذه السوق الجديدة بكثرة وينصرفون عن ارتياد سوق الحميدية انصرافاً سبب لتجار سوق الحميدية اضراراً جمة بمنافعهم التجارية من جراء فتح الشارع الجديد الذي حرّمهم الزبائن وجعل سوق الحميدية مهملاً ، فالضرر الذي اصاب تجار سوق الحميدية هو ضرر غير مباشر لا يستوجب اعطاء التعويض لهم من قبل البلدية باعتبار ان الضرر الذي اصابهم ليس ضرراً مباشراً ، بفتح السوق الجديدة ، بل نشأ عن ازدهار الناس بشكل عظيم في الشارع الجديد وانصرافهم عن الاول ، من هذا يظهر ان بين فتح الشارع الجديد والضرر الذي اصابهم تدخل عنصر آخر وهو اتجاه الناس الى نقطة اخرى غير النقطة الاولى التي كانت الجماهير تزدحم فيها .

٢) ينبغي ان يكون الضرر خاصاً

(أي ان يتجاوز الاضرار الطبيعية التي تحدث من الجوار) . عندما تتجاوز الاضرار هذا الحد تعطي مجالا للتعويض والمثال البارز على الضرر الخاص هو ان احد المالكين يحفر في داره بئراً اضررت بالنبع المجاور فهذا العمل لا يستوجب اعطاء تعويض باعتبار ان حفر الآبار من الاعمال المعتادة في البيوت المجاورة لتأمين الشرب وهذا اقل ما يعمل من قبل من يملك داراً مجاوراً .

والمثال الثاني الذي يستوجب اعطاء التعويض هو مثال الحط الحديد الذي يمدد ويؤثر بمدده على منبع ماء في ارض مجاورة للخط فالشركة تلزم باعطاء تعويض عن الضرر الذي لحقته بصاحب البيع باعتبار ان الضرر يفوق الضرر الناشئ عادة عن اعمال الجوار ، وكذا فتح نفق تقوم به الشركة تسهلاً لعملها فحفر الانفاق ليس من اعمال الجوار المعتادة وبالعكس لو قامت الشركة بحفر بئر كبقية الآبار مما استوجب غيض البشر المجاورة فعمل الشركة هذا لا يعد من الاعمال غير المعتادة بين الجوار وبالنسبة لا تكلف اعطاء تعويض للجوار عما اصابهم من الضرر بسبب فتح البئر .

ان اجتهادات المحاكم فيما يتعلق بالتفريق بين الاعمال المعتادة او غير المعتادة في الجوار اعطى علم الادارة امثلة عديدة من قراءتها يستثير القارئ بالتطبيقات العملية التي رافقت هذه النظرية ، ومن هذه الحوادث التي حملت مجلس الشورى الافرنسي على وضع قاعدة استنبطت من تكرار القضايا التي عرضت عليه بهذا الشأن ، هو ان ادارة (المترو) في باريس قامت باعمال حفرة بجوار حانوت بائعة الحلواء (كانتو) اثار غباراً تراكم على البضاعة المعروضة في حانوت بائعة الحلواء مما استوجب انصراف الناس عن شراء الحلواء فرفعت صاحبة الحانوت الدعوى على الشركة لدى القضاء الاداري ، طالبة اعطاءها تعويضاً عما لحقها من الاضرار ، فجلس الشورى تجاه هذا الطلب بين في حثيثات القرار لزوم التفريق بين الاعمال الناشئة عن حفريات (المترو)

وهل هي من الاعمال المعتادة ؟ ففي حالة الايجاب لا يستوجب العمل اعطاء تعويض وبالعكس فيما اذا كانت الاعمال المعتادة تدوم ستة اشهر وعمل الشركة دام سنة فيكون عمل الشركة تجاوز الحد المعتاد بين المالكين مما يستوجب مسؤولية الشركة والحكم عليها بالتعويض .

٣) ينبغي ان يكون الضرر مادياً

ان الضرر الذي يصيب احد الناس يتحتم ان يكون مادياً وبمعبر آخر ينبغي ان يلحق بقيمة الملكية ضرر قطعي ، وبكفي لان يكون الضرر مادياً ان يصاب الملك باحد عناصره الاصلية . فلو فرض ان البلدية بنتيجة الاعمال التي قامت بها في احد الشوارع انخفض سطح احد المخازن عن سطح الارض وسبب اضراراً لصاحب المخزن تسمح له بطلب التعويض عما اصابه من الضرر . ان كلمة مادي تعطي مجالا واسعا لتفسيرات عديدة ، فاحد قرارات مجلس الشورى الافرنسي اعتبر أن الريح تعد من الاضرار المادية ، ان احدي الطواحين التي تعمل بقوة الرياح توقفت عن العمل بسبب انشاء هضبة عالية على بعد مائتي متر من قبل شركة الخط الحديدي حجبت الرياح عن الطاحونة ، فاقام صاحب الطاحونة الدعوى على الشركة فعد مجلس الدولة ان الهواء في هذه القضية يشكل ضرراً مادياً يستوجب التعويض .

ينبغي ان لا يمزج بين الاضرار الناشئة عن الاشغال العامة والاضرار الناجمة عن استثمار الخدمات التي تمارس في البناء نفسه او الاضرار الناجمة عن الكوارث في الاشغال العامة .

لنبحت بادى الامر في الشق المتعلق بعدم مزج الاضرار التي تتولد عن الاشغال العامة والتي تنشأ عن الاستثمار نفسه ، لقد احدث معمل للشمع في فسحة انتخبت لصفاء هوائها الطلق باعتبار ان الشمع حساس جداً ثم بني بجوار هذا المعمل خط حديدي وبعد تمديد الخط ومباشرة استثماره بدأ القطار ينشر في الفضاء ذرات دخان

سوداء بتجاه معمل الشمع مما اضر ببياض الشمع، الامر الذي حمل صاحب المعمل على ان يشتكي من استثمار الخدمة فذهب يدافع عن قضيته ليس امام القضاء الاداري بل امام القضاء العادي الذي حكم بان قضية كهذه تحتوي على عنصر استثمار وان الضرر ناشئ عن الاستثمار لا عن التمديدات نفسها ، فالقضية خلوة من عنصر الاشغال بالمعنى المتعارف لهذا ينبغي ان ترفع الدعوى امام القضاء العادي ويرافع فيها امام هذا القضاء .

الاضرار المتولدة عن الاشغال العامة وكوارثها :

ينبغي ان لا يمزج ابضاً بين ضرر الاشغال العامة وكوارثها على الرغم من عدم وجود العوامل الاساسية للتفريق بينهما ، فكوارث الاشغال العامة كالاضرار الناشئة عن الاشغال العامة هما من خصائص القضاء الاداري ، الا ان كوارث الاشغال العامة تخضع لاصول حقوقى مختلف عن الاضرار نفسها فاذا اريد ان يعبر عنها بشئ آخر فيقال انها نوع من الاضرار الموضوعة تحت نهج خاص .

ان الفرق بين الكوارث والاضرار كما يقول الاستاذ Mathiot في كتابه هو ان الضرر غير قابل الاجتناب بالنسبة لوضعية العمل الذي سببه ، باعتباره بني بشرائط طبيعية . فالهضبة التي احدثها الحط الحديدى ونظام المياه والجو كما هو موضوع فالدار لا يمكن ان تكون الارطبة بسبب الهضبة المار ذكرها ، وان سقوط الاوراق من الاشجار التي غرسها البلدية على الطرق العامة لا بد وان تجرأها مياه الامطار وتسد مجاري المياه المخصصة لسيل مياه الامطار فالضرر الذي يحصل هو ضرر من نوع اضرار الاشغال العامة وليس من نوع الكوارث . فالدار بالنسبة لجريان الرياح واسطحة الدور بالنسبة لوضعيتها والسطوح ومجاري المياه كما هي لا بد لها من ان تتعرض لتلك الاضرار واما الكوارث فهي التي يجب ويتحتم ان تجتنب . ينبغي في قضايا الاضرار الناشئة عن الاشغال العامة ان يطبق عليها قاعدة ترتيب المسؤولية من

دون وجود خطأ ، وبصورة استثنائية نقول ان الكوارث المتولدة عن الاشغال العامة لا تعطي مجالاً للتعويض ما لم يوجد خطأ في الحفظ والعناية . وبفترض تحميل الادارة المسؤولية بالنسبة للامثلة المار ذكرها بما يتعلق بالاسلاك الكهربائية التي كهرت احد المارة والمركب الذي اصابه شق اذ يمكن ان تصور طرقات تمر بها الناس دون ان يتكهربوا وان يسير مركب في قنال دون ان يصاب باذى للاحتياطات التي تتخذ اتقاء لحدوث اضرار كهذه .

واما فيما يتعلق بالادلة الثبوتية فانه يوجد فرق بين الاسباب الثبوتية للسكرامة التي تعود لاثبات الضرر ، فالاثبات في قضايا الكوارث هو اصعب منها في قضايا الاضرار وهذا امر طبيعي جداً . لذلك نص الشارع الافرنسي على جعل قضايا الكوارث من خصائص القضاء العادي .

التحسين الطارىء في الاشغال العامة :

قد تحدث أعمال الاشغال العامة تحسناً كبيراً غير مباشر في الاملاك المجاورة ومن هذا التحسين الطارىء برزت للمبدان فكرة اشراك اصحاب الاملاك المجاورة في المصارفات التي تصرفها الادارات العامة للقيام بالاشغال التي سببت هذا التحسين وفكر باحداث الاستملاك لغاية التحسين فاذا لم تلجأ الادارة لعملية الاستملاك فهل يمكن للافراد الذين استغنوا من دون سبب من جراء التوضيحية التي قامت بها الهيئة الاجتماعية، اجبار هؤلاء على دفع تعويض باسم شرفية للهيئة الاجتماعية التي كانت السبب في هذا التحسين ؟

ينبغي ان يفرق فيما اذا كان التحسين مرافقاً لضرر ما وتعبير آخر لمعرفة ما اذا كان الضرر الذي اصاب قسماً من ملكية الجوار اثارها بتحسين وعند ما يصار الى التقاص ينزل الضرر من التحسين الطارىء ، واما اذا كان التحسين حصل دون ان يرافقه ضرر مثل التحسين الذي يصيب اصحاب الاراضي المجاورة للمستنقعات التي تقوم

الحكومة بتجفيفها، فإن الإدارة تسترد التحسين بطريقة لا تخلو من مشقة وصعوبة عظيمتين والدليل على ذلك انه لم يلجأ الى عمليات كهذه الا في ظروف نادرة جداً، فالقانون العائد لنظام البلديات المالي الذي اقره المجلس اخيراً يحول البلدية ان تأخذ نصف قيمة التحسين على ان تحسم منها ما اقتطعته البلدية، من اراضي الجوار بعكس القانون الافرنسي الصادر في ٣٠ تشرين اول ١٩٣٥ فإنه لم يسمح من التحسين للملاك المجاورة بغير ١٥٪ والباقي من التحسين البالغ ٨٥٪ يعد ملكاً للإدارة .

عرض المساعدات :

ان عرض المساعدات هو عبارة عن عقد اداري يتفق بموجبه احد الافراد مع الإدارة ليسهل — بواسطة تضحية يقبلها من نفسه — عملاً تقوم به الإدارة على وجه السرعة .

قد يحدث عرض المساعدات من قبل ادارة عامة اخرى فالدولة قد تتقدم بعرض مساعدتها لاحدى البلديات فتتشي لها ابنية، والذي تعرض عليه المساعدات يرتبط بالادارة بمجرد قبول تلك المساعدات من قبل الادارة المختصة شرط ان تنفذ العملية المطلوب تنفيذها في المدة والشروط المذكورة في العقد .

فعرض المساعدات قد يكون عرضاً تقديماً من قبل افراد او جماعات لتسهيل القيام باشغال عامة وهذا العقد الذي يعقد بهذا الشكل يكون من نوع خاص — *scie genris* — او من نوع العقود المسماة بعقود القبول فالعقود التي تكون من هذا النوع لا تعامل كما تعامل الهبات والوصايا فيما يتعلق باهلية العاقدين ولا بالنصوص التي تطبق عليها .

وبما ان هذه العقود مرتبطة بعمليات الاشغال العامة فالخلافات التي تحدث من جراء عقد عرض المساعدات يعود امر البت فيها الى القضاء الاداري ما عدا الحالة

الآتية : وهي اذا حدث عرض المساعدات في اثناء عملية الاستملاك عقب تصريح النفع العام فعندها تكون من خصائص القضاء العادي .

ان قضية عرض المساعدات تجري تحت صيغ واشغال مختلفة وهذه الصيغ ليس لها اي تأثير على القواعد المطبقة على عقد المساعدات فقد يقوم تارة بهذا العرض فرد من الافراد ويعد بدفع مبلغ معين او كمية من المصارفات وتارة تقدم قائمة اكتسابات وتارة اخرى تتقدم احدى البلديات او المحافظات او الدولة نفسها وتعد بمعاونة الخدمة العامة القائمة بالمشروع بدفع مساعدة ، فالعرض الذي يعرض كما ذكرنا آنفاً يصبح غير قابل للرجوع عنه .

قلنا قبلاً ان الخلافات التي تنشأ عن هذا النوع من العقود يعود امر البت فيها للمحاكم الادارية ان مجلس الدولة الافرنسي قبل بان الاشتراك المالي من احدى الافراد في اشغال عامة لا يشكل حتماً صفة عرض المساعدات ولا سيما اذا كان هذا الاشتراك ملزماً به بشروط احدى الاتفاقيات المعقودة وفقاً للحقوق المدنية ، فالسلطة القضائية تبقى ذات صلاحية لاجل البت في الخلافات التي تحدث عن هذه العقود . والامثلة على عرض المساعدات كثيرة منها الاكتسابات التي تقوم بها ادارة الصحة لمعاونة انشاء البناية التي قامت بها جمعية مقاومة السل والاكتتاب الذي قامت به وزارة المالية لمساعدة مشروع عين الفيحة ، فالحكومة تقوم عادة بذلك لتساعد البلديات او المحافظات في تحقيق مشاريع عمرانية لا تتمكن المؤسسات او الادارات المحلية من القيام بها بوسائطها الخاصة . وكذلك ضمانات الدولة فوائده العقود التي تحتاج البلديات الى عقدها مع المصارف التي لا تقبل اسلافها مبلغاً من المال ما لم تقرن هذه القروض بضمانة الدولة .

جميعات نقابة اصحاب الاملاك :

يوجد مؤسسات باسم (جميعات نقابات اصحاب الاملاك) تختص بتنفيذ اشغال يعود نفعها للعموم على حساب المالكين المنتفعين من المشروع وتحت ادارتهم الخاصة والامثلة على هذه المشاريع ، تخفيف المستنقعات واشادة السدود لتنظيم الري فهذه الجمعيات هي نوع خاص من المؤسسات العامة ، تستهدف في الدرجة الاولى مقاصد اقتصادية بغية الوصول الى تحسين قيمة اراض معينة وتقوم عسادة بهذه المشاريع تشبثات خاصة ، فجميعات النقابات هي مشكلة من أصحاب الاملاك الذين ليس لهم غاية سوى تحسين اراضيهم الخاصة ، وهذا مثال حي لمداخلة الادارة في القضايا الاقتصادية المتو بها في الابحاث السالفة في مناسبات مختلفة ، واما اليوم فلم يبق من شك يجعل هذه الجمعيات من المؤسسات العامة ، لذلك نقول بان جميعات نقابات المالكين هي مؤسسات عامة مؤلفة من عدد كبير من اصحاب الاملاك ، تجتمع اما من تلقاء نفسها بصورة حرة او بأمر من الادارة قصد تنفيذ اشغال يعود نفعها لمجموع المالكين والمشروع ذاته صفة النفع العام .

يوجد صيغ ثلاث لجمعيات نقابات المالكين :

ان جميعات نقابات المالكين تظهر تحت أشكال ثلاثة : الجمعيات الحرة ، الجمعيات المأذونة ، والجمعيات الاجبارية .

الجمعيات الحرة للنقابات :

قد يحدث تنفيذ هذه الاشغال بناء على اتفاق حر يجري بين جميع المالكين المنتفعين فالجمعية التي تنشأ عن اتفاق حر تكون لها شخصية معنوية تمثلها والاشغال التي

تقوم بها تكون من الاشغال الخاصة .

قد يتعذر اتفاق الجميع على تحقيق الاعمال المراد تنفيذها لذلك يلجأ الى تشكيل جمعية نقابات المالكين التي تحتاج بقدر الامكان الى مداخله السلطة لاجراء اجبار اداري ، فالاشغال التي تقوم بها هذه الجمعيات تعد من الاشغال العامة ، ولذلك كان هنالك نوعان من جمعيات النقابات الادارية : الجمعيات الاجبارية التي تتضمن اجباراً كاملاً ، والجمعيات المأذونة التي تفوض القيام بالعمل من قبل اكثرية المالكين المتفقين ، والاعمال المراد تنفيذها التي يعود نفعها للعموم والتي تأخذ صفة الاشغال العامة تعطي في الحالتين من قبل الحكومة الى جمعية نقابة المالكين والتحسين الذي يطرأ على افراد الجمعية يكون رهناً للاشغال المراد احداثها .

الجمعيات النقابية المأذونة :

ان هذه الجمعيات هي مؤسسات عامة تشكلت من اتحاد المالكين ومن مداخله الادارة الاجبارية للقيام باشغال ذات نفع مشترك من اموال تنتج عن التحسين الذي يطرأ على الاراضي المعينة بمنطقة محدودة .

ان جمعية نقابة المحامين ليست جمعية ذات امتياز مثل بقية الامتيازات الاخرى فاذا كان لها امتياز فيكون له صفة خاصة ينحصر مفعوله بالعملية الخاصة بها ، فهي تتمتع بكل السلطات العامة الضرورية للقيام بمشروعها مع العلم بان صفة هذه الاعمال هي صفة اشغال عامة ، لذلك يمكن ان يقال بانها ذات امتياز للاشغال العامة ليس لحساب الدولة بل لحسابها الخاص .

لقد اثير حول صفة هذه الجمعيات نقاش مفعم بالجدل لمعرفة ما اذا كانت تعد من المؤسسات العامة او من المؤسسات الخادمة للمنافع العامة ويلاحظ للنظرة الاولى ان هذه الجمعيات تشكل عضواً ادارياً غريب الشكل حيث لا يرى بين الاعضاء من قسم الموظفين سوى المالكين انفسهم ولا تقدم الاموال للقيام بالمشروع الا من قبل المالكين وان الخدمة

التي تقوم بها هذه الجمعية قد احدثت لنفع الاعضاء دون سواهم في قيم املاكهم فاذا امعنا النظر واخذنا بعين الاعتبار الفعل الآتي وهو ان اكثر الاشغال التي تقوم بها جمعيات نقابة المالكين المتعددة يمكن ان تلقى مجدداً على عاتق الادارات العامة حينئذ نستنتج بان جمعيات النقابات هي عبارة عن طريقة اقتصادية لاجل تحميل اصحاب الاملاك كلف الاشغال المراد تنفيذها .

الاعمال التي يمكن ان تشكل من اجلها جمعيات النقابات المأذونة :

- ١ (الدفاع عن الاراضي الساحلية ضد البحر والانهار .
- ٢ (تطهير وتنظيف وتصليح الاقنية وبحاري المياه وفتح الاقنية لتجفيف المستنقعات وللسقي والري .
- ٣ (الاشغال الممكن تنفيذها لاستثمار المد والجزر
- ٤ (الاعمال التي تصرف لاصلاح الاراضي الرطبة غير الصحية .
- ٥ (اصلاح القرى والنواحي من الوجهة الصحية .
- ٦ (فتح وتعريض وتمديد وتبليط الطرقات العامة وبصورة خاصة كل تحسين له صفة المنفعة العامة .
- ٧ (اصلاح الزراعي لرفع مستوى الزراعة من جلب مياه وتحريرج ومكافحة الامراض الزراعية .
- ٨ (تأمين التمديدات الكهربائية ووسائل النقل المشترك .

حقوق السلطة العامة

المعطاة لجمعية نقابات المالكين

— تتمتع جمعيات نقابات المالكين التي تقوم باشغال لها صفة الاشغال العامة ببعض حقوق السلطة العامة فيمكن لها ، لاجل الوصول الى غايتها ، ان تلجأ الى الطرق المستعملة لاجل تنفيذ الاشغال العامة مثل الادارة المباشرة واصول الالتزامات والتعهدات واصول الامتيازات ، وان لها تبعاً للصفة التي تتمتع بها كما لبقية المؤسسات العامة ، الحق في الاستملاك ، وحق فرض رسوم على اعضائها — اصحاب الاملاك — المنتفعين من عملية الاستملاك بسبب التحسين الذي يصيب اراضيهم . والخلافات التي تنشأ عن هذه الاشغال يكون مرجع رؤيتها القضاء الاداري .

كيفية تشكيل جمعيات النقابات المأذونة

يمكن للمالكين المنتفعين ان يجتمعوا بشكل جمعية نقابية مأذونة سواء كان ذلك بناء على طلب شخص واحد او عدة اشخاص منهم او بناء على اقتراح المحافظ او القائمقام او رئيس البلدية وعند ما تقرر الاكثرية من المالكين لزوم تشكيل الجمعية يصدر قرار المحافظ ، وقرار الاكثرية يلزم الاقلية ويجبرها على الدخول في الجمعية التي تشكلت على هذا الشكل .

الجمعيات النقاية الاجبارية

لا يمكن للجمعيات النقاية الاجبارية ان تشكل الا للقيام بالاعمال العائدة للدفاع ضد الميساء وتطهير مجاريها وتجفيف المستنقعات ، فالمالكون ليسوا احراراً في الانقلاط من هذه الجمعيات ، والقواعد الجارية بحق الجمعيات المأذونة تجري بحق الجمعيات الاجبارية من فرض رسوم او حق استملاك او فرض حقوق ارتفاقية ، وتشكيل هذه الجمعيات يكون بموجب مرسوم جمهوري ، وتدرج نصوص نظامها في القوانين العائدة لهذه الجمعيات .

ان التنظيمات لهذا النوع من الجمعيات هي العائدة للطرق الخاصة واصلاحها حيث يوجد الى جانب الطرق العامة العائدة للادارات العامة طرق خاصة لتأمين السير بين الاملاك الخاصة التي هي ملك الافراد ، فالنوع الشرعي لهذه الطرق هو ملك مشاع غير قابل للقسمة لاستحالة تقسيمه مع بقاء تأمين الخدمة المطلوبة منه وهي تأمين الاتصال بين الابنية المختلفة . فاذا رفض بعض المالكين الدخول في الجمعية للقيام بالاشغال المطلوب تنفيذها فالادارة بامكانها اجبار المتنعين .

الخطوط الحديدية والسياسة المتبعة بنائها

ان دراسة انظمة الخطوط الحديدية وطريقة استثمارها تعد من القضايا الهامة في علم الاقتصاد والحقوق التجارية والصناعية وحتى في الحقوق الدولية ، كما ان لها ضلعاً كبيراً في الحقوق الادارية . ومهما تكن العواطف التي تدفعنا الى قبول ارجحية اصول انشاء واستثمار الخطوط الحديدية من قبل الدولة او الاصول الصناعي التجاري الذي تقوم به الشركات ، يتحتم اسكلا الاصولين قبول حد أصغري للتدخل الاداري وهذا التدخل ضروري عند ما تولى الادارة من ينشي الخط ويستثمره باسمها وهو ايضاً

ضروري عند ما ينشأ الخط ويستثمر من قبل شركة بصفة حصر ، فالادارة تراقب الاشغال والاستثمار تأميناً لسير الخدمة العامة .

ان الدور الذي تلعبه الدولة في قضية انشاء الخطوط الحديدية واستثمار النقل فيها هو موضوع بحث اثبت حوله مناقشات حادة ، والصفة الغالبة لهذا الجدل هي الصفة الاقتصادية ، على ان بحث انشاء واستثمار الخطوط الحديدية من الوجهة الادارية لا يمكن تجريده عن الوجهة الاقتصادية ، ان انشاء واستثمار الخطوط الحديدية في سورية كان منذ الدولة العثمانية حتى الآن عمل الشركات ذوات الحصر ما عدا الخط الحجازي الذي له صفة خاصة ليس لها نظير في الاشكال المعروفة في الغرب فقد انشيء باموال الاعانات التي تبرع بها المسلمون في سائر انحاء العالم الاسلامي وقامت الحكومة التركية باثرائه وادارته بشكل مباشر وحدثت لذلك ادارة خاصة لتأمين استثماره . والحجج التي تدل بصورة عامة سواء كانت لادعام النظرية الاولى او الثانية تلخص بما يلي :

النظرية الفردية لقضية انشاء واستثمار الخطوط الحديدية

يرأى الاقتصاديون ترك هذه الاشغال لتسببات الافراد الذين يقومون بهذه الاعمال سواء كانوا منفردين او مجتمعين ، فالادارة عند ما تقوم باعمال كهذه تكون مدفوعة بعوامل سياسية اكثر منها اقتصادية وتكون غير مقيدة في اعمالها بالوجهة الاقتصادية للمشروع ، وعندئذ يفرق المشروع بمصارفات باهظة من جراء استخدام موظفين زائدين على الحاجة المطلوبة فضلاً عن قلة الكفاءة ، وكثيرا ما يتقرب الاستثمار من حالة شبهة بحالة الاستثمار المجاني تحت ضغط الرأي العام . فتأثير الادارة على الاستثمار يأتي بخسارات عظيمة بحيث لاتمكن من زيادة مواردها وتحديد مصارقاتها وهذا يحمل خزانة الدولة اعباء ثقيلة لا قبل لها بها ، وتعرض نفسها للمخاطر التي يتعرض اليها التجار في اعمالهم التجارية . والفاقلون بهذه النظرية يبالغون في اقوالهم الى حد يقولون فيه ان الاستثمار

الحكومي للخطوط الحديدية هو خطر على خزانة الدولة حيث تنتشر فيه الفوضى والاسراف ، وينتقد الأصول القراطي والبوروقراطي بأنه ليس للإدارة ارادة مطلقة في العمل بل تحتاج الى رضا عدد كبير من الاهلين او الناهجين ، فالادارة لا تقرر من نفسها القرارات العائدة للاستثمار بل تحتاج دوما الى اخذ قرارات المجالس كما يقول الاقتصادي المعروف لورا بوليو : « كل اكثرية تجرف نحو الخراب ان لم يكن ذلك سبباً في قتل المشروع بالبطء والاحتياطات التي لانهاية لها » . وفي ذلك انتقاص لفكرة المثارة على العمل لان الوحي كما يقول المؤلف المذكور بأنها من الوزير الذي لا يلبث مدة في كرسي الحكم حتى يتغير تبعاً لتقلب الرأي العام في السياسية المتبعة في البلاد فاتظام العمل المطلوب لا يتلف مع هذه التغيرات السياسية المتكررة .

النظرية الاشتراكية

يرد القائلون بهذا المبدأ المسند الى تدخل الادارة في اعمال انشاء واستثمار الخطوط الحديدية على اغلب الادلة الواردة في نظرية الفرديين بقولهم انه اذا صح القول بان الادارة لا تكون عادة صالحة لادارة الاعمال الصناعية لفقدان حافز المزاخمة لديها فان هذه الحجة لا ترد على ما يتعلق بانشاء واستثمار الخطوط الحديدية لفقدان المزاخمة في هذا الموضوع ، فليس من المعقول ان تجنب المحاذير الموجودة في اصول الاستثمار لمجرد كون الاستثمار تقوم به الادارة ، وان النقائص التي عددها الفرديون بما يتعلق بالاستثمار الحكومي هي ايضاً واردة في كل مشروع يقوم به الافراد ، لذلك ليس من الانصاف ان تسند الاصول الاداري نقائص لا يخلو منها الاصول الفردي المدار من قبل اصحاب الامتياز ، كذلك من المغالاة ان يعزى للاصول الاداري كونه مبنياً على اصول فقدان المسؤولية ، فهو على العكس يضع مسؤولية الدولة في أحوال عديدة ، والمحاكم لاتوانى عن اعلان مسؤولية الادارة ، على ان القائلين بهذا الرأي لا يقتصرون بطلبهم على الخطوط الحديدية بل يدخل في منهاجهم السياسي وضع يد الادارة على مشاريع

عظيمة تقوم بها الحكومة بدلا من الافراد : انواع الحصر المنتشر اليوم في فرنسا وغيرها كحصر التبغ والكحول والملح والبترول والفحم والكبريت والقمح وغيره من المواد فضلا عن الاعمال الصناعية مثل حصر صناعة السلاح والبواخر .

ان الاصول المتبع في انشاء واستثمار الخطوط الحديدية يختلف باختلاف الدول واختلاف السياسة المتبعة فيها ، فالاصول الافرنسي بعد تردد وتجارب عديدة ومكافاة ، تمشى نحو اصول مزيج من الاصول المباشر واصول منح الامتياز ، ذلك الاصول الذي ترك مجالا للتشبهات الخاصة مع مداخللة الادارة بفضل اصول امتياز الاشغال العامة والاتفاقيات المالية . والاصول الانكليزي ترك للافراد وحدهم حق انشاء واستثمار الخطوط الحديدية وكذا الحال بالنسبة للحكومة الولايات المتحدة بعكس الاصول البروسي والبلجيكي الذي لا يقبل بوجه من الوجوه تدخل الافراد او الشركات بل يحصر هذه الاشغال بالحكومة فقط والاصول العثماني هو ايضا مزيج ، بحيث يعطى الامتياز لشركة مضمونة الارباح كالشركات التي نالت امتياز خط دمشق — حماه وتمديداتها في ٦ حزيران ١٨٩٣ المصادف في ٢١ ذي القعدة ١٣١٠ لمدة تسع وتسعين سنة ، فالامتياز أعطي في بادئ الامر باسم المدعو يوسف حبيب مطران من اهالي بعلبك على ان ينتهي هذا الخط في نقطة (بيره جك) الواقعة في الاناضول ويكون لصاحب الامتياز حق انشاء خط ثان مواز للخط الاول وذلك عند ما يبلغ الايراد الصافي للكيلو المتر الواحد ثلاثين الفاً من الفرنسكات ، ولما كان انشاء الخطوط الحديدية واستثمارها لا يتسامن من قبل شخص واحد فقد اذن لصاحب الامتياز ان يشكل خلال سنة شركة مغفلة عثمانية تتمكن من القيام بتعهداتها تجاه الدولة واشترطت اتفاقية الامتياز بعد مضي ثلاثين عاماً من مدة الامتياز على الدولة معطية الامتياز حق شراء الخط الحديدي مقابل خمسين بالمائة من معدل مورد الخط غير الصافي لحس سنوات ، على ان لا يكون المبلغ اقل من ثلاثمائة وسبع ليرات عثمانية ذهبية سنوياً للكيلو المتر الواحد ، فالاصول المتفق عليه في هذا الامتياز هو اصول الضمانة الكيلومترية اي ان الدولة العثمانية تضمن للشركة

ارباحاً ممكنة سنوية بالنسبة لكل كيلو متر ، على ان يتأمن دفع هذه الضمانة من واردات الديون العامة والضريبة العشرية وتتعين هذه الضمانة من قبل لجنة تحكيمية شرط ان لا يتجاوز المبلغ اثني عشر الفا وخمسمائة فرنك سنوياً للكيلو المتر الواحد .

ونصت المادة العشرون على ان لصاحب الامتياز ضمن منطقة عشرين كيلو مترا لجمعي الحط حق اجراء التحريات للكشف على المعادن وفقاً للإنظمة والقوانين العائدة للمعادن دون ان يشكل هذا الكشف او التحري امتيازاً . كما انه اعطي لصاحب الامتياز حق استخراج ما يلزم من الاحراج المجاورة للخط من فحم وحطب ولوازم ، واخيراً اشترط على صاحب الامتياز ان لا يبيع الامتياز لشركة اجنبية وان يرغم الموظفين والمستخدمين في الشركة على لبس الطربوش دون غيره . ثم نظمت اتفاقيات اخرى في ازمة مختلفة ملحقه بالاتفاقية الاصلية .

التعديل الاخير لاتفاقية الحطوط الحديدية

صدق المفوض السامي في تاريخ ١١ ايلول ١٩٢٥ الاتفاقية المعقودة بين ممثل شركة السكة الحديدية المعروفة بشركة دمشق — حماه وتمديداتها وممثل حكومة دولة سوريا السيد صبحي بركات وقد وقع باسم لبنان المسيو كيلر بصفته حاكماً لدولة لبنان الكبير والدافع لهذه الاتفاقية هو تحميل الدول المشمولة بالتسداد اعباء تصليح الحطوط الحديدية التي تخربت او تعطلت اثناء الحرب العامة باعتبار ان الشركة ليست مكلفة بهذا العمل وان ما تعهدت به الشركة بصك امتيازها قامت به تماماً واعترفت الشركة بما قد استلفته الشركة المذكورة من الحكومة الافرنسية بشكل قرض والبالغ قدره (٤٩,٧٤٥,٩٩٣ فرنكاً) لكي تتمكن من اعادة استثمار خطوطها ، والاتفاقية تحتوي على ملحقين الملحق الاول وضع للاعتراف بهذا القرض وكونه صرف لحساب ونفع الحكومات الموقعة وعلاوة على ذلك تعترف الحكومتان بدفع (١٢,٥٠٠,٠٠٠) فرنك من المفوضية على حساب واردات الديون العامة ،

مع تعهدها باكمال مطالبة الدولة الفرنسية (١١,٢٢٠,٠٠٠ فرنك) والبند الاخير من هذا الملحق ينص بحرقه على « انه ولما كان تنزيل اجور السكك الحديدية المعمول بها الآن يعود بفوائد لاقتصاديات البلاد الواقعة تحت الانتداب الفرنسي فهم يتنازلون للشركة عن دينها المدينة به للدولة الفرنسية ويتعهدون بان لا يطالبوها بشيء » ويقصد بهذا المبلغ هو مبلغ (٤٩,٧٤٥,٩٩٣ فرنكاً) و (٧٩) سنتيماً المنوّه به سابقاً وذلك لتنهض هذه الشركة بالخدمة العامة المطلوبة منها .

والملاحق الثاني يتضمن عدة نقاط :

أولاً — جعل الامتياز ينتهي في ٧ حزيران ١٩٩٧ بدلا من ١٩٩٢ وتعلل هذه الزيادة بانها اعطيت تعويضاً عن التكاليف الاضافية التي تحملتها الشركة بسبب حرمانها التصرف بخطوطها خلال خمس سنوات الحرب وقد مددت ايضاً مدة الشراء لسنة ١٩٤٨ بعد ان كانت ١٩٢٤ .

ثانياً — الاعتراف بكل العقود السابقة من اصلية او ملحقة المنظمة في ايام الحكومة العثمانية ليجرى مفعول التعهدات على عاتق الحكومات الموضوعة تحت الانتداب الفرنسي وبمقابل تنازل الشركة عما لها من الضمان الكيلومترية التي كانت تتمتع بها لحط رفاق — حلب وعن التأمينات الممنوحة لها قبل الحرب مقابل واردات خط بيروت — دمشق — مزرب فانها نالت شرائط اكثر ضماناً لنفعها الخاص . وكل ما ذكر في المادة السابقة من الارباح التي تناولتها الحكومات بنسب مختلفة تفاوتت بين ٢٥ ٪ و ٩٠ ٪ هي ارباح وهمية يستحيل تحقيقها لما سنوضحه فيما بعد ، فالعلاقة الجديدة التي تربط الحكومة بالشركة هي علاقة شراكة تتحمل الحكومات منها الغرم ، والشركة تتناول الغرم بدون عناء .

وتقدم الشركة عند ختام الدورة الحسابية لسكل عام رصيد الواردات بعد ان تحسم الشركة وفقاً للمقد المعقود في باريز ١٩٢٢ بين الشركة وحاملي سنداتهما مبلغ (٦,٧٨٦,٦٤٠ فرنكاً) وتحسم نفقات الاستثمار التي ليس للحكومات اي اشراف

عليها سوى ما تقوم به ادارة المراقبة في المفوضية .

وتم بحسم مبلغ ثابت قدره (١,٠٥٦,٦٤٠ فرنكا) وهو الحد الاصغري المقتضى لتأمين عمل الشركة في الوقت الحاضر وبمناخه ضمان جزئي لها بمقابل ما يحتمل ان يحدث من تركها الضمانات المصرح بها في صكوك الامتياز من جهة ومقابل تدخل الحكومات في تعيين التعريفات من جهة ثانية .

ثم بحسم مبلغ (٥٠٠٠,٠٠٠ فرنك) ويرصد للاموال الاحتياطية حسب ما جاء في المادة التاسعة ، وبوقف دفع هذا المبلغ الى ان تبلغ (٥,٠٠٠,٠٠٠ فرنك) ولا يعاد لقطاع (٥٠٠٠,٠٠٠) فرنك الا متى اقتضى تشكيل المبلغ الآنف الذكر .

ان تجارب اثنتي عشرة سنة انقضت منذ التوقيع على هذه الاتفاقية اثبتت لنا العجز المستمر لهذا الخط المؤلف من خطين خط بيروت — دمشق وهو خط ضيق وخط حلب — رياق وهو خط عريض ، فاذا لم يوحد الخطان لا يمكن الاستفادة منها وذلك بانشاء خط جديد عريض يقطع المسافة بين بيروت ودمشق بمدة لا تزيد على الساعتين ليتمكن من مزاحمة السيارات التي انتشر استعمالها في السنين الاخيرة انتشاراً هائلاً ، والتي لم يقتصر عملها على الركاب فقط بل تناول المشحونات التي يجد التجار بها من السهولة ما تغنيهم عن استعمال الخط الحديدي . وتجاه هذا العجز المستمر الذي يكلف الحكومة سنوياً الملايين من الفرنكات لا بد للحكومة من الالتجاء الى احد الحلين اما ان تشتري الخط وتدير في عملها وفقاً للمصلحة العامة واما ان تفسخ الامتياز باعتبار ان الحكومة ليست مرغمة على ان تستمر في تحمل الخسائر بصورة دائمة دون ان تتمكن الشركة من القيام بالخدمة الملقاة على عاتقها ، وقد اثبت الاهلون والتجار بان الخط لم يعد يقوم بخدمة عامة وان السيارة اغتتهم عنه وان الامتياز لم يعط للشركة الا لان تقوم بخدمة النقل المشترك فانصراف الناس تدريجاً عن معاملة الشركة يعد بمثابة الاستغناء عن هذه الخدمة التي عهد للشركة ان تقوم بها ، كما حدث في فرنسا ونوهنا به تفصيلاً بغيننا عن الاسباب في البحث مرة اخرى فكان بالحري ان لانسبق

الحوادث ونعقد هذه الاتفاقية في وقت لم تستقر فيه بعد الحالة السياسية في بلادنا التي لم يكن فيها آئذ هيئة مشروعة تمثل البلاد تمثيلاً صحيحاً لاسيما وان الايام التي عقدت فيها هذه الاتفاقية كانت ايام اضطراب لا يقصد من التعجيل في العقد سوى السرعة في تصديق المشروع دون درس وروية فالحكومة السورية ليس لها من امر الخط شيء فادارة المراقبة تقوم بها ادارة خاصة في المفوضية باسم سورية ولحسابها دون ان تمثل فيها تمثيلاً صحيحاً .



المصادرة - أو غصب الاعيان

قد تحتاج الحكومة في بعض الظروف الى تملك الاموال المنقولة العائدة للافراد تأمينا للمنافع العامة ، وللوصول الى هذه الغاية ، هل تلجأ الادارة الى اتساع طرق الاستملاك العادية؟ هذا ما لا نعتقده وذلك بسبب الزمن والسرعة المطلوبين للوصول الى الغاية المتبتغة في اقصر واسرع وقت ممكن وبسبب اهمية وقيمة الاشياء المطلوب الحصول عليها وتملكها مما لا يلائم مع الاصول البطيء المستعمل في عملية الاستملاك ، والادارة لا تلجأ اليه ولو تمكنت من تخفيف وطأة الصعوبات التي هي من طبيعة اصول الاستملاك بسبب كلفته للخزانة العامة ، والامثلة على ذلك كثيرة جداً لا سيما في الظروف الحاضرة ، كحاجة الادارة للحبوب والمواد الاخرى اللازمة للجيش والدفاع القومي .

وقد لا تحتاج الادارة دائماً الى تملك الاشياء المطلوب الحصول بل تتأمن حاجتها عن طريق التمتع والتصرف بهذه الاشياء دون ان تنتقل اليها ملكيتها فكثيراً ما يحتاج الجيش الى وضع يده على عقار للإقامة فيه تأمينا لاسكان القطعات المتنقلة او المقيمة لوقت غير محدود . كما ان الادارة المدنية تجبر في بعض الظروف على اسكان الافراد الذين اصبحوا بلا مأوى بسبب الزلزال او الحريق او السيل فتضع يدها على العقارات لهذه الغاية دون ان تلجأ الى نقل الملكية اليها ، وهي لتأمين سير الخدمة العامة اما ان تلجأ الى طريق التملك او الى طريق التصرف والانتفاع فقط وعلى هذا اصدر المفوض السامي قراراته الاخيرة ١٩١ ، ١٩٢ ، ١٩٣ وذبولها مستهدفاً ٣٥١ - الغايات العسكرية والمدنية . وهذا النوع من التشريع نما وتوسع منذ الحرب العامة

١٩١٤ — ١٩١٨ لدى الحكومات الأوروبية وغيرها من الدول الصغيرة والكبيرة. وإلى جانب هذه المصادرة العسكرية نجد نوعاً من المصادرة المدنية تلجأ إليها السلطات المدنية لمصادرة اموال الافراد بمقابل بدل تأميناً لبعض حاجات مدنية من اعاشة او سكن او نقل . والمثال على ذلك ما تصدره السلطة من قوانين المصادرة التي تؤمن بواسطتها تسعير الحاجات وفقاً للحصر والمضاربات الغير المشروعة وهي تتوسل بنصوص تشريعية لمصادرة جميع الاموال التي تحتاج اليها لتأمين الباس واسكان واطعام واثارة وتدفعه الاهلين كما انها تلجأ لنفس الطريق في مصادرة الاراضي المتروكة من قبل اصحابها لتستثمرها لنفس الغاية :

يستنتج من هذه الايضاحات بصورة جلية الفكرة القائلة بان ملكية الافراد الخاصة تقوم بخدمة اجتماعية ولا يمكنها ان ترفض القيام بهذه الوظيفة الاجتماعية وليس لاصحاب هذه الاموال ان يتدمروا من مصير اموالهم لسببين اساسيين :

١ — ان لهم حق التعويض عن اموالهم المصادرة وينص عليه في نفس التشريع .

٢ — ان تقدير الاسعار للاشياء المصادرة قد وضع تحت مراقبة القضاء . وبعد هذا نعود لبحث المصادر العسكرية تاركين البحث المتعلق بالمصادرة العادية .

لا بد من التنبيه في بادئ الامر الى ان هنالك خمس نقاط اساسية تجعل اصول المصادرة يختلف كل الاختلاف عن الاستملاك ، في اصول المصادرة يظهر بان ملكية الاموال المنقولة تجرد من القوانين حماية اقل بالنسبة لملكية الاموال الغير المنقولة في اصول الاستملاك . وهذا ناشئ عن سبب تاريخي وهو ان الشارع في الازمنة الغابرة كما يعتبر الاموال المنقولة اقل قيمة من الاموال الغير المنقولة وقد انتقلت هذه الفكرة من حين لآخر بالرغم من الانقلاب الاقتصادي الاخير الذي جعل من الاموال المنقولة قيمة تفوق قيمة الاموال الغير المنقولة ، وهذا لم يمنع بقاء الفكرة القديمة راسخة في الازهاران ويضاف الى ذلك اعتبارات اخرى ذات شأن كبير تؤخذ بنظر الاعتبار كالاحوال التي يلجأ فيها الشارع لاصول المصادرة وهذه الاحوال تكون

دوماً احوالاً استثنائية وهامة وسريعة كتجميع القطعات العسكرية للمناورات الكبرى والنفع العام والحرب نفسها وكذلك تأمين ديمومة الخدمات العامة التي تتطلب لكي تبقى مستمرة لا تنقطع عن العمل . استحصال ، وصنع ، وتهيئة اشياء ضرورية للجيش البري والبحري والجوي . وبالنظر لهذه الشروط والاحوال والحاجات الضرورية فقد رأى الشارع الغربي في اكثر الدول ان يعتمد عن الاصول المعتادة للاستملاك ولو كان هذا الابتعاد يلحق بالافراد اضراراً قليلة كانت ام كثيرة .

اولاً : يجري نزع الملكية في اموال المصادرة بصورة ادارية دون ان تتدخل السلطة القضائية كما هو في عملية الاستملاك حيث تتدخل في نقل الملكية الى الادارة .

ثانياً : اصول المصادرة تتطلب السرعة في العمل لذلك اختصرت المدد القانونية المعطاة في اصول المصادرة بالنسبة لاصول الاستملاك .

ثالثاً : لما كانت الاشياء القابلة للمصادرة يحتمل فقدانها او تهريبها بسهولة لهذا ينبغي ان يكون لقرار المصادرة مفعول سريع وآتي سابق لكل عمل من شأنه ان ينقل ملكية الاشياء للغير وهذا المفعول هو تثبيت هذه الاشياء في يد صاحبها ليمتنع عن بيعها وهبتها ورهنها وهو بهذا المعنى يشبه المحجوز عليه او الشخص الثالث .

رابعاً : التعويض في قضية المصادرة ليس مسبوقاً بل يكون مؤخراً عن تنفيذ عملية المصادرة واكثر من هذا يوجد حالات بسبب الظروف والاحوال التي تحيط بالامر اما طارئة ام هامة واستثنائية تتمتع الادارة فيها عن تعويض الافراد عما اصابهم من جراء المصادرة .

خامساً : لقد نصت قوانين الاستملاك على ان تكون قيمة الاملاك المستملكة عادلة اي انها تتضمن تعويضاً تاماً للاضرار واما قوانين المصادرة فيكتفي بذكر التعويض المعادل للقيم وتجاه هذا الابهام المقصود فاننا نجد اجتهادات المحاكم بهذا الخصوص متحولة لا تجد لنفسها مستقراً .

وعلى ضوء هذه النقاط المبحوث عنها آنفاً فاننا سنحاول فيما بعد بحث النقاط

الآتية التي تعد بالحقيقة جوهر موضوع المصادرة من الوجهة الحقوقية والادارية .

النقطة الاولى

في اي وقت يمكن للادارة ان تلجأ الى أصول المصادرة ؟

ان هذا البحث يتعلق ببحث الظروف ووقت المصادرة ، وذلك بوصلنا الى البحث المتعلق بتوسيع صلاحية المصادرة التي نراها في هذه الظروف الاستثنائية لهذا ينبغي ان يفرق النفيير العام عن الظروف الاستثنائية التي تسبق النفيير العام فقد تلجأ السلطة العسكرية الى اصول المصادرة دون ان يكون هنالك قرار بالنفيير العام وذلك عندما تدعو الحالات الاستثنائية الى اتخاذ هذه التدابير وهي لا تجبر ايضاً على الالتجاء الى اصول الشراء المباشر بل تتبع اصول المصادرة ، وتقدير هذه الجهة يعود للسلطة دون ان يكون هذا التقدير تابعاً لاية مراجعة قضائية .

النقطة الثانية

ماذا يمكن ان يصادر ؟ الاشياء الممكن مصادرتها هي :

اولاً — الاماكن العائدة لسكنى افراد وضبط الجيش وحيوانات الجيش والاراضي وخطوط المياه .

ثانياً — الاشياء المنقولة والحبوب والمواد الغذائية للافراد والحيوانات .

ثالثاً — وسائل النقل على اختلاف انواعها برية وبحرية وجوية .

رابعاً — خدمة الافراد من سواقين ودليلين وعمال .

النقطة الثالثة

على من يقع عبء المصادرة ؟

المصادرة هي مكلفة عامة فكل المكلفين سواسية امام التكاليف العامة لذلك

تقع المصادرة على عاتق جميع السكان باعتبارها تؤخذ لتأمين منفعة قومية عامة .

النقطة الرابعة

ما هي السلطة التي تمارس فعل المصادرة ؟

تكون هذه السلطة على الغالب السلطة العسكرية الموجلة بالدفاع القومي ويجوز لها ان تنيب عنها بصورة استثنائية السلطة المدنية لتقوم مقامها .

النقطة الخامسة

اصول المصادرة ؟

المصادرة ينبغي ان توفق في آن واحد بين الحاجة الماسة التي الجأت السلطة الى المصادرة وبين حقوق الافراد . كما انه ينبغي ان تؤخذ السلطة سوء نية بعض الافراد المصادرة اموالهم وبالمقابل يجب ان يجد الافراد المصادرة اموالهم ضماناً لهم بنيلهم مؤخرأً مبالغ تعوضهم عن اضرارهم .

تقوم السلطة العسكرية بعملية المصادرة كما بينا آنفاً الا اننا لا نخطب الافراد مباشرة بل نخطب الاهلين بواسطة من يمثلهم في كل حي او قرية ولقاء هذا النظام الشديد بالنسبة للافراد فقد اعطيت لهم ضماناً تجعلهم يحمين تجاه السلطة وهذه الضمانات تتلخص بما يأتي :

(أ) يجب ان تكون قرارات المصادرة خطية .

(ب) يجب ان تكون المصادرة منفذة بمعرفة هيئة خاصة كالمجلس البلدي او غيره من الهيئات التي تؤلف خصيصاً لتأمين المساواة بين الافراد عن طريق التوزيع العادل .

(ج) قد تلجأ البلدية او الهيئة القائمة مقامها لتأمين التوزيع العادل الى ان تأخذ على عاتقها تقديم الاموال المطلوبة وتوزيع قيمتها على الضرائب بالعدل على شكل اضافة نسبية .

د) التعويض : للشخص المصادرة اشيائه او خدماته الحق في التعويض وحق التعويض هذا يفتح امامنا سؤالين هامين : ما هي السلطة التي لها حق تقدير قيمة التعويض ؟ وهذه تدعى قضية الصلاحية ، والمسألة الثانية هي كيف تقدر قيمة التعويض ؟

ما هي السلطة التي لها الحق في تقدير قيمة التعويض ؟

من المعروف ان السلطة ذات الصلاحية لتقدير التعويض هي السلطة المولجة بحماية الملكية الخاصة وهي السلطة القضائية .

ان الاصول الفرنسية تسهلاً لمهمة القضاء ، قامت على تأليف هيئة مزبجة من عسكريين ومدنيين مهمتها عرض مبلغ للتعويض فالفرد المصادرة منه اشيائه او خدمته ليس له الا ان يختار احدي الحالتين اما ان يقبل ما عرض عليه او يرفض ذلك وفي حالة الرفض فقط يحق للقضاء ان يضع يده على القضية .

واما الفقيمة نفسها فقد لجأت المحاكم الافرنسية الى اتباع طرق واجتهادات مختلفة نذكر منها ما يأتي :

- ١ — اتباع اسعار السوق يوم المصادرة .
- ٢ — اتباع اسعار السوق بعد يوم المصادرة .
- ٣ — اتباع القيمة الوسطى
- ٤ — ينبغي ان يمثل التعويض القيمة الطبيعية وتعبير آخر ينبغي ان يضاف الى التعويض حصة من الربح والغاية من ذلك ليس ازالة الربح بل ازالة الربح الزائد .
والشيء الذي اتفقت عليه اجتهادات المحاكم هو ان تكون المحاكم حرة في اتباع احدي الطريقتين : اما قيمة الكلفة الحقيقية او اتباع قيمة الاسعار الوسطى .

رخصة البناء

اشادة الابنية على ارض ما تشكل مثلاً بارزاً لممارسة حق الملكية ومداخلة الادارة في توجيه وتحديد هذه الفعالية وهي تظهر للفلاً الخلاف الازلي الكائن بين حق التملك الذي يستوجبه الفرد من حرية التملك المعترف بها في الشرائع الدستورية وبين ما تقتضيه المنافع العامة من المداخلة الادارية تلك المنافع المعترف بها في كل الشرائع على اختلاف انواعها ومناهجها .

على ان بعض المشرعين والفقهاء والحكام والكتاب سوا في التقريب من الوجهتين المتناقضتين ولا بد من الاشارة في بدء بحثنا هذا الى ان الملكية الخاصة لا تزال مقاومة تجاه كل مداخلة ادارية ولا نفي ان الدستور والقوانين الاخرى لم تحتفظ للادارة بهذه المداخلة بل ان حرص الافراد الازلي على ملكيتهم جعل هذه الغريزة تبقى حية وبارزة تجاه كل مداخلة ادارية حتى ولو كانت هذه المداخلة لمنفعة الفرد المالك وهذه المقاومة ناشئة عن سبب تاريخي هو ان اتجاه الشرائع القديمة كان اميل الى الملكية المطلقة الفردية منه الى الملكية الاجتماعية . وقد اصبح هذا الحق من جهة اخرى منذ ان اعترف للفرد بحق الملكية، شخصياً محصوراً بشخص المالك ، وبالرغم من هذه الحالة فان هنالك نقاط احتكاك بين الاتجاهين يجعل الفرد ملزماً بمراعاة المنفعة العامة مع احتفاظه بحقه المطلق للملكية وحينما توجد منفعة عامة تتدخل الادارة في الامر سواء كان بالاستناد الى سلطاتها العامة او بدعوة خاصة من الشارع واول نقطة احتكاك بالمعنيين المعنوي والمادي بين الملكية الخاصة والمنفعة العامة هو الطريق العام ، فالابنية تشاد دائماً على الطرقات العامة التي تحيطها وترسم لها اتجاهاتها ، لهذا أصبحت مداخلة الادارة لازمة ولا يمكن الاستغناء عنها ومن هذا الاحتكاك نشأت اهمية رخصه البناء التي هي موضوع بحثنا .

ان رخصة البناء بين مظاهر حق الملكية المختلفة لا تستهدف سوى اشادة او ترميم الابنية على ملك الافراد وهذا ما يجعلنا نقصي عن بحثنا كل الفعاليات الاخرى التي يمارسها المالك وتخرج عن نطاق رخصة البناء كالاذن الذي يستحصل عليه المالك لممارسة اية صناعة كانت كالنوسسات ذات الصناعات الخطرة والمعلقة للراحة والمضرة بالصحة باعتبارها تتعلق بشكل استعمال الابنية اكثر من تعلقها باشادة الابنية نفسها .

فاذا فرضت القوانين او الانظمة بعض شروط على المالك فيجب عليه مراعاة هذه الشروط بصورة مسبقة ولا يتأمن ذلك الا عن طريق الاذن المسبوق وهذه الطريقة تضع حداً مانعاً لاصول الامر الواقع وذلك حفظاً لمنفعة الادارة والفرد معاً وتقي بالنتيجة كل المشكلات الممكنة ان تحدث فيما اذا لم تتبع طريقة الرخصة المسبقة كما جاء في المادة ٩١ من قرار المفوض السامي ذي الرقم ٦ ولكي تتوصل الى هذه النتيجة ينبغي ان يكون لرخصة البناء صفة الاعلان اي الموافقة بشكل مسبق على مشروع المصور المقدم وفقاً للانظمة الموضوعة للبناء .

ان رخص البناء على الرغم من تنوعها لا تشكل مطلقاً اذناً كيفياً سواء كان من حيث الموافقة او الرفض فالشروط الموضوعة لاعطاء الرخصة او لمنعها تتعلق في الدرجة بموافقة او عدم موافقة مشروع المصور للوجائب العامة الموضوعة على عاتق المالك بموجب القوانين والانظمة العائدة لممارسة هذا الحق والحلافت التي تنشأ عنها تتعلق دائماً بمسائل المشروعية لهذا فان كل رخصة بناء تعد في آن واحد صورة ممثلة ومكملة للقوانين والانظمة الموضوعة سابقاً لهذه الغاية تلك الانظمة والقوانين التي يجب احترامها ورعايتها .

ان تنوع رخص البناء ناشيء عن تنوع الانظمة العائدة للملكية المبنية لذلك فان الدرس المجدي لهذا الموضوع يكون بدراسة كل رخصة بناء موجودة على الافراد لاستخراج قاعدة اساسية لرخصة البناء ينسج على منوالها في الرخص الاخرى . وهذا الدرس يوصلنا الى معرفة حقوق الادارة نحو املاك الافراد المبنية ومعرفة نوع المأذونية التي ينبغي ان يستحصل عليها صاحب البناء بصورة مسبقة قبل المباشرة بالبناء وفقاً

للو جائب القانونية ، وهذه الصورة بتحدد نوع الرخصة المطلوبة .

وهذه الوجائب تكون على قسمين قسم يتعلق بالتشريع العائد للتخطيط وقسم آخر يعود لتنظيم الضابطة العامة للبناء وعملاً بهذه القاعدة يتحتم على كل مالك يريد ان ينشئ بناء متصلاً بالطريق العام ان يطلب في بادي الامر من الادارة تسليمه مخططاً شخصياً مطابقاً للمخطط العام .

ان الاتجاه العام في شؤون العمران يميل نحو توسيع تدخل الادارة في امور البناء وهذا تحت تأثير مشترك اقتضاء المنطق والوسط الاجتماعي . فالفكرة التي سادت الانظمة القديمة تلخص بان تدخل الادارة فيما يتعلق بالنظام العام للعائلا لانية من الوجهة الصحية والامن لا يكون الا بمقدار ما يكون هذا الحلل خارجاً عن البناء وماساً بالعموم اي يتحتم ان يتعدى هذا الحلل البناء والمستأجر والجار الملاصق وعندها يفسح مجال لتدخل الضابطة .

لقد اثبت الفن والعلم الصحيح بطلان هذه النظرية القديمة المتعلقة بالنظام العام للانية والصحة العامة لانها تقوم على منح الادارة حق تحديد الغاية المطلوبة وتترك للمالك الوساطة ، لان من مقتضى الفن الحديث ان لا تحصر الامور الصحية موضعياً بين جدران احدى الدور لانه يوجد امور صحية خاصة وامور صحية عامة فالشيء الراهن هو ان نعتبر الامور الصحية من الامور التي تحسن الامن العام وتتمه لهذه النظرية فان المداخلة الادارية الفعالة تتضمن حتماً في آن واحد فرض الغاية الصحية والوساطة الفنية لتحقيق هذه الغاية بخلاف النظرية القديمة .

وكذا فيما يتعلق بتخطيط الطرقات العامة فقد كان يكتفى قديماً بحفظ الطريق من الوجهة المادية واما الاتجاه الجديد فقد نحاً نحو حفظ الطرقات ليس فقط من الوجهة المادية بل من جهة استقامتها وجعلها ، ان المقاررات المبنية لاتحدد فقط الطرقات العامة بل تنظمها وتعطيها استقامتها العامة ، لذلك فان حماية الطرق العامة تحظر على المالك ليس فقط التجاوز مادياً على الاملاك العامة بل مس شكلها وجعلها وهذه الحماية لاتشمل فقط الحالة الحاضرة بل تشمل المستقبل ويؤيد ذلك اهتمام الشارع بحث التخطيط حيث

ترك مكاناً متسعاً للوجائب المتعددة المفروضة على المالكين آخذاً بنظر الاعتبار الترقبات المنتظرة في الطرقات العامة، ويمكن ان بوصف هذا التطور بالعناية بامر النظام العام وحفظ الطرقات العامة وكلاهما يلخص بتعبير عام يجمع بينهما وهو « اصول تنظيم المدن urbanisme » التي تجمع بين تدخل الادارة الحديث والقديم في ملكية الافراد تدخلاً يشكل تعاوناً متيناً بين الادارة والافراد وقد يحمل ذلك البعض على التساؤل في بحث اصول تنظيم المدن. لم نصل بعد الى مرحلة تقوم فيها الخدمة العامة اي الادارة مقام السعي في تنظيم فعالية الافراد ؟

ان هذا التطور في عمرات المدن لم يبق غريباً عن النظام السوري فقد نجح الشارع السوري بعد تجارب عديدة للأصول الغربية ، وقد تتبع خطواتها وهذا ظاهر للعيان في القرار ذي الرقم ١٤ الصادر في ٢٩ كانون ثاني ١٩٣٨ المصدق من وزارة الداخلية في ٥ اذار ١٩٣٨ ومن تدقيق ابواب وفصول هذا النظام نجده انه حذا حذو الشارع الافرنسي في اكثر الترقبات الحديثة لاسيا فيما يتعلق بالتخطيط وتقسيم اراضي محافظة دمشق الممتازة الى ثماني مناطق تختص كل منطقة ببناء القصور ، دور السكن الحديثة ، المدينة القديمة واحياء العمال ، الابنية التجارية ، الاراضي الخاضعة لقيود التشجير ، الأبنية الصناعية المضرّة بالصحة ، البساتين ، وقدر اعى الشارع بهذا التقسيم حاجات البلدة المختلفة بشكل يتناسب مع تقدمها العمراني حالاً ومستقبلاً كما انه عني بحماية الآثار التاريخية ومناظر البلدة وذلك بوضع وجائب من شأنها حفظ مناظر البلدة وآثارها التاريخية الى ما هنالك من القيود والوجائب التي وضعت قصد تأمين تدخل الادارة في شؤون عديدة لم تكن تجاز في السابق ، وهنالك اتجاه نحو تعميم هذا التطور في مدينة حلب والمدن الكبرى الاخرى .

الوجهة القانونية لرخصة البناء

ان نظام الابنية العام الجديد قد احتاط لحقوق الادارة باتخاذ تدابير قاسية نحوها حق هدم البناء المشاد خلافاً للانظمة وجعل طالب الرخصة ينتظر قرار المحافظة بالسلب او بالايجاب مدة خمسة واربعين يوماً تلى تاريخ الابداع دون ان يلجأ للحالة

الثالثة وهي سكوت الادارة عن الجواب وهذا ما يقع كثيراً اما بتدجية الاهمال او بتدجية سوء قصد بعض الموظفين الاداريين وعندها تمتد المدة المعينة الى ما لا نهاية على ان الشارع الافرنسي بهذا الصدد كان اكثر توفيقاً حيث نص على هذه الحالة فاعتبر سكوت الادارة مدة عشرين يوماً بعد قبولها منها للطلب المقدم من قبل المستدعي وهذه الصورة تحفظ حقوق المستدعي طالب الرخصة ويتخلص من صلف بعض الموظفين .

الشروط الاساسية لمنح رخصة البناء والمراجعات القانونية بهذا الشأن

رخصة البناء الصحية هي عبارة عن شهادة بسيطة تشر بان مشروع البناء موافق للانظمة الصحية للبناء ومن هذا التعريف يمكننا ان نستخرج بعض النتائج القانونية :
ليس هنالك مجال متسع لان تتصلف الادارة في منح او رفض رخصة البناء المطلوب تسليمها ففضية تسليم رخصة البناء من الوجهتين الحقوقية تشكل مثلاً بارزاً للصلاحيات والقاعدة في ذلك لا تخرج عن احدى الصيغتين : كل مشروع بناء مطابق للانظمة الصحية يجب ان يرخص له وبالمقابل لا يجوز بوجهها اجازة مشروع بناء مخالف للانظمة الصحية اذ من المتفق عليه ان ليس للمحافظ او لرئيس البلدية ان يضيف شرائط غير منصوص عليها في الانظمة الصحية كما ان ليس له الخروج على النصوص الواردة في انظمة البلدية الصحية . وعلى هذا فرخصة البناء لا تزيد شيئاً عن الحقوق والواجبات التي يتمتع بها المالك من انظمة الصحة .

المراجعة القانونية

ان نظام الابنية العام لم ينص على طرق المراجعة ضد رفض اعطاء الرخصة على ان الفقرة الاخيرة من المادة ٩٣ من القرار ذي الرقم ٦ قد نصت صراحة على طرق المراجعة بهذا الشأن فذكرت « ان قرار المحافظ القاضي برفض الرخصة او الاجازة او سحبها او الغائها يكون قابلاً للمراجعة لدى مجلس الشورى » ويمكن

ايضاً ان يرجع بهذا الخصوص للقواعد العامة في الحقوق الادارية التي تخول المتضرر من العقد الاداري ان يراجع في بادئ الامر الطرق الادارية المتسلسلة وعند عدم توفر هذا الطريق بإمكان المتضرر مراجعة القضاء الاداري ضد عقد الادارة القاضي برفض منح الرخصة، لهذا يحق لطالب الرخصة في حالة الرفض ان يتبع في مراجعته الراجع الادارية المتسلسلة ثم الطرق القضائية الادارية . وهذا يكون بطلب ابطال القرار القاضي برفض اعطاء الرخصة عن طريق اقامة دعوى التجاوز على حدود السلطة كما مر بحث ذلك في باب القضاء الاداري ويستند المستدعي في دعواه الى ان مشروع البناء موافق لانظمة البلدية الصحية وان ليس للمحافظ ان يرفض منح الرخصة كما ان له الحق فيما اذا تضرر من قرار الرفض في رفع دعوى بطلب التعويض ولا شك ان هذه الدعوى هي من صلاحية الغرفة الادارية القائمة مقام مجلس الدولة الملغى وهذا ينطبق مع الفقه الاداري القائل بان من حق مجلس الشورى النظر في وقائع الدعوى .

وقد اجتهد الفقه الاداري في بحث منح الرخصة او رفضها اجتهداً واسعاً بما يتعلق بالاشخاص الذين يتمتعون بحق المراجعة لدى القضاء الاداري . فقد اعطى هذا الحق لسكنى من له مصلحة وهذا يشمل الاشخاص المجاورين او المالكين الذين تضرروا من منح الرخصة في البناء بسبب مخالفتها للانظمة الصحية وذلك عن طريق اقامة دعوى التجاوز على حدود السلطة وهذه الدعوى غير تابعة لشرط المدة القانونية باعتبار ان رخصة البناء لا تبلغ عادة الا للمالك طالب الرخصة وليست تابعة على الغالب لقاعدة النشر لذلك لا تنطبق على المجاورين المتضررين من منح رخصة البناء مدة الشهرين المعطاة عادة لاقامة دعوى التجاوز وهذا يعني ان هؤلاء المتضررين الحق في كل وقت ان يقيموا دعوى التجاوز ضد الرخصة ويطلبوا من القضاء الاداري ابطالها دون ان يتعدوا المدة القانونية ويتمكنون بذلك من ابطال الرخصة المعطاة خلافاً للانظمة الصحية المعمول بها وهذه المراجعة تلتئم بالنتيجة مع القاعدة المنوّه بها انفا وهي أن رخصة البناء لا تشكل بنفسها حقاً بل تفيد موافقتها للانظمة الصحية . وقد قبل الفقه الاداري الفرنسي ايضاً امكان اقامة دعوى عطل وضرر لمصلحة المتضررين من المجاورين الساكنين او المالكين من

جراء منح الرخصة الغير القانونية وبهذا تمكن الشارع من التأليف بين مصلحة العمران وحقوق المالك الخاصة .

القوة المؤبدة لرخصة البناء

المخالفات في هذا الشأن لا تخرج عن احدى الحالات الثلاث :

الحالة الاولى

هو ان البناء شيد دون ان يأخذ صاحب البناء رخصة بالبناء . بينما هو مجبر على طلب هذه الرخصة وفقاً للمادة الاولى من القرار ذي الرقم ١٤ المعروف باسم نظام الابنية العام وقد نصت المادة الثانية من القرار المذكور على عقوبة كل من يشيد بناء بدون رخصة او خلافاً لاحكام الرخصة المعطاة له وذلك بوقف اعمال البناء مباشرة من قبل مأموري البلدية ذوي الصفة اللازمة وازافت المادة المذكورة بفقرتها الاخيرة علاوة على ذلك العبارة التالية « ولا يمنع هذا التوقيف تغريم المخالفين بالجزاء وهدم البناء المشاد خلافاً للانظمة » . وقد نص القانون الافرنسي الصادر في ٣٠ تشرين الأول ٩٣٥ على عقوبة جديدة وهي منع السكى في الابنية التي لم تشد وفقاً للرخصة المعطاة ومن مقتضى هذا المنع ان يمنع المالك من سكى داره واسكانها للغير بدون استحصال رخصة للسكن .

الحالة الثانية

يفترض في هذه الحالة أن صاحب البناء أخذ الرخصة الا انه لم يتقيد بالشروط المدرجة فيها وهنا وضع الشارع فقرة تأييدية تخول المصلحة المختصة هدم العقار كما ورد في المادة الثانية من نظام البناء العام .

الحالة الثالثة

وفي هذه الحالة يفترض اخذ الرخصة حسب الاصول واتباع الشرائط المنصوص عليها في الرخصة وانما البناء وفقاً للرخصة المعطاة ولكن في الواقع ان الرخصة المعطاة لصاحب البناء هي نفسها مخالفة للشرائط الصحية وهذا يحدث في الغالب من عدم تقيد المحافظ عند اعطاء الرخصة بالشرائط الصحية عن خطأ او عن عدم انتباهه الى مخالفة المشروع لانظمة البناء ففي هذه الحالة يمكن للمحافظ نفسه استرداد الرخصة المعطاة خلافاً للانظمة المرعية كما انه بإمكان المتضررين اصحاب العلاقة مراجعة الطرق القانونية لابطال الرخصة ، واصحاب العلاقة في هذا الصدد هم السكان المجاورون واصحاب الاملاك المجاورة والذين تضرروا من اعطاء الرخصة كما ذكر سابقاً وفقاً للفقرة الثانية من المادة ٩٣ من قرار المفوض السامي ذي الرقم ٦ الصادر في ١٠ كانون ثاني ١٩٣٦ التي تنص على ما يأتي « ان الرخص والاجازات التي يمنحها المحافظ يمكنه سحبها بقرار تذكر فيه الاسباب الموجبة بعد اخذ رأي لجنة المدينة الممتازة الموافق وفي هذه الحالة يترتب على ادارة المدينة الممتازة ان تعوض على صاحب الرخصة او الاجازة تعويضاً عادلاً عن الضرر الحقيقي الذي لحق به من جراء ذلك »



ضابطة السير

الطرق العامة والخاصة المفتوحة لاستعمال العموم على اختلاف انواعها تشكل صلة الوصل للذاهبين والآيين من جميع المخلوقات والاشياء الميكانيكية وغيرها وفضلاً عن ذلك فهي تعد في المدن الكبيرة بل في اصغر القرى المكان المختار لظهور فعاليات مختلفة تصبح امامها قضية السير قضية ثانوية والامثلة على هذه الفعاليات كثيرة منها التظاهرات السياسية والدينية التي تظهر بها الاحزاب المختلفة افكارها السياسية او الدينية وكذا الباعة المتجولون الذين يستعملون الطرق لعرض بضائعهم ، والفنانون والموسيقيون الذين يعرضون منتجاتهم الموسيقية على العموم ، والتجار الذين يوزعون النشرات للدعاية عن بضائعهم وباعة الصحف الذين يسعون في بيع الجرائد الصباحية والمسائية على المارة وبالاختصار كل انواع الدعاوة ، على اختلاف انواعها، التي تتخذ لنفسها من الهواء الطلق والطرق العامة مسرحاً لعرض ما يرغب في رواجه وهذا ما ينطبق مع المثل الدارج القائل « بان الطريق للعموم » بمعنى ان جميع الحريات بإمكانها ان تبرز وتظهر بصورة خارجية على الطرق العامة دون ان تعوق السير بصورة فردية او مجتمعة وفقاً للنظام والامن العام والراحة العامة ومن اجل هذا انشئت ضابطة تمارس عملها على الطريق العام وفق انظمة عامة اقتضتها الاصول الاجتماعية وهي تتألف من عمال متسلسين تسلسلاً رتبياً يحيط بهم كثير من المسؤوليات .

السير على الطرق العامة يكون على انواع : المشي على الاقدام ذلك السير المعتاد وهو لم ينظم الا من مدة حديثة حيث صدر قرار المفوض السامي ذو الرقم ١٥ ل . س بعد عدة قرارات من نوعه لتنظيم السير من المشاة وسائقي السيارات وغير السيارات وذلك بسبب كثرة الكارثات التي تقع بسبب عدم خضوع المشاة للنظام واتباعهم اهواءهم في سيرهم دون التقيد بنظام السير ، وكلما ازداد ازدحام السير شعرت الحكومات

بالحاجة الى تنظيم السير فليس المشاة وحدهم هم الذين يسرون على الطرقات العامة بل هنالك كل انواع العجلات الميكانيكية او التي تسير على الحيوانات او غيرها من الدراجات . واهم هذه الوسائل النقلية السيارات التي افرغ الشارع لها مكاناً خاصاً في نظام السير بسبب الاخطار التي تحدث من سيرها بسرعة لان ازدياد الازدحام والاطار الملازمة له بدعو الى زيادة العناية بتنظيم السير تنظيمياً بدرأ الكوارث والاطار وهذا ما جعل الفقه الاداري يتطور ايضاً تبعاً للحاجة الملحة لتنظيم السير ، وعلى كل لا يباح تجاوز الهدف الذي يستهدفه نظام السير وهو النظام العام والامن العام والراحة العامة وهذا لا يمنع ان يشمل التنظيم حفظ الطرقات نفسها من التخريب اذ ان بقاءها في حالة صالحة يؤمن الوصول الى الغاية المتبتغة ولا سيما حفظها من الاشياء التي تسبب تخريبها قبل اوانها ، من سير سريع وثقيل ومزدحم .

بعد استخراج هذه القواعد العامة يمكننا دراسة موضوع السير من نقاط ثلاث .

اولاً — السلطة المختصة بوضع انظمة تأمين السير .

ثانياً — مضمون هذه الانظمة .

ثالثاً — القوة المؤيدة لانظمة السير .

السلطة المختصة بوضع انظمة السير

ان اشتباك الصلاحيات في اي اصول ادارية يجعل السلطة العائدة لتنظيم السير موزعة بين ادارة الشرطة العامة وادارة البلديات ، ففي الاصل ينبغي ان تكون هذه الصلاحيات موحدة في ايدي الشرطة العامة او في ايدي دوائر البلدية الا ان التشريع السوري فرق بين هذه الصلاحيات فجعل قسماً منها في ايدي الشرطة وقسماً آخر في ايدي البلدية فالفقرة السادسة عشرة من المادة (٥٨) من قرار المفوض السامي ذي الرقم ٦ العائد لمحافظة مدينة دمشق الممتازة استنتت من صلاحية محافظ مدينة دمشق الممتازة العائدة للراحة والسلامة والصحة العمومية ما نصت عليه القوانين والانظمة من الصلاحيات العائدة للشرطة والصحة في الدولة وما عدا ذلك يدخل في اختصاص محافظ مدينة دمشق

الممتازة وقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة التاسعة والأربعين من قرار المفوض السامي ذي الرقم ١٤٩ على ما يأتي : « تحقق المخالفات لاحكام هذا القرار في محاضر ضبط ينظمها مأمورو الامن العام ومأمورو مراقبة السير لاسيما المحلفون منهم لهذه الغاية » فالسير حسب هذا التوزيع للصلاحيات يعود للشرطة وهي التي تحدد في داخل المدن مقدار السرعة لسكل انواع وسائل النقل وهذا معترف به لدى الفقه الاداري والقضائي وليس للشرطة عند ممارستها هذا الحق ان تعامل الناس معاملات مختلفة بل يحتم عليها ان تضع انظمة للسير يسري مفعولها على جميع الناس على السواء .

مضمون هذه الانظمة

عند البحث في هذا الموضوع يتبادر الى الذهن بان هنالك اربعة اقسام عامة تسود مضمون هذه الانظمة :

١ — ان تنظيم ضابطه السير يمكن ان تشمل كل التدابير النافعة للراحة او الامن العام في السير ولا يجوز لها ان تتجاوزها واذا تجاوزتها تكون الضابطة قد خرجت عن حدها القانوني ويستنتج من هذا ان التنظيم لا يمكن ان يكون موحداً لسكل المدن والقرى بل يجب ان يتكيف مع حاجة كل محل وهذا يحدد بحسب الحال والمكان والزمان او كما قال الاستاذ روسو : « ينبغي ان تختلف انظمة السير باختلاف المدن واختلاف احيائها وتنوع الطرقات فيها وفي بعض الاوقات حسب ساعات النهار ».

ولهذا نجد نظاماً خاصاً للسير في مدينة دمشق ونظاماً غيره خاصاً بمدينة حلب وعليه فان سلطه الضابطة هي التي تقدر الظروف والاحوال وتعمل حسب تقديرها تحت مراقبة المحاكم الادارية المختصة التي تحكم في قضايا التجاوز على حدود السلطه ، وعندما يدعى مجلس الدولة للحكم على ابقاء او ابطال الانظمة الهائدة للسير ينبغي عليه ان يتحرى درجه مشروعيه هذه الانظمة ومتى تصبح هذه الانظمة غير مشروعيه؟

ولاشك ان هذه المهمة عسيرة وشاقة ولكن هنالك امراً يساعد الضابطة على عملها وهو ان الضبوط التي تنظمها تعتبر صادقة الى ان يقام الدليل على عكسها .

٢ -- تأمين المساواة بين الافراد : ينبغي عند تنظيم السير ان لا يفرق بين الافراد فيمنح البعض امتيازات دون الآخرين وكل عمل من هذا القبيل يضع النظام تحت تمحيص وتدقيق مجلس الشورى وبالنتيجة يعرضه للإبطال .

٣ — السير هو مظهر من مظاهر الحرية في الذهاب والاياب وهذه الحرية تشمل ايضاً بقية الحريات كحرية الاعتقاد وحرية التجمع بشكل تظاهرة وحرية التجارة اي استعمال الطرقات العامة للاعلان عن البضائع والمصنوعات والدعابة لها . فضايلة السير باسم الراحة العامة والامن العام يمكنها اقصاء وتحديد مظاهر الحريات الاسرى كما تتمكن من تأمين تنظيم السير وبامكان المحافظة او الشرطة ان تمنع سير العربات المخصصة للاعلانات فيما اذا رأت ذلك مخلاً بالنظام العام وهي اذا فعلت ذلك فعلمها بعد مشروعاً كما سبق والمثال نذكر الحادثة الآتية :

منع احد المحافظين في فرنسا توزيع النشرات في المحلات المزدهمة منعاً يناقض حرية النشر المعترف بها ولكن امر الضابطة مرجع على بقية الحريات وان مجلس الدولة الافرنسي الذي رفعت اليه قضية ابطال المنع لم يعتبر ان المحافظ تجاوز صلاحيته على الرغم من الغائه وتعطيله الحريات الاخرى .

٤ — يمكن لسلطة الضابطة ان تحدد حقوق السائرين في الطرقات العامة ولكن هذا التحديد لا ينبغي ان يبلغ حد المنع وهذا ينطبق مع الفكرة العامة القائلة بان القانون وحده — في البلاد التي تسود فيها الحقوق — يمكنه ان يتصرف في الحريات ويستنتج من هذا بان من حق الضابطة ان تحدد حقوق المارين كأن تفرض عليهم السير من ناحية واحدة او تحدد سرعة السير في بعض الاماكن وتخفيضها في الاخرى — وتضع شروطاً لشحن البضائع ولا سيما الخطرة منها او ذات الرائحة الكريهة وكذلك يمكنها تحديد عدد السيارات العامة ولكن ليس لها ان تمنع السير منعاً باتاً ودائماً .

وهناك شق ثالث يخرج عن قسمي المنع والتحديد ويحمل السير تابعاً لاذن مسبوق وهو ان مشاريع النقل العام توسعت في السنين الاخيرة توسعاً خفيفاً اقل بالنتيجة كاهل الخزانة العامة بسبب تخريبها بالطرقات ومزاحمتها للخطوط الحديدية مزاحمة شديدة اوقعتها في عجز مستمر .

لقد فكرت الحكومات في الغرب ، قصد تلافي هذه الزيادة المستمرة في المصارفات وتخفيف السير على الطرقات العامة ، في التأليف بين مصلحة النقل في الطرقات ومصلحة النقل في الخطوط الحديدية فجعلت خدمة السير تابعة لاستحصال اذن مسبوق ووضعت شروطاً من شأنها ان تحد عدد السيارات ، وهذه التدابير هي اقل وطأة من تدابير اننع وقد اشترطت السلطة في سورية بخصوص السيارات العامة ، ان لا تأذن لاحد السواقين باستعمال سيارة جديدة ما لم يثبت للسلطة المختصة اتلاف سيارتين قديمتين او ثلاث قصد تأمين الغاية المذكورة آنفاً اي تخفيف المزاحمة الشديدة للكثافة بين الطريق والخطوط الحديدية وتخفيف الاعباء عن الخزانة العامة .

لقد ساقنا الى هذا البحث صلته بقضية السير ، ولما كانت قضية السير مرتبطة ايضاً بأمر الوقوف والحالات المختلفة فيها ، لذلك يمكننا تلخيص هذا البحث الذي يتعلق بحقوق الضابطة وفقاً للفقهاء الاداري بما يأتي : الوقوف الضروري ، الوقوف المشروع ، الوقوف الخارج عنهما

الوقوف الضروري

وهو يتعلق بالمجاورين باعتبارهم يملكون حق المرور الى عقاراتهم ليتمكنوا من الدخول اليها والخروج منها وبمن يريد استعمال الطرقات العامة ، وهذا حق غير قابل للاقتصاص الا انه بإمكان الضابطة تنظيمه شرط ان لا يحول ذلك دون ممارسته ، كأن تخصص قسماً منه لسير السيارات وقسماً آخر للمشاة .

الوقوف المشروع

هو الاذن بالوقوف لل عربات والسيارات امام الدار دون تحديد زمن للوقوف

تأميناً لحاجة الزيارات الخاصة ، وامام الحوانيت التجارية ، للقيام بعملية تفريغ البضائع او نقلها وبامكان الضابطة في حالات استثنائية تثبت ضرورتها من حيث الزمان والمكان ، منع هذا الموقف بمقابل تخصيص مكان آخر قريب منه يقوم مقامه .

الوقوف الغير الضروري والغير المشروع

في هذه الحالة تتمكن الضابطة التي لا تجد ما يقبدها بوجود حق ووقوف ضروري ووقوف مشروع من استعادة صلاحيتها كاملة . اي ان الوقوف على الطرقات العامة — ما عدا الحائزين المنوه بهما آنفاً — يصبح غير طبيعي وهنا تدخل الضابطة في الامر وتجبر صاحب السيارة اما على وضع سيارته في مرأب او وضعها في احد المواقف العامة .

القوة المؤيدة

اذا لم توضع لنظام السير قوة تؤيده يبقى ، ككل نظام ، بلا مفعول لذلك وضع الشارع لتنظيم السير قوة مؤيدة فعالة عامة نص عليها في القوانين الجزائية او في انظمة السير وهي من خصائص حكم المصلح الا ان قوانين وانظمة السير تتجه بمجموعها نحو القواعد الاربع الآتية :

١ — ان قرار المفوض السامي ذا الرقم ١٥ ل . ر وغيره من انظمة السير قد وحدت الصلاحيات فيما يتعلق بضابطة السير وبالتدابير الآيلة الى حفظ الطرقات العامة .

٢ — عني نظام السير خيفة من الفوضى وقصد التشديد في قضايا السير بتعيين الاشخاص الذين لهم صفة تنظيم ضبوط المخالفات وحصرهم بمأموري الامن العام او بمأموري مراقبة السير ولا سيما المحلفون منهم لهذه الغاية كما نصت على ذلك الفقرة الاخيرة من المادة التاسعة والاربعين من قرار المفوض السامي ذي الرقم ١٤٩ .

٣ — امكان دفع الغرامة فوراً الى الموظف الموجب بتنظيم الضبط ما عدا الحالات التي يكون فيها المخالف مكرراً او مستوجباً عقوبة اخرى غير الغرامة النقدية او التي يكون هنالك مسؤولية مشتركة تقتضي توزيع الغرامة بين المسببين لان الدفع على هذا الشكل يوقف التعقيبات .

٤ — لقد خصص الشارع سحب الرخصة من السائقين كعقوبة بقرار من المحكمة المودع اليها امر النظر في المخالفة . كما نصت على ذلك المادة السابعة والخمسون من قرار المفوض السامي ذي الرقم ١٥ . ل . ر وذلك دفعاً لصلف الادارة .



امتيازات شلالات المياه

المبدأ القائل بان الاملاك العامة غير قابلة للبيع والشراء لا يتعارض مع منح الدولة شخصاً او شركه امتياز انتفاع او امتياز شغل موقت لاملأ كلها العامة . مقابل دفع عائدات .

وهذه الامتيازات هي بطبيعتها مؤقتة وقابلة للاسترداد والشراء وبلاستناد الى هذا المبدأ يمكن للدولة ان تمنح امتياز استثمار شلالات المياه وفقاً للمواد ٧ ، ١٢ ، ١٣ من القرار ذي الرقم ٣٢٠ والفقرة الاولى من المادة الاولى للقرار ذي الرقم ١٤٤ في جميع الاراضي الخاضعة للانتداب الفرنسي ومع ان هذه الامتيازات هي نوع من الامتيازات العائدة للاشغال العامة التي تتضمن خدمة عامة مثل امتياز النقل المشترك وامتياز توزيع الكهرباء فانها لا تتضمن حقاً ادارة خدمة عامة من قبل صاحب الامتياز .

ولهذا كان امتياز شلالات المياه نوعاً من العقود الادارية فالادارة تكلف احد الافراد او على الغالب احدي الشركات ، ادارة واستثمار شلال ماء لمدة من الزمن لا تتجاوز خمسة وسبعين سنة وفقاً للمادة الثانية عشرة من القرار ذي الرقم ٣٢٠ وفي نهاية هذه المدة تعود توابع الامتياز العقارية للدولة مجاناً .

الهدف في منح هذا الامتياز هو استثمار شلال ماء * للحصول على قوة كهربائية تستخدم اما في ادارة خدمة عامة مثل الانارة والنقل ، واما في تحريك معمل خاص لا يعود نفعه للعموم كأن يطلب في هذه الحالة صاحب معمل من المعامل الخاصة من الادارة ، السماح له باستثمار قوة شلال ماء لاستخدامها في معمله الخاص ، فصنع الورق او الحديد من قبل معمل خاص لا يشكل

خدمة عامة ، ويستنتج من هذا الايضاح ان امتياز استثمار شلالات المياه يعد امتيازاً من نوع الاشغال العامة ولكنه لا يعد من نوع ادارة خدمة عامة لان النفع يعود لصاحب العمل .

ان الحرب العامة اظهرت النقص التشريعي عند بعض الدول فيما يتعلق باستعمال المياه وتوليد القوة الكهربائية ، لان التشريع الموجود آنئذ لم يكن كافياً لتأمين الحاجة ، ولكن كثرة استهلاك الفحم الحجري والبترول زمن الحرب وندرة وجودها وارتفاع اسعارها ارتفاعاً فاحشاً ألجأ الحكومة الى استعمال الفحم الابيض (الماء) وتوليد القوة المحركة الكهربائية منه سواء كان ذلك لتجهيز المعامل الحربية او لحفظ الفعالية الاقتصادية في البلاد وتزويدها بقوة محركة كهربائية لا ترتبط بمصير الفحم والبترول لذلك فكر في الطريقة الواجب اتخاذها لتأمين استحصال هذه القوى وان القرار ذا الرقم (٣٢٠) حقق ، في سورية ، الوجهة القانونية وهياً السبل لاستثمار القوى المائية الموجودة في البلاد .

وتطبيقاً لهذا القرار فقد اعطت الحكومة لشركة الجر والتنوير امتياز استثمار شلال الفيحة وقد اوجد هذا القرار مع القرار ذي الرقم ١٤٤ انقلاباً عظيماً في ملكية الافراد حيث رفعنا عن الافراد ملكية الانهار والمياه المعترف لهم بها منذ قرون وفقاً للقانون المدني .

ولكي يحيط القاريء علماً بمدى هذا الانقلاب لا بد لنا من استعراض النصوص القانونية المعمول بها في هذا الشأن قبل اصدار هذين القرارين مع بحث موجز للقرارات الجديدة التي اصدرها المفوض السامي .

نصت المادة (١٢٣٤) من المجلة على ان الماء من الاشياء المشاعة التي لا تدخل في ملك احد وان الانهر تقسم الى قسمين قسم ليس مملوكاً من احد كالنيل والفرات والدجلة وقسم مملوك وهذا الاخير ايضاً قد قسم الى قسمين وفقاً للمادة ١٢٣٩ من المجلة فيدخل في القسم الاول الانهر التي ماؤها يتوزع وينقسم بين الشركاء دون ان يمحى جميعه من اراضيهم . ويدخل في القسم الثاني الانهر الخاصة التي توزع مياهها وتنفق

وتتشعب في اراضي اشخاص عديدين ثم تستهلك في ارض اصحابها.

وقد نصت المادة (١٢٣٥) على ان الماء الجاري تحت الارض ليس ملك احد وكذا المادة (١٢٣٧) فقد نصت على ان البحر والبرك الكبيرة مباحة ايضاً للعموم ولا نجد بين هذه النصوص اية اشارة الى ملكية شلالات المياه وحق الدولة فيها، غير ان القرار ذا الرقم ١٤٤ جعل في عداد الاملاك العامة شاطئ البحر حتى ابعاد مسافة يصل اليها الموج في الشتاء، وشطوط الرمل والحصى والغدران والبحيرات المألحة المتصلة رأساً بالبحر وبحاري المياه من اي نوع كانت ، والمياه الجارية تحت الارض والينابيع من اي نوع ، وكامل ضفاف بحاري المياه ، والبحيرات والغدران ضمن حدودها المعينة ويضاف اليها منطقة المرور على جانب كل ضفة حدد عرضها الشارع بعشرة امتار ابتداء من هذه الحدود .

الشلالات الصالحة لتوليد قوة محركة

ثم صدر القرار ذو الرقم (٣٢٠) الذي اثبت نصوصاً بشأن المحافظة على مياه الاملاك العمومية واستعمالها، وعين احكاماً وقواعد تتعلق بالرخص والامتيازات المخصصة بمياه الاملاك العامة ووضع لكل من الرخص والامتيازات دفتر شروط تحدد حقوق وواجبات صاحب الرخصة والامتياز وميز بين الاعمال التي تعطى فيها رخصة والاعمال التابعة لاخذ امتياز بها ، كما انه بين الحقوق الانتفاعية التي يتمتع بها صاحب الرخصة او الامتياز كحق شغل الاملاك الخصوصية اللازمة لتشييد الانشآت المتعلقة بحفظ الماء ومد الاقنية اللازمة لجبر الماء او سريته او تصريفه ، وذلك بقرار يصدره رئيس الدولة فيجيز لصاحب الامتياز او الرخصة حق الانتفاع بهذه الحقوق . وان اعطاء هذا الامتياز يخول صاحب الارض ان يتقاضى تعويضاً حسب القواعد المنصوص عليها في القرار المذكور .

يوجد علاوة عما ذكر نصوص صريحة تتعلق بحق الشرب والشفة والانتفاع

وفقاً للمادة (١٢٦٢) من المجلة وما يليها من المواد الاخرى .

— فالمبدأ المتعارف بما يتعلق باستعمال المياه هو المنصوص عليه في المادة ١٢٦٥ الخاص بحق السقاية من الانهر التي ليست مملوكة فان لسلك مالك الحق في ان يسقي اراضيه من هذه الانهر وله ان يشق جدولاً لسقي الاراضي وانشاء الطاحون شريطة عدم الاضرار بالغير .

واما اذا فاض الماء بسبب هذا الاستعمال واضر باراضي الغير او غاض او نقص فحال دون سير الفلك فيمنع المالك من هذا الاستعمال ، وهناك نص آخر يتعلق بالانهر المملوكة اي المياه الداخلة في المجاري المملوكة ، فان حق الشرب فيها لاصحابها وحدهم وللعامه منها حق الشفء فقط .

وعملاً بهذه النصوص يمكن لصاحب الارض المجاورة للنهر ان يستعمل الماء في سقاية ارضه سواء كان النهر غير مملوك — وهذا لا جدال فيه — او كان مملوكا وبمجرد شراء الارض المجاورة للنهر يصبح للمشتري حق السقاية كبقية الشركاء وان هذا الحق توسع حسب اجتهاد الفقهاء فسمح لصاحب الارض المجاورة للنهر ان ينتفع من مجرى الماء في توليد الكهرباء قصد توسيع استعمال القوى المحركة في الصناعة لذلك نرى ان حق السقاية وحق الجوار للماء متلازمان وموحدان مع بعضهما فقد اصبح المالك صاحب حق في استحصال القوى المحركة من مجاري المياه وبالنتيجة حق الانتفاع من هذه القوى المحركة المستحصلة لكونه مجاوراً للماء فهذه الحالة تجعل صاحب الملك المجاور للماء في حالة يتمتع فيها من بيع ارضه الكائنة في مكان مرتفع بالنسبة لمجرى الماء وقد ينجم عن ذلك تعذر امتلاك هذه الاراضي من قبل شركات استحصال القوى المحركة بسبب غناد وطمع اصحابها ، وقد حدث ذلك فغدت قيمة المتر المربع الذي كان يباع بعشرة قروش قبل اكتشاف استعمال القوى المحركة ما يقرب من عشر ليرات ذهبية على الرغم من ان اكثر هذه الاراضي صخرية ومنحدرة غير صالحة للفلاحة والزراعة .

وبالنتيجة يحول هؤلاء المالكون المتعنتون دون الرقي الصناعي والاقتصادي ولكن

القرار ذا الرقم ٣٢٠ اوجد حلاً نهائياً لهذه القضية المعضلة وجعل من الفرد او الشركة التي تبغني شراء الارض واستحصال امتياز لاستئجار شلالات المياه طرفاً يتفاوض مع المالك للارض على درجة غير متساوية ، فقد اعطى الشارع للشركة صاحبة الامتياز ميزة على البائع بصفتها تقوم بمنفعة عامة او بمنفعة قومية مثل الميزات التي تتمتع بها الادارات العامة ولو لم تقوم هذه الشركات بخدمة عامة وتعبير آخر فان القرار ذا الرقم ٣٢٠ اعطى صاحب الامتياز الحقوق والامتيازات التي تتمتع بها الادارات العامة ذات السلطة العامة كحق الارتفاق ذي النفع العام ذلك الحق الذي يحولها شغل ارض الغير واستملاكها عند الحاجة . فالامتياز يعطى وفقاً لدفتر الشروط الموضوع خصيصاً لهذه الغاية وبموجبه تتمكن الشركة صاحبة الامتياز من استئجار شلال الماء ويستج من هذا ان القرار ذا الرقم ٣٢٠ جعل من الدولة شخصية محتكرة لجميع القوى المحركة المستحصلة من مجاري المياه او من الانهر المملوكة او الغير المملوكة . فالدولة حسب القرار ١٤٤ اصبحت هي المالكة لجميع مجاري المياه من اي نوع كانت وبهذا ابطال التفريق المنصوص عليه في المجلة للانهر المملوكة والغير المملوكة . فصاحب الامتياز يتمتع فضلاً عن الحقوق الوارد ذكرها في دفتر الشروط بجميع الحقوق التي تمنحها القوانين والانظمة للادارة بشأن نزع الملكية للمنفعة العمومية وبظل صاحب الامتياز خاضعاً في الوقت نفسه لجميع الواجبات الناجمة عن هذه القوانين والانظمة . وهنا نصل لبحث الحقوق والواجبات التي تنشأ عن الامتياز وعن دفتر الشروط النموذج وفقاً للقرار ذي الرقم ٣٢٠

ان صاحب الامتياز يتمتع بحق الاتفاغ من القوى المحركة الممنوحة له من قبل الدولة وفقاً للامتياز ولد دفتر الشروط الملحق بهذا الامتياز المصدق بقانون بعد لهذا الخصوص ، لهذا بحق لصاحب الامتياز او الرخصه ان يقوم بالاشغال والانشآت اللازمة لاشادة بناء المعمل المخصص لاستئجار شلالات المياه وسائر الاعمال المنصوص عليها في دفتر الشروط وفقاً للمصور الملحق بدفتر الشروط ، لهذا فان الشارع منع صاحب الرخصه او الامتياز فيما يتعلق باجراء الاشغال المنصوص

عليها في الرخصة او في الامتياز ان يستفيد ضمن الشروط المنوّه بها في المواد التالية من حقوق الانتفاع المذكورة ادناه ومن هذه الاشغال نذكر حق اقامة السدود المنشأة في مجرى الماء . ان ارض النهر حسب التشريع القديم تعود ملكيتها للمالكين من الجوار ولما بحسب التشريع الجديد فقد اصبحت من الاملاك العامة بحيث صار من حق صاحب الامتياز ان يقيم السدود في مجرى المياه ويحكم انشاءها باقامة الدعايم على الضفاف وله ان يشيد الابنية والانشآت المتعلقة بحفظ الماء واخذه وبناء الاقنية اللازمة لجر الماء او سرايته او تصريفه وارجاعه بعد الاستعمال الى مجراه الاصلي .

ان هذا الانقلاب التشريعي سبب تغيراً في ملكية الاراضي وبالنتيجة تعكيراً في ملكية المياه الخاصة بالمطاحن والمصانع وسقي الاراضي سواء كان ذلك من حيث تقليل كمية المياه او من حيث تبديل اوقات استعمالها وغمر مجاري المياه والضفاف فيما يسبب في بعض الظروف والاوقات اضاءة حقوق الافراد كما ان ذلك يؤثر على توزيع المياه بين اصحاب الحقوق مما يستوجب التعويض عن الاضرار التي تلحق باصحاب الحقوق لهذا فان الشارع لم يحرم اصحاب الحقوق من التعويض وفقاً للمادة التاسعة عشرة من القرار المذكور .

ان صاحب الامتياز يتمتع بالنسبة للمالكين من الجوار بحق ارتفاع على نوعين الاول يتعلق بحق ارتفاع المنفعة العامة والثاني حق الاستملاك . يدخل في القسم الاول حق اقامة الدعايم والسدود المنشأة في مجاري المياه وجعل هذه السدود ترتكز على ضفتي النهر قصد رفع مستوى الماء وتكوين شلال ينتفع بقوقه واخيراً فقد اعطى لصاحب الامتياز حق غمر الضفاف برفع سطح الماء وغمر الاراضي اذا أنشئت خزانات له وهذا يعرض اصحاب الاملاك المجاورة الى تحمل اضرار هذا الارتفاع الذي اثير حوله في الفقه الاداري جدل واسع النطاق ادى الى اجتهادات عديدة تتعلق بمدى هذا الغمر وان حق ارتفاع المنفعة العامة يشمل ايضاً الانشاءات المخصصة بدفع المياه بسرعة هائلة بواسطة اقنية تمتد حتى المكان المعد لجمع المياه واستحصال القوة المحركة الكهربائية فيها ويتم ذلك بواسطة مأخذ الماء بوضع في المجرى . وهذه الاقنية اما ان تكون مكشوفة

او مغلقة ممدودة تحت الارض.

لصاحب الارض الذي يتعرض لاضرار فادحة من جراء هذه الاشغال بسبب الانشآت التي تمنعه بصورة قطعية او طول مدة الامتياز من الانتفاع من ارضه ان يطلب من صاحب الرخصة والامتياز ان يشتري الارض منه وهذا لا يعد استملاكاً لان الاستملاك يقع بناء على طلب الادارة او صاحب الامتياز ، فان لم يطلب صاحب الارض فليس لصاحب الامتياز ان يشتري الارض وقد اشترط لصحة الطلب ان تزيد مدة شغل الارض من قبل صاحب الامتياز على خمس سنوات وكذلك اذا اصبحت الارض بعد انجاز الاشغال غير صالحة للزراعة فان لصاحبها الحق في ان يطلب من صاحب الرخصة او الامتياز ان يشتري الارض منه وعليه فان هذه المعاملة تتبع القواعد الحقوقية المنصوص عليها في الحقوق المدنية ولا تطبق عليها القواعد الخاصة بالاستملاك .

علاوة على هذه الحقوق الارتفاقية التي اعطيت لصاحب الرخصة او صاحب الامتياز باعتباره يقوم بهذه الاعمال بالنتيجة لحساب الدولة اذ ان مصير الامتياز بعد انقضاء مدته يعود مجاناً لها فان الدولة تملك حق استملاك الاراضي عند ما يكون حق الارتفاق وحده غير كاف للوصول للغاية المتبغاة ، وهذا عند ما يكون صاحب الامتياز في حاجة الى ارضه لانشاء معمله حيث لا يمكن انشاء المعمل بالاستناد الى حق الارتفاق وعند ما لا يتم الاتفاق بين المالك للارض وصاحب الامتياز بالتراضي وبصورة جنية للحصول على الارض المطلوب شراؤها بلجاً لطريقة الاستملاك التي هي من الحالات النادرة جداً ، لان عملية الاستملاك تكون واسطة لشراء عادي لمصلحة خاصة لذلك سميت هذه العملية استملاكاً ليس لمنفعة عامة بل لمنفعة صاحب الامتياز الخاصة الا ان لهذه المنفعة صفة عامة .

حقوق صاحب الامتياز تجاه اصحاب الحقوق على الماء

تترتب على صاحب الامتياز من جراء امتيازه حقوق تجاه اصحاب الميـاء وفي الواقع فان صاحب الامتياز يضع يده على الميـاء ومجاريها او على قسم منها فيخفف كلا

او جزءاً من مجرى الماء فاصحاب العلاقة الذين لهم مؤسسات في مجرى الماء مثل انشاء طاحون ، او اصحاب الاراضي الذين يسقون اراضيهم من الماء المعطى بشكل امتياز لصاحب الامتياز ، يجدون ، بنتيجة هذه العملية حقهم ، من السقاية قد قل قلة تسبب خللاً في توزيع المياه بين اصحاب العلاقة .

فالقرار الجديد وهو القرار ذو الرقم ٣٢٠ بمنح اصحاب الامتياز حق حرمان المنتفعين بالماء من حقهم كله ذلك الحق الذي لم تبجته القوانين السابقة وعلى هذا ينبغي ان يسمى للتوفيق بين صاحب المياه وصاحب الامتياز لاعطاء الاول تعويضاً عن حرمانه حق الانتفاع بالماء وقد نصت المادة العشرون على صلاحية المحاكم الادارية في رؤية الدعاوى عند حصول خلاف يتعلق بنوع او قيمة التعويض وكان الاوفق ان تعطى هذه الصلاحية للقضاء العادي كما هو الحال في قضايا الاستملاك التي هي من خصائص المحاكم العادية لأن ذلك يأثف مع ما سبق ذكره فيما يتعلق بطلب صاحب الارض المشغولة شراء ارضه على ان النص المار ذكره يبقى غامضاً بشأن تفسير كلمة (المحاكم الادارية) هل يقصد بذلك مجالس المحافظات والفرقة الادارية ؟ ام الفرقة الادارية وحدها ؟ لنبحث الآن في التعويض نفسه وفي كيفية اجرائه وفقاً للقرار ذي الرقم ٢٣٠ الذي قسم اصحاب الحقوق الى قسمين ! اصحاب الحقوق الممارسين لحقوقهم عند اعطاء الامتياز واصحاب الحقوق الغير الممارسين لحقوقهم ، والتعويض يجري بالنسبة للقسم الاول بصورة عينيه وبالنسبة للثاني بصورة نقدية .

يقصد باصحاب الحقوق الممارسين لحقوقهم الاشخاص الذين نشؤوا في مجرى الماء اعمالاً مرئية ظاهرة بقصد الانتفاع من مجرى الماء : مثل الطحان الذي انشأ مطحنة في مجرى الماء او الذي وضع سدّاً او مجرى خاصاً لسوق المياه لمزرعته لاجل سقايتها فهو على هذا الشكل يوجب ان تكون هنالك اعمال دائمة تشر بوجود وممارسة هذا الحق وهذا بالطبع لا يستوجب ممارسته بصورة مستمرة فالسقاية ليست ضرورية في موسم الشتاء لوفرة المياه في هذا الموسم او في زمن موسم الامطار وبكفي ان يمارس هذا الحق في ايام الجفاف بصورة منتظمة .

لاصحاب الحقوق الذين يمارسون حقوقهم، حق التعويض عند منحهم من قبل صاحب الامتياز من الانتفاع كلياً او جزئياً اي ان هذا الاخير مجبر على التعويض اما باعادة الماء او بكسبه قوة تنسكافاً مع الماء الذي حرّمه استعماه وجميع النفقات التي يحتاج اليها عند الاقتضاء وكل هذا التبديل يكون على عاتق صاحب الامتياز وفقاً للمادة العشرين من النود بها . هنا يتساءل البعض عن مقدار القوة التي يجبر صاحب الامتياز على اعطائها لاصحاب الحقوق فالرأي السائد في الفقه الافرنسي هو ان يعادل التعويض ٧٥ — ١٠٠ او ٨٠ — ١٠٠ من القوة المأخوذة من قبل صاحب الامتياز وعند ما يتعذر التعويض العيني اما لكون سوق هذه المياه الى مكانها السابق يكلف صاحب الامتياز مبالغ طائلة تتجاوز قيمتها اضعاف قيمة الماء المأخوذ من قبل الشركة او لكونه مستحيلاً في هاتين الحالتين يلجأ للتعويض النقدي وهذا الرجوع الى التعويض النقدي يجري اما بالتراضي او بقرار من المحكمة ، فالمحكمة تنظر في الاسباب والظروف وعند ما يظهر استحالة او تعذر التعويض العيني كما ذكر سابقاً يجبر الطرف المتعنت على قبول التعويض النقدي .

التعويض النقدي

قلنا ان اصحاب الحقوق الذين لم يمارسوا حقوقهم عند اعطاء الامتياز يحق لهم اخذ تعويض نقدي وهم يكونون على الفالب اصحاب الاملاك المجاورة المجري الماء الذين لم تسبق لهم ممارسة حقهم في استعمال المجري اي هم الذين لم ينشؤوا اعمالاً تستوجب ارجاعها لذلك يلجأ الى التعويض عليهم نقداً وهذا من قبيل التعويض عن الاضرار المحتملة التي لم يجز الشارع التعويض عليها في اعمال الاشغال العامة باعتباره لم يقر التعويض عن الاضرار المحتملة الا انه شد عن هذه القاعدة في بحث المياه وتجاري المياه وسمح باعطاء التعويض عن الحقوق الغير الممارسة باعتبار ان الامتياز يشمل المستقبل ويستثمر لمصلحة خاصة . وعلى الغالب فان دفاتر الشروط تنص على مقدار التعويض الذي يكون بنسبة المتر المربع فالقاعدة التي قبلت في المادة العشرين هي

انه في حالة عدم وجود اتفاق حيي وكان الامتياز يتعلق بقوة مائية لا يمكن ان تتجاوز قيمة التعويض الاجمالية الواجب دفعها لاصحاب الشأن مبلغ ٢٠٠ قرش سوري عن كل كيلوات عادية غير صافية من قوة الشلال وتوزع هذه القيمة بين اصحاب الشأن على حساب صاحب الامتياز وفقاً لتقرير خبراء تعينهم المحكمة الادارية .



فهرس الابحات

الجزء الثاني

الصفحة

٣	الحقوق والدولة — (الحريات العامة)
٥	الحق والقانون
٩	المبادئ الدستورية الانكليزية
١٠	بيان حقوق الانسان
١٣	الحقوق والدولة في النظرية الالمانية
١٨	تنظيم الحقوق الشخصية
٢٠	المساواة تجاه القانون
٢٥	المساواة تجاه القضاء
٢٦	التساوي تجاه الضرائب
٢٧	الحرية بصورة عامة
٣٠	الحرية الشخصية
٣١	الضابطة الادارية
٣٤	حدود صلاحية الضابطة
٣٨	تنفيذ الاوامر الضابطية
٣٩	الادارة العرفية
٤٣	الضابطة وحرية التملك
٥٠	التحديدات الموضوعية تجاه الادارة عند ممارستها حقوقها

الصفحة

٥٣	حرية الصحافة
٦٢	حرية التجارة والصناعة
٧٤	حرية العمل
٨١	التشريع العام للعمل والاحتياط الاجتماعي
٨٤	الضمان الاجتماعي
٨٧	سياسة فرانساً تجاه العمال الأجانب
٨٩	حاجة سورية لتشريع عام للعمل والعمال
٩٣	القانون السوري في تشغيل الأولاد الصغار في الصناعات
٩٦	تحديد السلطة الإدارية وممارسة حقها
١٠٠	الحرية الفكرية
١٠٢	ضابطة الاجتماعات العامة
١٠٧	الاجتماعات العامة والاجتماعات الخاصة
١١٠	التجمعات والتظاهرات العامة في فرنسا
١١٣	حرية الجمعيات والاحزاب
١٢١	تدخل الادارة لاجل حل الجمعية
١٢٢	الجمعيات الصناعية او النقابات
١٢٥	ضابطة المحلات الخطرة والمضرة بالصحة والمقلقة لراحة الناس
١٣٠	التشريع العائد لعمل الأولاد والنساء في الاعمال الصناعية
١٣٦	حرية الاعتقاد والحرية الدينية
١٤٢	حرية المساكن
١٤٥	حرية التعليم
١٥١	حق الشكوى
١٥٤	كيف تمارس الاشخاص الاداريه حقوقها ؟

الصفحة

١٦٠	الحصر
١٧٠	اعمال مفاجئه تزيل توازن العقد الاداري :
١٧٠	القوة القاهرة
١٧١	فعل السلطه
١٧٥	نظريه عدم التنبؤ بالمخاطر المفاجئه التي تحل بشرائط الاتفاقية خللاً متتابعاً
١٧٧	كيفية توصل مجلس الدولة الافرنسي الى إيجاد هذه النظرية
١٨٢	المسائل الثلاث التي اثرت فيها نظرية عدم التنبؤ
١٩٣	العقود الوحيدة الطرف
١٩٦	طبيعته العقود الوحيدة الطرف
١٩٨	مفعول العقود الادارية الوحيدة الطرف
٢٠٦	الاملاك العامة والاملاك الخاصة
٢٠٨	املاك الادارات العامة الخاصة
٢١٢	الاحراج والغابات الاميرية
٢١٤	المعادن وطرق استنثارها
٢١٦	التنقيب عن المعادن
٢١٨	رخص التنقيب
٢١٩	رخص الاستنثار
٢٢١	الامتياز
٢٢٤	حقوق وواجبات صاحب الامتياز
٢٢٧	الاملاك العامة
٢٣٣	الاملاك العامة البحرية الطبيعية والصناعية
٢٣٤	تخصيص الاملاك

الصفحة

٢٣٧	تحديد الطرق
٢٤٠	حق الادارات العامة على الاملاك العامة
٢٤٢	عدم قابلية بيع الاملاك العامة
٢٤٤	شغل الاملاك العامة
٢٤٩	سلطة الافراد على الاملاك العامة
٢٥٨	الاستملاك باسم المنافع العامة
٢٦٢	من له حق الاستملاك
٢٦٣	ما هي الاشياء القابلة للاستملاك
٢٦٨	كيف يمكن ان يجري الاستملاك
٢٧٣	القواعد الخاصة المتبعة في امتياز صاحب الرهن على العقار المستملك
٢٧٧	كيفية التعويض عن الاستملاك
٢٧٩	الاشكال الخاصة للاستملاك
٢٩١	الاشغال العامة
٢٩٧	الالتزام او تعهدات الاشغال العامة
٣٠٣	واجبات المتعهد او الملتزم
٣٠٨	الالتزام
٣١٤	الاضرار المتولدة عن الاشغال العامة
٣٢٣	جمعيات نقابة اصحاب الاملاك
٣٢٦	حقوق السلطة العامة المعطاة لجمعيات نقابات المالكين
٣٢٧	الخطوط الحديدية والسياسة المتبعة بشأنها
٣٣١	التعديل الاخير لاتفاقية الخطوط الحديدية
٣٣٥	المصادرة او غصب الاعيان

الصفحة

٣٤١	رخصة البناء
٣٤٩	ضابطة السير
٢٥٦	امتيازات شلالات المياه
٣٦٦	فهرس الكتاب
٣٧١	جدول الخطأ والصواب



جدول الخطأ أو الصواب

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
٣	١٠	على ان تسمى	على أن تسمى
٤	١٨	ما تشاء من القانونين	ما تشاء من القوانين
٥	١٣	لاجل أن تنقلب	لاجل أن لا تنقلب
٨	٩	لا أن تسن بعض القوانين	لا أن تسن بعض القوانين
٩	١٠	منيسكيو	منيسكيو
١١	١	ومن مقتضات	ومن مقتضيات
١٣	٥	الى معرفته	الى معرفة
١٤	١١	الفاشستين	الفاشستين
١٥	٩	التعمق في تجنب	التعمق في بحث
١٦	٦	من العلوم القوية	من العلوم اللغوية
١٦	٩	ذلك لتحقيق	فذلك لتخفيف
١٦	١٥	فالذي ينفرد الى صميم	فالذي ينفذ الى صميم
١٧	١٨	تحقق الوحدة	تحقيق الوحدة الالمانية
١٨	٤	réglemenation	réglementation
٢٠	١٨	أرادوا فيه	أرادوا به
٢٢	١٤	على طرف نقيض	على طرفي نقيض
٢٤	١٤	عدا الفوضوتين	عدّ الفوضويين

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
٣١	٨	كما ان مهمتهم	كما ان مهمتها
٣٦	١٦	بأن تنفذ من نفسها	بأن تنفذ الامر من نفسها
٣٧	١٥	فتكون نفسها	تكون نفسها
٤٤	١١	d'enception	d'exception
٤٦	١٧	معرفة صفته	معرفة هذا المقدار
٤٦	١٧	فالاضابطة تعين من قبل	فالاضابطة تعين الغاية
			المطلوب تحقيقها من قبل
٥١	١٤	البحث عن حق	البحث في تحديد حق
٥٧	٣	على الباعة والموزعون	الباعة والموزعون
٦٥	٥	وقد منعت الادارة	وقد منعت الادارة
٦٦	١٥	Remenont	Remenons
٦٧	١٠	من يناله الأذى	من أن يناله الاذى
٧٢	٢	بطلبات المزارعون	بطلبات المزارعين
٧٢	٥	المحصول تخمين	تخمين المحصول
٧٥	١٠	ان المشرع المصري	ان المشرع المصري
٧٨	١٤	من يتعدى هذه القيود	من يتعدى حدود هذه القيود
٨١	١١	ليتمكن منها	ليتمكن كل منها
٨٥	٣	تشجيع فكرة التعاونية	تشجيع الفكرة التعاونية
٨٥	١٥	مبتدعاً	مبتدئاً
٨٥	١٦	عالج فيها بالصنائع	عولجت فيها بالصنائع
٨٥	١٨	على اختلاف انواعها	على اختلاف انواعهم
٨٨	١١	الواردات فيها	الولادات فيها

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
٨٩	٤	وليس هناك نصوص	ولأنه ليس هناك نصوص
٨٩	١١	ولتفعته يكون من	ولتفعه من يكون
٩٣	١٠	في العمل	من العمل
٩٤	٣	قواة	قوة
٩٤	٧	الاولاد المستخدمون	الاولاد المستخدمين
٩٤	١٠	لوضع قوة تأثيرية	بوضع قوة تأييدية
٩٤	١١	لمراقبه المخالفات	مراقبة المخالفات
٩٤	١٦	جزائياً	جزاءاً
٩٤	٢٠	رؤساء مديري المؤسسات	رؤساء مديري المؤسسات ومديري المؤسسات
٩٥	٤	وأيد العناية بالانشي	وأيد العناية بالانشي الجديد والعناية بالانشي الجديد
٩٥	٦	وجعل	ويجعل
٩٨	٥	مناهج فلسفية وقانونية	مناهج فلسفية وقانونية ومناهج فلسفية وحقوقية
١٠٠	٤	استبقى أصله	أستبقى أصله
١٠٤	٤	وضعت قضية العقد	وضعت قضية القصد
١٠٤	٣	فليس له ذنب	فليس له ذلك
١٠٥	٢	ذي الرقم	ذا الرقم
١٠٥	٢	سنة ١٩٢٧	سنة ١٣٢٧
١٠٥	١٦	وبين الاجتماعات المدنية	وبين الاجتماعات الدينية
١٠٥	٢٣	ان هذه المظاهرات	ان هذه التظاهرات
١٠٦	٤	عنقه بهذا المعنى	غنية بهذا المعنى
١٠٨	٦	وتحدد مدتها	وتحدد مدتها

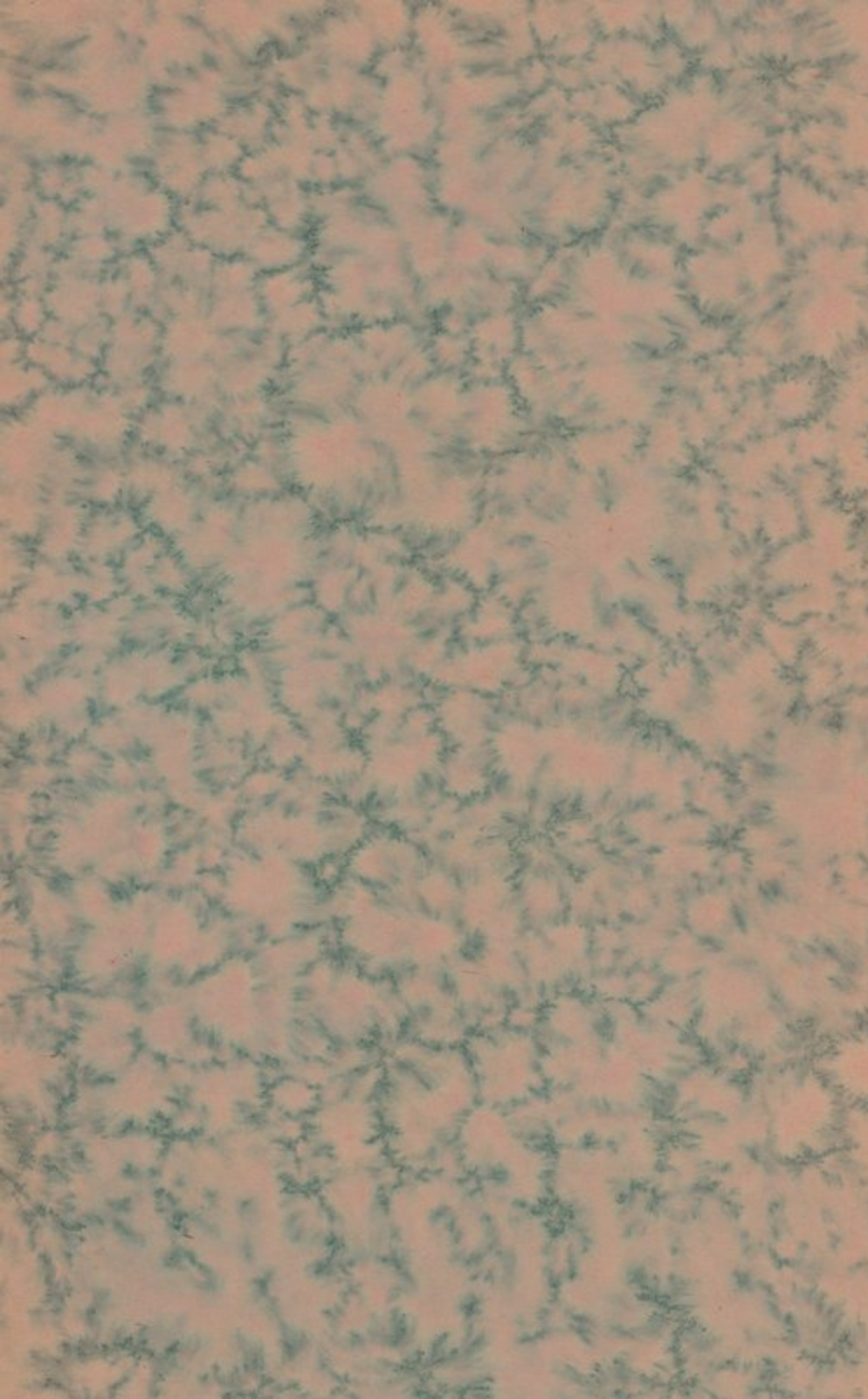
الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
١٠٨	١٧	ومن الامم ما تطبق	ومن الامم من تطبق
١١٠	١٧	للطرق القانونية	للطرق القانونية
١١٠	٢١	منهما	عليها
١١٣	٣	ان حرية الاجتماعات	ان حرية الجمعيات
١١٣	١٠	لنفقات جزائية	لتعقيبات جزائية
١١٦	٢١	أفقرهم	أفقرها
١١٦	٢٢	وأغناهم	وأغناها
١١٧	٥	بأن هنالك شهاً	بان هنالك شيئاً
١١٨	٢٠	تبعث التطورات	تبعث التطورات
١١٩	٢	تقبل البيانات	تقبل الهبات
١٢٠	٦	نحت نحو القسم الاول	نحت نحو القسم الاول
١٢٠	٧	للمدافع عن حق الشخص	للمدافع عن حق الشخص
١٢٠	١٨	تنال مساعدة على السلطة	تنال مساعدة من السلطة
١٢١	٣	في قانون ١٩٣١	في قانون ١٩٣٦
١٢٥	٦	المحلات	ان المحلات
١٢٥	٩	بل تشكل	بل باعتبارها تشكل
١٢٥	١٦	منفعين متناقضين	منفعين متناقضين
١٢٥	١٩	لمدينة دمشق الممتازة	لمدينة دمشق الممتازة ذو
		الصادر	الرقم ١٤ الصادر
١٢٦	١٠	المادة التالية منه	في المادة الثالثة منه
١٢٦	٢٠	من قرار رقم ١٤٥٧	رقم ١٤٦٧

الصفحة	السطر	الحطأ	الصواب
١٤٧	٩	وتعميم المواد الحيوانية	وتفحيم المواد الحيوانية
١٣٣	٤	قوة تأثيرية	قوة تأييدية
١٣٦	٤	بين الحكومة الدين	وبين الحكومة ورجال الدين
١٣٦	٦	حرية من يعتقد	حرية من لا يعتقد
١٣٩	٩	له دينان	له دين
١٤٦	٤	قوة تأييدية	قوة تأييدية
١٤٧	٣	ان يختار ما يريد	أن يختار من يريد
١٤٨	٥	يتقاضون	يتعاطون
١٤٨	١٧	تحت غاية عملية	تحت غاية علمية
١٥٠	٤	يقبل عدداً	يقبل مجاناً عدداً
١٥٢	١٧	قد اكتسبت	قد اكتسب
١٥٥	٤	في الاموال الخاصة	في الاملاك الخاصة
١٥٧	١٩	الاشخاص العادين	الاشخاص العادين
١٦٥	١٢	التي منحت لها	التي سمحت لها
١٧١	١٥	تفترض تنفيذ الاتفاقية	تعترض تنفيذ الاتفاقية
١٧٥	١٢	هذا التغيير	هذا التعبير
١٧٥	١٩	شروط العقدية	شروط العقد
١٧٦	٧	بل تديره مؤقتاً	بل هو تدير مؤقت
١٧٨	٤	ان قضية التكهن	ان نظرية عدم التكهن
١٨٢	٢٠	يعتبر المتعهد دخلاً	يعتبر المتعهد والادارة دخلاً
١٨٤	٤	فيها جوابين	عنه جوابين

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
١٨٤	١٥	بينهما	بيننا
١٨٩	١١	خطة حكيمية	خطة حكيمية
١٩١	١٨	تشكل حالة القوة القاهرة	تشبه حالة القوة القاهرة
١٩٣	٢	القاعدة للعقود	القاعدة في العقود
١٩٣	٤	ارادة وطبيعية	ارادة وطبيعية
١٩٥	١٥	من هي السلطة	ما هي السلطة
١٩٦	١٣	ان يفت	ان ينب
١٩٦	١٧	طبيعة العقود الادارية	صفة العقود الادارية
١٩٧	٨	بعد مرجعها	بعد من مرجعها
١٩٨	٣	يوجد ويحور	يوجد او يحور
٢٠٠	١٦	اربعة قواعد	اربع قواعد
٢٠٤	٣	التجاوز على الوظيفة	التجاوز على حدود الوظيفة
٢٠٧	٨	لا يدخل اليها ضمن	لا يدخل اليها الا ضمن
٢٠٩	١١	ولست بحاجة	لذلك ليست بحاجة
٢١٠	٨	فان الاموال	فان الصرفيات
٢٢٨	١٠	ومعنايان مختلفان	ومعنايان مختلفان
٢٣٠	١٨	المدرجة	المدرجة
٢٣١	١٣	لا يعدون	لا تعد
٢٣١	٢٠	اما الخدمة عامة	اما الخدمة عامة
٢٣٦	٦	باب اولى	من باب اولى
٢٣٩	٤	ليس باعتبار قيمته عقاراً	ليس باعتباره عقاراً
٢٣٩	٢٠	التي زيد عدد سكانها	التي زاد عدد سكانها

الصفحة	السطر	الخطأ	والصواب
٢٤٢	٥	بالعكس واذا	وبالعكس اذا
٢٤٣	٣	ليست صفة طبيعية	ليس صفة طبيعية
٢٤٧	٦	توضع كلها	فهي توضع كلها
٢٤٨	٨	اكتسبت	اكتسب
٢٥١	٣	الى حين سوء	الى حد سوء
٢٥١	٢٢	ترفض تحيز	ترفض ان تحيز
٢٥٦	٤	حق الدخول والمنظر	حق الدخول والمنظر
٢٥٦	١٦	اللذان	اللذين
٢٦١	٤	تأمن اعطاء الفرد	تؤمن اعطاء الفرد
٢٦٤	٥	هذا الاشغال	هذا الشغل
٢٦٩	١٢	مخطط عام بالاعمال	مخطط عام للاعمال
٢٧٠	١٢	العائدي للنفع العام	العائد للنفع العام
٢٧٢	٢٠	لاصحاب الحقوق	لاصحاب الحقوق العينية
		العينية المعروفون	المعروفين
٢٧٤	٦	ويفقد بالنتيجة	ويفقد بالنتيجة
٢٧٦	١	واعطى هؤلاء	واعطى لها
٢٧٨	١٤	ليس لها انه	ليس لها ان
٢٨٦	٤	على ان يحق لها	على انه يحق لها
٢٩٨	٦	ان يدفع تعويضاً	ان يدفعوا تعويضاً
٢٩٠	٦	الادارة صحاب الاملاك	الادارة الى اصحاب الاملاك
٢٩١	٧	الاصول الفرنسي	الاصول الافرنسية
٢٩٦	١٠	اتفاقية تعقد الادارة	اتفاقية تعقدها الادارة
٢٩٧	٧	هما ويتعارضان	وهما يتعارضان

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
٣٠٥	٢٤	اثناء المقابلة صعوداً	اثناء المقابلة صعود
٣٠٦	٦	المادة الثانية والعشرين	المادة الثامنة والعشرين
٣٠٦	٢٢	التي كلفتها العمل اثنتي عشر	التي كلفتها اثني عشر
٣٥١	١٢	سببه	سببها
٣١٧	٩	بصاحت لبيع	بصاحب النبع
٣٢٠	٢٠	وعندما يصار	وعندها يصار
٣٢٢	٣	صينغ واشغال	صينغ واششكال
٣٢٤	١٥	ينحصر مفعوله	ينحصر مفعولها
٣٢٤	٢١	تشكل عضو ادارياً	تشكل عضواً ادارياً
٣٣٢	١١	١٩٢٤	١٩٢٨
٣٣٥	١١	الحصول بل	الحصول عليها بل
٣٣٦	٢٠	كما يعتبر	كان يعتبر
٣٣٧	١٨	ام هامة	واما هامة
٣٤٢	١٥	في الدرجة	في الدرجة الاولى
٣٤٣	١٠	البناء والمستأجر والجار	بناء المستأجر وبناء الجار
٣٤٥	١١	من الوجهتين الحقوقية	من الوجهتين الحقوقية والادارية
٣٤٦	٢١	ويمكنون بذلك	ويمكنون وبذلك



350:Sh53mA:v.2:c.1

الشريف، احسان

موجز الحقوق الادارية

AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT LIBRARIES



01021152

American University of Beirut



350

Sh 53 mA

Vol 2

General Library

