

آلية تقدير البدل النقدي الاستملاكي

"دراسة مقارنة"

إعداد طالب الدكتوراه: حسين عايد العباس

قسم القانون العام - كلية الحقوق - جامعة دمشق

إشراف الأستاذ الدكتور: محمد يوسف الحسين

الملخص

يعد هذا الموضوع من أهم المواضيع التي عالجها قانون الاستملاك لما يشتمل عليه من دقة عالية ونتائج خطيرة تستهدف عملية الاستملاك ككل، حيث يتجلى هنا تحقيق المعادلة التي كانت وما زالت - تشكل عثرة وصعوبة في العملية الاستملاكية، وهذه المعادلة تكمن في التوفيق بين مصلحة الإدارة في إقامة مشاريعها ذات النفع العام من جهة، وحق المواطن في ملكية عقاره المنوي استملاكه، ذلك الحق المصان والمحفوظ بالدستور، وانطلاقاً من ذلك كان لا بدّ من إضفاء نوع من العدالة على تقدير قيمة العقارات المستملكة حتى يصل صاحب العقار المستملك إلى تعويض عما لحق به من جراء عملية الاستملاك، وفي سبيل ذلك بحث القانون مسألة تخمين العقارات محل الاستملاك من حيث تشكيل اللجان وطبيعة قراراتها وآلية عملها.... .

كلمات مفتاحية : الاستملاك، النفع العام، التعويض العادل.

The mechanism for estimating the expropriative cash allowance (A Comparative Study)

Prepared by: Hussein Aied Al-Abbas

Supervised by: Dr. Mohammad Youssef Al-Hussein

**Damascus University, Collage of Law, Department of Public
Law.**

Abstract

This issue is considered one of the most important topics dealt with by the expropriation law because of its high accuracy and dangerous results aimed at the acquisition process as a whole, as it is here to achieve the equation that was - and still is - a stumbling block and difficulty in the expropriation process, and this equation lies in reconciling the interest of the administration in Establishing its projects of public benefit on the one hand, and the citizen's right to own the property that is intended to be appropriated, that safeguarded and preserved right in the constitution, and based on that, it was necessary to impart a kind of justice to the assessment of the value of the expropriated real estate until the owner of the expropriated property reaches compensation for what he suffered as a result The expropriation process, and for this the law discussed the issue of valuing the real estate subject of acquisition in terms of the formation of committees, the nature of their decisions, and their working mechanism

Key words: Expropriation, public benefit, fair compensation.

مقدمة:

إن تقدير بدل الاستملاك يجب أن يقوم على أصول قانونية وأسس علمية وضعتها القوانين والأنظمة النافذة حرصاً من المشرع في أن يبتعد ذلك التقدير عن الجزافية والعشوائية وأن يحقق حماية حق صاحب العقار المستملاك في أن يتلقى تعويضاً عادلاً، ولعل العدالة في بدل الاستملاك تقتضي أيضاً أن يُدفع ذلك البديل بأقرب فترة ممكنة من صدور مرسوم الاستملاك، وأن يكون الدفع كاملاً.

وفي سياق حديثنا عن تحقيق العدالة لصاحب العقار في قبض بدل عادل ومناسب فإن الأساس الذي يجب أن يقوم عليه تقدير البديل الاستملاكي يجب أن يأخذ بعين الاعتبار جميع الظروف والنواحي التي تحيط بوضع العقار، وكذلك نوعية العقار (سليخ-عرصة-مُعد للبناء مبني أو غير مبني...)، والأخذ بالحسبان الأسعار الرائجة للعقارات المجاورة للعقار محل الاستملاك، وعدم الاقتصار على قيمة العقار بشكل مجرد، بل يجب أن تشمل القيمة أيضاً جميع الحقوق /كبدلات الإيجار مثلاً/ وبعبارة أخرى يجب أن تحيط اللجنة المكلفة بالتخمين علماً بكل ما من شأنه التأثير من قريب أو بعيد في قيمة العقارات المستملكة حتى يكون تقديرها مجافياً للظلم ومنصفاً لحقوق أصحاب العقارات المستملكة، وهذا أمر ليس باليسير فهو يحتاج إلى النظر ملياً في القوانين والأنظمة النافذة والمتعلقة بالعملية الاستملاكية بشكل متكامل وتوخي الدقة والموضوعية في تطبيقها، وكذلك انتقاء المعايير المناسبة لكل حالة من حالات الاستملاك بحسب معطياتها.

مشكلة البحث:

بعد تحقق أغراض النفع العام كمسوغ رئيس لنزع الملكية الخاصة للعقار، تدور هناك عدة تساؤلات تبرز فيها إشكالية هذا البحث الحقيقية وهي:

- 1- هل حقق الاستملاك شرائطه الدستورية والقانونية بأن رافقه تعويض عادل على اعتبار أن الأخير هو العزاء الوحيد لصاحب العقار المسلوب ملكه وهل حقق هذا التعويض التوازن المنشود بين المالكيتين العامة والخاصة؟
- 2- هل كانت أسس تقدير هذا التعويض متوافقة مع مقتضيات العدالة والمنطق وبعيدة عن مظاهر العشوائية والمزاجية وملتزمة بأحكام القوانين والأنظمة النافذة؟
- 3- هل أحاطت اللجان المختصة بتقدير هذا التعويض والبديل بجميع الظروف والملابسات المتصلة بالعقارات قيد التقدير؟

أهمية البحث :

تتجلى أهمية البحث في أمرين أساسيين:

- 1- بعد تحقق أغراض النفع العام كمسوغ لنزع ملكية عقار ما، كان لا بدّ من الاستملاك حتى يحقق شرائطه القانونية والدستورية أن يرافقه تعويض عادل لصاحب العقار المستملك ولعل هذا التعويض هو العزاء الوحيد لصاحب العقار المستملك المسلوب ملكيته، وعليه فإن آلية تقدير قيمة العقار وعدالة البديل المدفوع لصاحبه هو المعول عليه في تحقيق التوازن المنشود في عملية الاستملاك بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.
- 2- إن عدم تقيد الإدارة(نازعة) الملكية بأحكام القانون، لاسيما الطرق التي رسمها في نزع الملكية واستحقاق التعويض العادل مقابل الاستملاك، يقلب هذا الاستملاك إلى اعتداء على حق الملكية ويجعل من عمل الإدارة غير مشروع.

ونظراً لأهمية ما قد سلف فقد آثرنا بحث هذا الموضوع بشيء من التفصيل.

منهجية البحث:

حاولنا أن تأتي هذه الدراسة وفقاً لأسلوب تحليلي مقارنة بصدد استجلاء الملامح والجوانب المختلفة لمشكلة البحث المتمثلة بمدى تقيد الإدارة بنص القانون والطرق التي رسمها في نزع الملكية واستحقاق التعويض العادل للأفراد مقابل الاستملاك ، فكان لا بد من التطرق إلى توضيح مفهوم البديل الاستملاكي وخصائصه والمبادئ التي يجب الاستناد عليها والطرق الواجب مراعاتها في تقدير قيمة هذا البديل، وفق مطلبين رئيسيين كما يلي:

- **المطلب الأول : ماهية البديل الاستملاكي**
- **الفرع الأول : مفهوم البديل الاستملاكي**
- **الفرع الثاني : خصائص البديل الاستملاكي**

المطلب الثاني : القواعد العامة في تحديد قيمة البديل الاستملاكي

- **الفرع الأول : المبادئ المعتمدة في تقدير قيمة البديل الاستملاكي**
- **الفرع الثاني : كيفية تقدير التعويض (البديل الاستملاكي)**

المطلب الأول

ماهية البديل الاستملاكي

لتحديد ماهية البديل الاستملاكي لا بدّ لنا من توضيح مفهومه وتبيان خصائص هذا البديل وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

مفهوم البديل الاستملاكي

إذا كان للإدارة سلطة تقدير المنفعة العامة الموجبة لنزع الملكية، فإن عليها بالمقابل تعويض أصحاب الشأن عن الأضرار التي تلحق بهم نتيجة لحرمانهم من أملاكهم، ومبدأ عدالة التعويض هو مبدأ أكدته جميع الدساتير المتعاقبة في سورية بدءاً من دستور /1928/ الذي جاء في المادة /13/ منه: ((حق الملكية في حمى القانون فلا يجوز أن ينزع من أحد ملكه إلا للمصلحة العامة وفي الأحوال المنصوص عليها في القانون، بعد تعويض عنه تعويضاً عادلاً)) ، وسارت كل الدساتير المتلاحقة على هذا المبدأ وصولاً لدستور عام /2012/ النافذ حالياً ، حيث نصت المادة /15/ منه : ((1- لا تنزع الملكية الخاصة إلا للمنفعة العامة بمرسوم ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون 2- يجب أن يكون التعويض معادلاً للقيمة الحقيقية للعقار))^[1].

وبناءً عليه يمكننا تعريف البديل الاستملاكي بأنه البديل المقدم عن الملكية الفردية وبه يتم جبر التعدي على حرمتها ، وهذا الإجراء هو التزام على الجهة المستملكة يحتمه الدستور.

[1] راجع المادة /15/ من دستور الجمهورية العربية السورية النافذ بتاريخ 27 فبراير شباط لعام 2012.

ولا بد من التنويه إلا أن إناطة نقل الملكية وتعليقه على دفع البديل الاستملاكي هو مبدأ استقر عليه الاجتهاد القضائي ((لا يجوز اعتبار الاستملاك تاماً بصورة نهائية إلا بعد دفع الثمن من قبل الدائرة المستملكة))^[1].

وقد تساءل بعض الفقه عن أساس التزام الإدارة بالتعويض على أساس مقابل نزع الملكية؟

في الحقيقة لا يمكن إقامة التزام الإدارة بالتعويض على أساس الالتزام التعاقدية؛ لأن نزع الملكية لا يتم بطريق التعاقد بين أصحاب الشأن والإدارة، إنما يتم بالإرادة المنفردة لهذه الأخيرة، وكذلك لا يمكن تأسيس هذا الالتزام على قواعد المسؤولية التقصيرية؛ لأن هذه المسؤولية تقوم على ثلاثة أركان هي: الخطأ والضرر والعلاقة السببية، والخطأ في حالة الاستملاك لا يتوافر لصدور القرار الخاص به وفقاً للقانون، والصحيح أن أساس التزام الإدارة بالتعويض عن نزع الملكية هو القانون، وليس العمل غير المشروع؛ لأن الإدارة قد قامت باتخاذ الإجراءات المنصوص عليها قانوناً لنزع الملكية، أما إذا تم الاستملاك دون اتباع هذه الإجراءات فإن التزام الإدارة بالتعويض في هذه الحالة يؤسس حسب الرأي الفقهي الراجح على أساس العمل غير المشروع، وهو ما يعني تعويض صاحب العقار تعويضاً كاملاً طبقاً لقواعد المسؤولية التقصيرية؛ لأن القول بغير ذلك قد يشجع الإدارة على نزع ملكية العقارات دون اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة^[2]. واستناداً لما تقدم لا بد من النظر إلى الاستملاك بالنظر إلى غاياته وبكونه يحقق المنفعة العامة والتعامل مع مفهوم

^[1] راجع اجتهاد محكمة النقض السورية رقم /154/ لعام /1988/ المنشور في مجلة المحامون العدد الأول ، 1989 ، ص 916.

^[2] د. مهملات، محمد عبد الغني، 2005، الاستملاك ورقابة القضاء الإداري. رسالة دكتوراه، جامعة دمشق ، ص 55.

البديل الاستملاكي على اعتباره التعويض العادل وذلك عندما يكون الاستملاك مشروعاً وموافقاً لصريح الدستور.

الفرع الثاني

خصائص البديل الاستملاكي

يتمتع البديل الاستملاكي بالعديد من الخصائص:

أولاً: عدم خضوع البديل الاستملاكي للتكليف الضريبي:

نص اجتهاد محكمة القضاء الإداري السورية على أن: ((الاستملاك هو نزع للملكية الفردية لتحقيق منفعة عامة لذا فإن البديل الذي أوجب الدستور أن تكون له صفة التعويض العادل لا يمكن أن يعتبر في حكم ما ينتج عن العمليات التجارية أو عمليات المضاربة وتحقيق الربح وبالتالي فإن بدل الاستملاك لا يصح أن يكون خاضعاً للضريبة على الدخل))^[1].

ثانياً: خضوع البديل الاستملاكي للتقادم الطويل:

تصرف الأمانات المودعة في المصرف بعد قيام ذوي الاستحقاق بالمعاملات القانونية وموافقة الجهة المستمكة ويسقط حق أصحابها بقبضها من المصرف بعد انقضاء خمسة عشر عاماً على إيداعها فيه بحيث تعاد إلى صندوق الجهة المستمكة ما لم ينقطع التقادم طبقاً لأحكام القانون^[2].

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية: ((إن الالتزام بدفع الاستملاك يسقط بعد انقضاء خمسة عشرة سنة تطبيقاً لأحكام المادة /372/ من القانون المدني

[1] حكم محكمة القضاء الإداري رقم /829/ لعام /1996/ المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام /1996/ ، ص 802.

[2] راجع المادة /33/ من المرسوم التشريعي رقم /20/ لعام /1983/ قانون الاستملاك السوري النافذ.

السوري باعتبار أن سريان التقادم يبدأ من اليوم الذي يصبح فيه الدين مستحق الأداء تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة /378/ من القانون المدني ويترتب على التقادم انقضاء الالتزام تطبيقاً لأحكام الفقرة السابقة أيضاً))^[1].

كذلك قضت محكمة النقض بذات الاتجاه أو الرأي بحكمها الصادر بعام /1984/ : ((إن القيمة الاستلامية المودعة في المصرف يسقط حق أصحابها بقبضها من المصرف بعد انقضاء خمسة عشرة سنة على إيداعها في المصرف ما لم ينقطع التقادم وإن مدة التقادم المذكورة تبدأ من تاريخ تبليغ المالك أن بدل الاستملاك أودع بالمصرف))^[2].

ثالثاً: عدالة البديل الاستملاكي وعدم توفر بديل بغني عنه:

يشترط لتحقيق صفة العدالة في البديل الاستملاكي عدم وضع حد له في التشريع لأن في ذلك مخالفة صريحة لأحكام الدستور، كذلك يشترط عدم اقتصار أسس التقدير على الأموال المادية فقط بل يجب الأخذ بعين الاعتبار جميع الأمور التي تساهم في رفع قيمة العقار المستملك (كبدلات الإيجار التي يفوتها مرسوم الاستملاك على صاحب العقار)، كذلك يشترط لتحقيق هذه الصفة إعادة التخمين في حال مرور فترة زمنية طويلة على التخمين سواء كان الاستملاك قائماً بالاستناد إلى القانون الاستملاك القديم رقم /20/ لعام /1974/ أو دفع الفائدة المحددة بالقانون إذا كان الاستملاك قائماً بالاستناد إلى المرسوم التشريعي رقم /20/ لعام/1983/، وأن يكون هذا البديل نقداً ويتم دفعه بشكل كامل وفي حال دفعه على أقسام يجب أن يكون ذلك خلال فترات زمنية متقاربة تلافياً لضرر صاحب العقار مع الإشارة إلى أحقية انتقال

^[1] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم /71/ في الطعن رقم /61/ لعام 1979 ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام 1979 ، ص 93.

^[2] حكم محكمة النقض السورية رقم /491/ لعام 1984/، المنشور في المدونة القضائية للاجتهاد المقارن، إعداد زكية وأنس الكيلاني، دار الأنوار ، الطبعة الأولى ، المجلد 12، دمشق، ص 101.

حق مشتري العقار المستملك من حق عيني على العقار المستملك إلى حقه في استيفاء البديل باعتبار أن الاستملاك يؤدي إلى استحالة التنفيذ العيني حيث يستعاض عنه بالتنفيذ البديل عن طريق استيفاء البديل الاستملاكي من قبل المشتري، كذلك لا بد من الإشارة أيضاً إلى أن تنظيم أمر صرف أو جداول استحقاق بأسماء مالكي العقار المستملك لا يغني عن الدفع الفعلي ولا ينتج بالتالي آثاره القانونية^[1].

المطلب الثاني

القواعد العامة في تحديد قيمة البديل الاستملاكي

رغبة من المشرع في أن يكون تقدير قيم العقارات المستملكة متوافقاً مع مقتضيات العدالة والموضوعية وبعيداً عن مظاهر العشوائية والمزاجية فقد وضع أسساً ومعايير ينبغي على لجان التقدير أن تسير على هداها وأن تسعى إلى تطبيقها بمنتهى الدقة في جميع أعمالها وقد وردت هذه الأسس والمعايير في عدد من القوانين والمراسيم والتعليمات المتناثرة بحيث عالج كل منها فئة من فئات العقارات من جهة تقدير قيمتها، وينبغي أن يُعلم بأن تقدير القيمة لا يقتصر على مساحة الأرض بالأمتار فقط وإنما يجب أن ينال صاحب العقار تعويضاً عن المنشآت القائمة على عقاره المستملك، كما ينبغي أن يشمل التقدير قيمة الأشجار القائمة على الأرض المخمئة وكذلك الزروع والثمار وكافة المحصولات الأخرى التي زرعت قبل قيام اللجنة البدائية بتقدير الأرض، وعلى اللجنة الموكلة بتقدير القيمة أن تحيط علماً بجميع الظروف والملابسات المتصلة بالعقارات قيد التقدير وأن تتقيد بالأحكام والأصول الواردة في قانون الاستملاك والقوانين الأخرى المرتبطة به وعليها أن تكون مطلعة على كل جديد يصدر في مجال أسس التقدير من تعليمات وبلاغات ، ولا بد من الإشارة في هذا المقام إلى بعض التشريعات المرتبطة بقانون الاستملاك والمتعلقة

[1] السلوم، محمد صبحي ، 1983، شرح قانون الاستملاك . مطبعة خالد ابن الوليد، دمشق ، ص 65.

بتقدير قيم العقارات محل الاستملاك مثل القانون رقم /60/ لعام /1979/ والقانون رقم /3/ لعام /1976/ المتعلق بمنع الاتجار بالأراضي وكذلك المرسوم التنظيمي رقم /2405/ تاريخ 1985/7/21 الذي وضع أسس تقدير قيمة أثمان الأراضي الزراعية وأسس تقدير قيم العرصات المعدة للبناء وقد عدل هذه المرسوم التنظيمي بالمرسوم رقم /301/ تاريخ 1991/10/27 ، وقد تم من خلال هذه المراسيم التمييز في معرض الأسس التي يتم وفقها تقدير قيم الأراضي الزراعية بين الأشجار المشجرة وغير المشجرة من جهة، وبين المروية وغير المروية من جهة أخرى... فقد أوجبت جميع القوانين والمراسيم والتعليمات المتعلقة بأسس تقدير القيمة- وتوخياً للعدالة- أن يؤخذ بالحسبان نوعية العقارات المستملكة هل هي أرض زراعية أم غير زراعية أم أراضي سليخة، وهل هي أرض مبنية أم غير مبنية، وهل هي شاغلة أم غير شاغلة وكذلك ينبغي أن يؤخذ بعين الاعتبار درجة بعد العقار أو قربه عن مركز الوحدة الإدارية والتجمعات العمرانية ومن المفروض أن تسترشد لجان التقدير بالأسعار الراجعة للعقارات المجاورة، وأن تحيط علماً بجميع الظروف والأحوال التي تحيط بكل عقار على حدة، ونستعرض فيما يلي أهم المبادئ التي يجب مراعاتها في تقدير التعويض (البديل الاستملاكي) في كل من فرنسا ومصر وسورية وكيفية تقدير هذه التعويض .

الفرع الأول

المبادئ المعتمدة في تقدير قيمة البديل الاستملاكي

في فرنسا كانت المادة/21/ من المرسوم التشريعي الصادر بتاريخ 1958/10/23 هي التي تطبق على نظام تقدير التعويض على نزع الملكية ثم عدلت بتشريع 1962/7/26 ولكن الاعتراضات عليه وصعوبات تطبيقه أدت إلى صدور قانون 1965/7/10 الذي أكمله المشرع الفرنسي بالمرسوم الصادر في 1966/10/11

وأصبحت نصوص القانونين الأخيرين هي المطبقة على نظام تقدير التعويض في التشريعي الفرنسي^[1]، 1- حيث يؤسس التعويض عن نزع الملكية في القانون الفرنسي على مبدأ جبر الضرر على اعتبار أن نزع الملكية هو عمل إداري مشروع نتج عنه ضرر ويجب أن يكون الجبر كاملاً للضرر الحاصل فلا يجوز أن يكون التعويض أقل أو أكثر من مقدار الضرر، وفي هذا الخصوص قضت محكمة ليون في 1987/3/12 بأن يقدر التعويض على أساس حساب ما يمكن أن يعوض المنزوعة ملكيته من ناحية الطبيعة ونفس الخدمات ونفس العائد عليهم من العقار ويضاف إلى هذا التعويض النفقات التي يصرّفها المالكون نتيجة نزع ملكياتهم ليعودوا لنفس المستوى السابق^[2]، وقد نصت المادة 13/13 من قانون نزع الملكية الفرنسي الصادر في مرسوم عام 1958 على أن التعويضات المنصوص عليها يجب أن تغطي كامل الضرر المباشر والمادي والمحقق الناجم عن عمل نازع الملكية، وبهذا المفهوم لا يعوض المشرع الفرنسي عن الأضرار غير المباشرة وتكون معظمها تلك الناتجة عن الأشغال العامة المنفذة عقب نزع الملكية على العقارات المنزوعة ملكيتها، وكذلك أيضاً لا يعوض عن الضرر غير المادي فلم يسمح التشريع والقضاء الفرنسيين بالتعويض عن الضرر المعنوي (Le prejudice moral)، وذلك بسبب استحالة تقدير هذا الضرر، فالقضاء لا يستطيع تقدير الحالات النفسية للأشخاص الملية بالمشاعر الخاصة والذكريات والروابط الأسرية التي تربط المالك بالعقار، وبالمقابل يعوض المشرع الفرنسي على الضرر المحقق فقط وهو الضرر الواقع فعلاً والذي يمكن تقديره ويقبل التعويض عنه في الحال مع استبعاد كل النتائج الاحتمالية حيث يعد من قبيل الضرر الاحتمالي نية المالك في

[1] Chapus (Rane)- ,1987 - Droit administratif général, tome2, Motchrisstien, PARISE , P.685.

[2] Le petit [Jean , François] (دون ذكر سنة الطبع), le guide de l'expropriation ,édition du j.n.a, PARISE , P51.

بناء مساكن على الأرض التي نزع ملكيتها، بيد أن المشرع الفرنسي اعتبر أن الضرر المستقبلي كالضرر المحقق يمكن التعويض عنه لأنه لم يشترط أن يقع الضرر فعلاً بل اكتفى أن يكون مؤكداً وقوعه في المستقبل، أما المشرع المصري فقد أقام قرينة على أن كل عمل نفذ على العقار المستملك بعد نشر قرار نزع الملكية في الجريدة الرسمية يجب استبعاده عند تقدير قيمة التعويض كون القصد من إجراؤه رفع قيمة التعويض وهو ما نصت عليه المادة/22/ من القانون /10/ لسنة 1990 الخاص بنزع ملكية العقارات للمنفعة العامة: ((لا يدخل في تقدير التعويض المستحق عن نزع الملكية المباني والغراس أو عقود الإيجار أو غيرها، إذا ثبت أنها أجريت بغرض الحصول على تعويض يزيد على المستحق وذلك دون المساس بحق ذوي الشأن في إزالة هذه التحسينات على نفقتهم الخاصة بشرط عدم الإضرار بالمشروع المراد تنفيذه، ويعد كل عمل من هذا القبيل بعد نشر قرار نزع الملكية في الجريدة الرسمية أنه قد أجري للغرض المذكور ولا يدخل في تقدير التعويض)) ومن جانبنا نرى إلى أن زهاب المشرع المصري بهذا الاتجاه فيه من الظلم الكبير لأصحاب العقارات المستملكة سيما أنه لا بد من إخطار ذوي الشأن بقرارات المنفعة العامة على اعتبارها قرارات فردية وعدم الاكتفاء بالنشر بالجريدة الرسمية وعندئذ تأسيس عدم استحقاقهم لأي تعويضات عن الإنشاءات التي تمت بعد إخطارهم بقرار نزع الملكية للمنفعة العامة ، كذلك ذهب المشرع المصري إلى أن أي زيادة أو نقصان تطرأ على قيمة الجزء الذي لم تنزع ملكيته (في غير مشروعات التنظيم داخل المدن) يجب مراعاته في تقدير قيمة التعويض وهو حكم قرره المادة /17/ من القانون /10/ المشار إليه أعلاه وفي هذا الصدد فلا بد من البيان من أن منطق الأمور يوحي أن القيام بأعمال المنفعة العامة يؤثر على زيادة قيمة العقار (حيث أن إقامة الحدائق واتساع الشوارع وإنشاء المدارس وبناء المراكز الصحية كل ذلك يزيد من ثمن بيع العقارات التي تقع عليها أو بقربها) بيد أننا نرى أن المشرع المصري لم

يحتسب هذه الزيادة عند تقدير التعويضات ، فإذا كان نزع الملكية بقصد توسيع شارع فإن العقار يمكن أن تتضاعف قيمته بعد إنشاء المشروع ومن غير المقبول أن تتحمل الدولة هذه التكاليف مرتين، مرة بالإنشاء ومرة بصرف تعويضات عن زيادة في قيمة العقارات نتجت عن القيام بمشاريعها، كذلك قرر المشرع المصري بأنه إذا زادت قيمة العقار المقرر نزع ملكيته نتيجة تنفيذ مشروع سابق ذي منفعة عامة فلا تحتسب هذه الزيادة في تقدير التعويض إذا تم نزع الملكية خلال خمس سنوات من تاريخ بدء التنفيذ في المشروع السابق، وهذا ما قرره المادة /18/ من القانون /10/ لسنة 1990 المشار إليه أعلاه، بيد أننا نجد أن في ذلك ظلم كبير لذوي الشأن (أصحاب العقارات المستملكة) لأنه لن يصرف نصف التعويض إلا إذا قدم شهادة بسداد مقابل التحسين، وفي ضوء ذلك يكون المالك منزوع الملكية قد تضرر مرتين، الأولى في عدم تقدير قيمة العقار الحقيقية بسبب زيادة القيمة نتيجة أعمال المنفعة العامة، والثانية في سداد نصف تكاليف هذه الزيادة عند تنفيذ مشروعات التحسين كون القانون رقم 222 لسنة 1959 يلزم ملاك العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة بدفع مقابل تحسين يعادل نصف الفرق بين قيمة العقار قبل التحسين وبعده^[1] ، لذا نرى أن على المشرع المصري تلافي ذلك وأن يقدر العقار بقيمته الحقيقية مع خصم التكاليف التي ساهمت بها الدولة في هذه الزيادة.

أما في سوريا فقد نص قانون الاستملاك على تشكيل لجنة بدائية بقرار مبرم يصدر عن الجهة المستملكة ، مهمتها تقدير قيمة العقارات المستملكة، وتتألف هذه اللجنة من ثلاثة أعضاء يكون أحدهم مهندساً، وإذا كان العقار المراد استملاكه أرضاً مشجرة أو مزروعة فيجري التقدير من قبل لجنة يكون أحد أعضائها خبيراً بأمور

[1] د. الحلو، ماجد راغب ، 1998. القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص 665.

الزراعة ، وينبغي أن يختار هؤلاء من رجال الإدارة الذين يتمتعون بخبرة جيدة وقدر كبير من الموضوعية والتجرد كما يجب حضور جميع أعضاء اللجنة ويصح أن تصدر قراراتها بالأكثرية^[1]، ومن البديهي ألا يكون بين أحد أعضاء اللجنة وأي من أصحاب الحقوق علاقة قرابة أو صلة تنطبق عليها أحكام المادة /175/ من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري النافذ رقم /1/ لعام 2016، وعلى اللجنة أن تقدر قيمة العقارات على أساس قيمتها قبل تاريخ مرسوم الاستملاك مباشرة، وأن تسقط من حساب القيمة كل الارتفاعات الطارئة على الأسعار نتيجة عملية الاستملاك أو المضاربات التجارية إن لم يكن هناك ارتفاع مماثل في المناطق المماثلة^[2]، ولعل هذا الحكم الأخير هو الحرص على مصلحة الإدارة وعدم تكبيدها أكثر مما يستحقه صاحب العقار في بدل الاستملاك ومن ناحية أخرى وإعمالاً لنظرية الإثراء بلا سبب فإنه لا يجوز أن يتحقق لصاحب العقار أرباحاً ومغانم بنتيجة عملية الاستملاك وأن يعطى أكثر مما تستحقه قيمة عقاره وهذا كله يقع في ميدان تحقيق معادلتنا التي لا نبرح أن ننادي بها ألا وهي تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة ومصلحة المواطن دون إفراط أو تفريط ، بيد أننا نجد أن نص هذه المادة من وجهة نظر أخرى مناف للعدالة لأن دواعي الاستملاك من أجل تحقيق مشاريع ذات نفع عام أشبه بالعبء الضريبي الذي يجب أن يتحمله المواطنون كافة ونرى أنه لمن العدل أن تتحمل عبء تكاليف هذه المشاريع العامة والتي تعود بالنفع العام كافة عقارات المنطقة التي يجري فيها الاستملاك أي أن تتحملها العقارات المستملكة وغير المستملكة وذلك بفرض ضريبة مناسبة على العقارات غير المستملكة في المنطقة التي يجري فيها الاستملاك لقاء التحسينات والمزايا الخاصة التي لحقت بها بعد تنفيذ مشروع الاستملاك على أن يستخدم هذا المبلغ في التعويض على مالكي العقارات المستملكة بشكل عام.

[1] راجع أحكام المادتين /12-15/ من قانون الاستملاك السوري النافذ رقم /20/ لعام /1983/.

[2] راجع المادة /13/ من قانون الاستملاك السوري رقم /20/ لعام /1983/.

2- أما فيما يتعلق بتحديد أصحاب الحق بالتعويض فقد ذهب المشرع الفرنسي في مرسوم عام 1958 إلى تجديد مبدأ قديم نص عليه مرسوم عام 1935 (الملغى)، حيث حدد الأشخاص الذين يتعين على المالك استدعاؤهم وتقديمهم للإدارة وعلى ذلك فأصحاب الحق في التعويض هم المالكون وأصحاب الشأن الذين يرشد عنهم المالك وأصحاب الشأن الذين يتعين عليهم الإرشاد عن أنفسهم، أما أصحاب الشأن الذين يرشد عنهم المالك فهم المستأجرون وأصحاب حقوق الارتفاق، فإذا تعدد المالك إغفال ذكرهم فيقع عليه دفع التعويضات المستحقة لهم، أما أصحاب الشأن الذين يتعين عليهم الإخطار عن أنفسهم فهؤلاء هم الدائنون العقاريين وأصحاب حقوق الامتياز^[1] .

أما المشرع المصري فقد ذهب إلى أن أصحاب الحق بالتعويض هم المالكون وأصحاب حق الانتفاع والمستأجرون وكل من حاز العقار بطريقة قانونية، وهم ما قرره المادة /8/ من القانون /10/ لعام /1990/ على أنه إذا كان الاعتراض متعلقاً بحق على العين الواردة في الكشوف المشار إليها يجب أن يرفق به جميع المستندات المؤيدة له وتاريخ شهر الكشوف المقدم بشأنها الاعتراض وأرقامها، كما أن قوانين نزع الملكية تعترف باسم المالك الظاهر أو واضح اليد الذي له الحق في التملك طبقاً للقوانين المتعلقة بالتقادم، وقد نصت المادة /14/ من القانون المذكور على أن يكون للجهة طالبة نزع الملكية الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة ، وذلك بقرار من رئيس الجمهورية أو من

[1] Lemasurier (jeanne)- ,1998 - que sais, je, le droit de l' expropriation ,universitaires de France, 1 re édition , P.111.

يفوضه ، ينشر في الجريدة الرسمية ويشمل بياناً اجمالياً بالعقار واسم المالك الظاهر مع الإشارة الى القرار الصادر بتقرير المنفعة العامة^[1].

أما المشرع السوري فقد أوجب على الدوائر العقارية أن تنظم قائمة (بناء على طلب الجهة المستلمة) بأسماء مالكي العقارات المقرر استملاكها وأصحاب الحقوق المسجلة على أصحابها ومقدار حصة كل منهم مع بيان مساحتها والأنواع الشرعية والحقوق العينية والارتفاقية المترتبة على هذه العقارات^[2]، وتقوم الجهة المستلمة بتبليغ مالكي العقارات وأصحاب الحقوق المسجلة القيم المقدرة لعقاراتهم حتى يتعرفوا على ما انتهى إليه التقدير ويمارسوا حقهم في الاعتراض على ذلك التقدير، ويجب أن تنشر القيم المقدرة في بهو الجهة المستلمة وفي صحيفة محلية إن وجدت وإلا ففي إحدى صحف العاصمة ، وتدعو الجهة المستلمة عند انتهاء أعمال التقدير البدائي جميع المالكين وأصحاب الاستحقاق للحضور إلى مكان محدد للاطلاع على اصابة الاستملاك والمخطط وضبط اللجنة بتقدير القيمة وتعرض هذه الأعمال خلال /15/ يوماً ويقوم هذا الاعلان مكان التبليغ لمن تعذر تبليغهم، اما بالنسبة لاعتراض المالكين وأصحاب الاستحقاق على القيمة المقدرة فيجب أن يقدم خلال /30/ يوماً من اليوم الذي يلي نشر الاعلان أو التبليغ، كما أن ميعاد الطعن يبدأ بحق الذين تبلغوا مذكرة من الجهة المستلمة عن القيم المقدرة لعقاراتهم من اليوم التالي لتاريخ تبليغهم، أما الذين تعذر تبليغهم (مجهولي الإقامة من قبل مختار محل الاستملاك أو المقيم خارج حدود المدينة أو أحد ورثة صاحب العقار متوفى لم يتم بإجراءات حصر الإرث القانوني ومعاملة الانتقال في الدوائر العقارية) فيبدأ ميعاد الطعن في حق هؤلاء من اليوم التالي لتاريخ نشر اعلان التقدير البدائي في

[1] د. سعد محمد ، خليل ، 1993. نزع الملكية للمنفعة العامة بين الشريعة والقانون ، دار السلام ، القاهرة، ص 185.

[2] راجع المادة /16/ من قانون الاستملاك السوري النافذ رقم /20/ لعام /1983/.

بهو الجهة المستملكة أو في المنطقة التي يجري بها الاستملاك أو في الصحيفة اليومية ويعتبر في هذه الحالات التاريخ الأبعد في النشر حرصاً على مصالح أصحاب العلاقة^[1] ، فإذا انتهت المهلة المحددة للاعتراض دون أن يقدم خلالها أحد المعارضين فتعتبر القيمة المقدرة مبرمة، فإذا ما تقدم أحد من الشركاء في العقار بالاعتراض على التقدير البدائي كان بمثابة اعتراض على بقية الشركاء، وهذا ما جاء في قرار محكمة القضاء الإداري: ((اعتراض أحد الشركاء على التقدير البدائي يكفي ويفيد منه سائر الشركاء ولو كان التقدير السابق قد أصبح قطعياً بحقهم))^[2].

ولا بد من الإشارة إلى ان الادعاءات بالملكية أو أية حقوق أخرى على عقار أو أكثر من عقارات منطقة الاستملاك يكون في طلب مستقل يودع في اضبارة الاستملاك ويعرض على " لجنة حل الخلافات " ، أما البحث والفصل في الاعتراضات المقدمة على قيم العقارات المستملكة الموضوعة من قبل لجان التقدير البدائي فيكون من قبل لجنة تسمى " لجنة إعادة النظر "

الفرع الثاني

كيفية تقدير التعويض(البديل الاستملاكي)

تختلف طريقة تقدير التعويض من تشريع لآخر ففي التشريع الفرنسي يقوم القاضي بتحديد التعويض بقدر ما للمالك من حقوق وقد نص تشريع 1965/7/10 على أن يؤخذ في الاعتبار لتقدير قيمة العقار الاستعمال الفعلي له والحقوق العينية العقارية قبل سنة من فتح التحقيق وتستبعد فكرة الاستعمال الفعلي عند تقدير تعويض أراضي البناء، وقد اعتبر المشرع الفرنسي أنه ليس كل أرض منزوعة ملكيتها تعتبر عند

^[1] راجع المادة /17/ من قانون الاستملاك السوري النافذ رقم /20/ لعام /1983/.

^[2] قرار محكمة القضاء الإداري رقم /283/ لعام 1980، المنشور في مجلة المحامون لعام 1990، العدد الرابع، ص 414.

تقدير التعويض أرض بناء وحتى تعتبر الأرض أرضاً للبناء يجب أن تكون واقعة ضمن المخطط السكاني للمدينة، أو أن تكون الأرض مخدمة بالمرافق العامة وبناءً على ذلك فإن الأرض الزراعية لا يمكن أن تعتبر أرض بناء إلا إذا توافر فيها أحد هذين الشرطين^[1]، ولكي تتم عملية تقدير التعويض بشكل صحيح وعادل يجب إخطار الأشخاص المستلمة عقاراتهم وأصحاب حقوق الانتفاع في أية مرحلة من مراحل إجراءات الاستملاك بأن عليهم مراجعة الجهة المستلمة خلال ثمانية أيام وإلا سقط حقهم في المطالبة (المادة 13-2 من مرسوم 1958).

أما في التشريع المصري فقد صدرت اللائحة التنفيذية للقانون رقم 10 لسنة 1990 بالقرار رقم 319 لسنة 1990 حيث نصت المادة الأولى فيها بأن يعمل بهذه اللائحة وبلغى كل نص يخالف أحكامها، وعلى ذلك يظل القرار الوزاري رقم 10398 الصادر في /19/ نوفمبر سنة 1961 ساري المفعول باعتباره القرار الصادر من وزير الأشغال، والذي حدد على وجه الدقة الأسس التي يتم تقدير التعويض على أساسها، سواء بالنسبة للأراضي الزراعية أو المباني، أما بالنسبة للأراضي الزراعية فقد اعتبرت المادة/21/ من القرار الوزاري المذكور أعلاه بأن على اللجنة أن تدخل في اعتبارها عند تقدير تعويضها نوع التربة وخصوبتها وطرق الري والصرف ونوع الاستغلال ومقدار الإنتاج، والقرب أو البعد عن الأسواق العامة والمدن الهامة، ومحطات السكك الحديدية والموانئ النهرية والطرق العامة.....الخ، مع الاسترشاد على سبيل الاستئناس بالأثمان المتداولة بين الأهالي بموجب العقود المسجلة الواردة بكشف المعاملات، بعد التأكد من أن الأثمان الواردة بهذه المعاملات ليست مغالى فيها خوفاً من الشفعة، أو معتمداً فيها التخفيض هروباً من رسوم

[¹] Hostiou (René)-,2002 – Code De L'expropriation-Huitième édition Litec , P.47.

الشهر العقاري، وكذلك مراعاة الفائدة أو الضرر الذي قد يعود على باقي الأراضي المجاورة بعد تنفيذ المشروع^[1].

أما بالنسبة لأراضي البناء فقد نصت المادة/22/ من القرار الوزاري المذكور أعلاه بأن على اللجنة أن تدخل في اعتبارها عند تقدير تعويضها وضع الموقع وسهولة المواصلات وازدحام المنطقة بالسكان، كما يراعى شكل الأراضي المطلوب نزع ملكيتها من حيث أبعادها وواجهتها وصلاحيتها لإقامة المباني..... الخ، وهذا بالنسبة لأراضي البناء داخل المناطق السكنية^[2]، أما ذات المسطحات الكبيرة فأوجب المادة /23/ من القرار المذكور على اللجنة أن تجري (في حال صلاحية المسطح للتقسيم) تقسيماً للمشروع على أساس الأحكام الواردة بقانون التقسيم، ثم تقدر قيمة كل قطعة بعد التجزئة من هذا المشروع الفرضي، ثم تخصم من إجمالي ثمن قطع التجزئة نفقات التقسيم، وتشمل نفقات التقسيم كما حددتها المادة /24/ من القرار أعلاه، قيمة تكاليف تهيئة الشوارع ونفقات أعمال المرافق العامة الموجودة بالمدينة ويكون التعويض المستحق هو ناتج قيمة قطع التجزئة بعد خصم نفقات التقسيم، مع مراعاة خصم نسبة مئوية تقدرها اللجنة نظير البيع صفقة واحدة وما يتكلفه المالك من مصاريف مشروع التقسيم وتقدر هذه النسبة طبقاً للقوة الشرائية بالمدينة ومدى تقدم العمران بالمنطقة التي يقع فيها المشروع^[3]، أما بالنسبة للحدائق فيراعى عند تقدير تعويض استملاكها حجم الحديقة وتنسيقها ونفقات الزراعة حسب العرف الزراعي ونفقات مقاومة الآفات والحراسة...، وعلى أن يقدر التعويض للحدائق المنشأة حديثاً على أساس ثمن المشتل مضافاً إليه ما تكلفه المالك منذ الغراس حتى وقت الإتلاف

[1] د. هرجة ، مصطفى مجدي ، 1998. المشكلات العملية في قانون نزع الملكية للمنفعة العامة رقم /10/ لسنة /1990/ في ضوء الفقه وأحكام النقض ومحاكم الاستئناف ، دار الفكر والقانون ، القاهرة، ص 116.

[2] د. فوده ، عبد الحكيم ، 1992. نزع الملكية للمنفعة العامة ، دار الكتب القانونية ، القاهرة، ص 132.

[3] د. الغباش ، طلبة عبد العال ، 2000. نزع الملكية وتقييدها لمصلحة الغير ، مركز آيات للكمبيوتر والطباعة ، القاهرة، ص 156.

بسبب تشغيل المشروع وقيمة الإيجار.....، ويقدر تعويض الأشجار المفردة على أساس العدد والنوع والطول والعمر كما تقدر الأشجار الخشبية على أساس قيمتها بعد قطعها في حالة الاحتفاظ بها مع مراعاة مصاريف القطع والإزالة في حالة استيلاء المالك على أنقاضها^[1]، وهكذا نجد أن المشرع المصري حاول أن يضع بعض القواعد لتحقيق عدالة التعويض بهدف الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، ولكن تطبيق هذه القواعد من قبل الإدارة قد لا يحقق العدالة كما أراد المشرع، لأن القواعد إذا لم تطبق تطبيقاً صحيحاً تتحول إلى قواعد جامدة وبعيدة عن العدالة، لذلك نميل إلى الاقتراح المفضي لأن يتولى القضاء عملية التقدير عن نزع الملكية كما فعل المشرع الفرنسي لتحقيق عدالة المشرع في عدالة التعويض.

أما المشرع السوري فقد نص في قانون الاستملاك النافذ على أن يتم تقدير قيمة العقارات على أساس الأرض والبناء والإنشاءات الأخرى ويتم تقدير قيمة الأرض وفق الأسس الواردة بالقانون رقم 3/ لعام 1976^[2]، وتعديلاته^[3]، وقد وضع المشرع أسساً للتقدير ميز فيها بين العرصات والأراضي الزراعية والأشجار والزروع وذلك وفقاً للآتي:

- أسس تقدير قيمة العرصات^[4]:

تقدر قيمة العرصة بنسبة يحددها المكتب التنفيذي للمحافظة لا تتجاوز 30% من كلفة البناء على الهيكل للمساحة الطابقية المسموح ببنائها وفقاً لأحكام نظام البناء

[1] د. فوده، عبد الحكيم، مرجع سبق ذكره، ص 135.

[2] راجع المادة 14/ من قانون الاستملاك السوري النافذ رقم 20/ لعام 1983/.

[3] لا سيما المرسوم 11/ لعام 1983، والمرسوم التنظيمي رقم 2405 لعام 1982 المعدل بالمرسوم 301 لعام 1991، الذين حددوا أسس تقدير قيمة الأرض الزراعية والعرصات.

[4] العرصة: هي كل أرض معدة للبناء، أو ما في حكمها غير جارية بملكية الجهات العامة أو جهات القطاع العام تقع ضمن حدود العمران.

محسوبة على أساس كلفة الأبنية التي تشيدها الجهات العامة المشرفة على الإسكان بالمحافظة^[1]، ويصدر المكتب التنفيذي بكل محافظة قراراً بتحديد النسبة المئوية المشار إليها سابقاً، ويراعى بتحديد النسب موقع العرصة وقربها واتصالها بمناطق العمران بالمدينة أو مراكز المحافظات أو المناطق، وتوافر المرافق العامة من ماء وكهرباء ومجاري وطرق^[2].

- أسس تقدير قيمة الأراضي الزراعية:

تنفيذاً لأحكام المادة/6/ من القانون رقم /3/ لعام 1976، صدر المرسوم التنظيمي رقم 2405 لعام 1985 المعدل بالمرسوم رقم 301 لعام 1991 الذي حدد قيم الأراضي الزراعية بعد أن قسمها إلى أربع فئات:

- 1- الأراضي المشجرة بأشجار مثمرة: تحدد قيمة هذه الأراضي بعشرة أمثال قيمة إنتاجها السنوي حسب نوعية الأشجار وكميتها وأسعارها والمساحة المزروعة لكل نوع من الشجر.
 - 2- الأراضي المشجرة بأشجار غير مثمرة: تحدد قيمة هذه الأراضي بما يعادل عشرة أمثال قيمة الإنتاج السنوية لهذه الأشجار ضمن الهكتار الواحد.
 - 3- الأراضي الزراعية غير المشجرة: وقد قسمها إلى أراض مروية وأراض بعلية.
 - 4- الأراضي غير القابلة للزراعة: وقد حدد قيمتها بنسبة 55% من قيمة الأراضي الزراعية البعلية غير المشجرة وحسب منطقة الاستقرار الرابعة.
- أسس تقدير قيم الزروع والأشجار وأثمار الأشجار:

[1] راجع المادة/2/ من المرسوم التنظيمي رقم 2405 تاريخ 1985/7/21..

[2] راجع المادة/8/ من القانون 14 لعام 1974 "قانون إعمار العرصات".

تحدد قيمة الأشجار حسب أعمارها وإنتاجها، بينما تقدر قيمة الزروع وثمار الأشجار بتاريخ إتلافها، ويتم ذلك من قبل لجنة تكل خصيصاً لهذا الغرض، ويكون أحد أعضائها خبيراً بأمور الزراعة^[1].

ولا بد من الإشارة في هذا المقام إلى أن الحكم الذي قرره المادة /14/ المذكورة أعلاه كان مثار جدل وخلاف فيما يتعلق بتقدير قيمة العقارات المستملكة المبنية مما أدى إلى تباين بالرأي حينها فالبعض رأى ضرورة تطبيق نص المادة على العقارات المبنية واستبعد تطبيق أحكام القانون رقم /3/ والبعض الآخر وجد أنه من الأفضل إحالة تقدير قيمة تلك العقارات إلى القانون رقم /3/، وفي النهاية وجد أن الحل الأمثل أمام هذا التباين والانشقاق هو طلب بيان رأي مجلس الدولة في ها الموضوع فأصدرت اللجنة المختصة بالفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري الرأي ذا الرقم /155/ لعام 1985^[2] الذي قضى بأن تقدير قيمة العقارات المبنية يكون على أساس أنها أرض وبناء وأفاد الرأي أن قيمة الأرض تقدر على حدة وقيمة الإنشاءات القائمة عليها على حدة وبذلك ساوى هذا الرأي بين الأساس الذي تقدر وفقه العرصة المعدة للبناء وبين الأساس الذي تقدر وفقه العقارات المبنية بعد إضافة قيمة الإنشاءات المقامة عليها، ولا بد من ملاحظة أن هذا الرأي لم يأخذ بعين الاعتبار آنذاك (في تقدير قيم العقارات المبنية) الأسعار الراجعة للعقارات المجاورة وموقع العقارات المستملكة والاعتبارات الأخرى التي تميز قيمة تلك العقارات عن غيرها، وبدأت الدوائر المستملكة بتخمين العقارات المبنية وفق رأي مجلس الدولة رقم /155/ السابق، بيد أن ذلك لم يحل المشكلة حيث أن الغبن الكبير وعدم الإنصاف الذي اتصف به هذا التخمين دفع أصحاب العقارات إلى الاعتراضات المتكررة على الأساس الذي اعتمد في تقدير قيم العقارات وما سببه من مظالم لأصحاب تلك

^[1] راجع المادة /15/ من قانون الاستملاك السوري النافذ رقم /20/ لعام /1983/.

^[2] راجع محفوظات الأرشيف في مديرية الخدمات الفنية بدمشق- دائرة الاستملاك

العقارات، وهنا عملت محافظة دمشق على استفتاء مجلس الدولة مرة أخرى لحل هذه الأزمة طالبة إعادة النظر في الرأي /155/ لعام 1985 وإعطاء أساس واضح تقدر وفقه العقارات المبنية وهنا صدر الرأي رقم /12/ بتاريخ 1988/2/21 الذي فرق بين أسس تقدير قيمة العرصات والأراضي الزراعية المنصوص عليها في المادة /6/ من القانون رقم /3/ لعام 1976 وبين أسس تقدير العقارات المبنية وأخرجت هذه الأخيرة من نطاق تطبيق أحكام القانون رقم /3/ ثم ألغى هذا الرأي في فقرته الثانية رأي مجلس الدولة رقم /155/ لعام 1985، إلا أن هذا التبديل في الرأيين لا بل التعاكس فيهما خطر كبير على سير العمل، حيث أن صدور الرأي رقم /12/ أدى إلى عودة كافة من استمكنت بيوتهم من الذين لم يكتسب التقدير الدرجة القطعية على الإدارة بطلب إعادة النظر في الأسعار المقدرة وفق الرأي /155/ وطلبت فسخ قرار اللجان التي قدرت وفق أحكام الرأي /155/ لتتناسب مع الأساس الذي وضعه الرأي /12/ الموافق على تنفيذ مضمونه بكتاب السيد نائب رئيس مجلس الوزراء لشؤون الخدمات رقم 31/1/1816 (2/5) تاريخ 1989/7/5 ورغم ذلك رفضت الإدارة تلبية طلبات هؤلاء مما اضطرهم لإقامة الدعاوى على الجهات المستملكة وحقاً اكتسبت دعواهم الدرجة القطعية وعادوا على الإدارة بمبالغ مالية كبيرة جداً أنهكت كاهل الخزينة العامة وكذلك سبب هذا الوضع إشغالاً وإرباكاً للقضاء الإداري والإدارات ناهيك عن الفوائد القانونية التي تراكمت عن السنوات وعن التخمين الجديد بشكل عام بمئات القضايا وكثير من المراسلات فضلاً عن تأخر صاحب العقار في الوصول إلى حقه.

وبرأينا فلقد كان لتفسير القانون بأكثر من وجه من قبل القضاء الإداري أثر كبير في هذه المشكلة واقترحنا هو أن يشكل في مجلس الدولة هيئة مختصة يتوافر فيها عدد كاف من كبار المستشارين القانونيين المشهود لهم بالكفاءة والخبرة

تكون مختصة بقضايا الاستملاك وتكون متماسكة في أرائها وتكون مرجعاً صلباً في المسائل المتعلقة بالعملية الاستملاكية.

خاتمة:

إن الاستملاك بوضع القائم هو شبح مرعب وكابوس ثقيل الظل على المواطن لشعوره بأن ملكه ضاع وحقه سلب، وبأن غيباً كبيراً ينتظره من جراء ذلك، وإن تخوف المالك مرده ليس من الاستملاك بحد ذاته، ولكنه يأتي من التعويض الذي سيأخذه لقاء ملكه المستملاك، كون هذا التعويض لا يعادل إلا الجزء اليسير والضئيل من الثمن الحقيقي للأرض المستولى عليها بموجب الاستملاك، وبرأينا فإن دفع تعويض عادل لصاحب العقار المستملاك يحل في الواقع إشكالات كثيرة ومعقدة ليس بالنسبة إلى المالك فحسب، وإنما إلى الإدارة أيضاً.

فالاستملاك غالباً ما يكون ثمرة التوسع في المخططات التنظيمية للمدن والبلدات وضم وإحداث مناطق تنظيمية جديدة وإحداث ضواحي....الخ، وإن الإدارات عند قيامها بهذه المهمات كثيراً ما تتعرض لضغوط أصحاب العقارات بشكل مباشر أو غير مباشر عن طريق العلاقات الشخصية والمحسوبيات والوساطات التي تصل أحياناً إلى طرق غير شرعية من أجل إزاحة طريق أو إلغاء حديقة أو ملعب....، وكل ذلك يقوم به المالك لشعوره بالغبين الفاحش إذا ما أصاب ملكه مرسوم الاستملاك، إلا أننا نجد أن معرفته المسبقة بأن حقه محفوظ وبأنه سيأخذ التعويض المناسب والحقيقي لأرضه التي سيشملها التنظيم وبالتالي الاستملاك، فإن ذلك سيجعله إلى حد كبير مرتاح البال مطمئن النفس لأنه سيتمكن من تعويض عقاره الذي سوف يأخذ منه بعقار آخر موازي له من خلال التعويض الذي ستدفعه له الإدارة، كما أن الإدارة تكون أيضاً مرتاحة بعدم وجود ضغوط عليها ترجح بها ذات اليمين وذات الشمال تلغي هذا وتضيف ذلك، تضيق شارع وتوسع آخر، إلى ما

هنالك من الطلبات الكثيرة والصعبة والمتعذر تحقيقها أو تنفيذها وبالتالي يكون للإدارة كل الوسائل التي تجعلها تقوم بعملها بكل حرية وبدون تدخل وبالتالي تستطيع أن تنجز عملاً جيداً حائزاً على الشروط الفنية والعلمية والقانونية آخذاً كل مداه من حيث التنظيم والتخطيط.

لذا نجد أن السعي باتجاه تصحيح الأخطاء وتقييم الاعوجاج ورفع سوية العمل في مجال الاستملاك هو أمر على درجة عالية من الأهمية وحاجة ملحة أيما إلحاح وأرجع ذلك إلى أن الاستملاك كعمل تمارسه الإدارة باضطراد بل بشكل يومي هو عمل مستمر ومتكرر يحتاج إلى إعادة النظر فيه من حين لآخر لتلمس المشكلات الناجمة عنه لكي يتم معالجتها وتفاديها وذلك انسجاماً مع مقتضيات الإصلاح الإداري الذي تسعى البلاد إلى تحصيله، أما وقد فرغنا من تناول هذا الموضوع بفضل الله ومنه فيمكن إيراد أهم النتائج والتوصيات التي توصلت إليها هذه الدراسة:

1. نهيب بالمشروع السوري أن يعيد النظر بالنصوص المتعلقة بالتعويض بحيث تصبح أكثر عدالة وانسجاماً مع الدستور، حيث نرى أن التعويض عن العقارات المستملكة بموجب قانون الاستملاك الحالي فيه غبن كبير لأصحاب العقارات التي تستملك في ظلّه إذ أنه حدد التعويض بنسبة مئوية محددة بالقانون رقم /3/ لعام 1976 من قيمة البناء أو بنسبة الإنتاج في الأراضي الزراعية وبمقارنة بسيطة لمقدار التعويض عن هذه الأراضي مع أثمان العقارات المجاورة لها لوجدنا الفرق الشاسع والكبير مما يخالف منطوق الدستور الذي أوجب أن يكون التعويض عادلاً ومساوياً للقيمة الحقيقية للعقار.
2. استعاض قانون الاستملاك السوري النافذ رقم/20/ لعام 1983 عن مبدأ إعادة التخمين بمبدأ سريان فائدة قانونية عن مدة التأخير عن دفع بدل

الاستملاك، وهنا نرى أن التشريع السابق رقم /20 لعام 1974 الذي أخذ بمبدأ إعادة التخمين يتوافق ومبدأ العدالة الذي أوجب الدستور توافره في تعويض الاستملاك وذلك بسبب التطورات السريعة والمتلاحقة والارتفاعات الفاحشة والمذهلة في أسعار الأراضي والعقارات، لذا نرى أنه من المنطق أن يعطى صاحب العقار المستملك الحق في طلب إعادة تقدير قيمة عقاره كلما مرت فترة معقولة من الزمن (ثلاث سنوات مثلاً قياساً على إعادة التخمين في قانون الإيجار) وهو برأينا أكثر عدالة وإنصافاً من نظام الفائدة القانونية وأكثر انسجاماً مع القاعدة الدستورية.

3. نجد أن الاستملاك من أجل تحقيق مشاريع ذات نفع عام أشبه بالعبء الضريبي الذي يجب أن يتحمله المواطنون كافة ونرى أنه لمن العدل أن تتحمل عبء تكاليف هذه المشاريع العامة والتي تعود بالنفع العام كافة عقارات المنطقة التي يجري فيها الاستملاك أي أن تتحملها العقارات المستملكة وغير المستملكة وذلك بفرض ضريبة مناسبة على العقارات غير المستملكة في المنطقة التي يجري فيها الاستملاك لقاء التحسينات والمزايا الخاصة التي لحقت بها بعد تنفيذ مشروع الاستملاك على أن يستخدم هذا المبلغ في التعويض على مالكي العقارات المستملكة بشكل عام.

4. نهيب بالجهات الاستملاكية في القطر بالعمل على تخطيط الاستملاك وفق أسس مستقبلية وخطط سنوية منتظمة تأخذ بعين الاعتبار سلم الأولويات والحاجات الملحة للعقارات المقرر استملاكها بما يتوافق وينسجم مع المقدرة الواقعية لتلك الجهات والاعتمادات المالية المتوفرة لتغطية قيمة تلك العقارات بحيث تسدد هذه القيم ضمن الخمس سنوات المسموح بها قانوناً والتي لا تسري خلالها أحكام الفائدة القانونية، وهذا الأمر لن يتأتى برأينا إلا بتنسيق محكم بين القطاعات المختلفة التي تسهم في بناء العملية

الاستملاكية سواء الفنية منها أو المالية أو القانونية...، من أجل الوصول إلى استملاك موضوعي يأتلف مع خطط التنمية من جهة ومقدرة الخزينة العامة من جهة أخرى وهذا يؤدي بدوره أيضاً إلى التخفيف من وطأة النفقات الناجمة عن تراكم الفائدة القانونية التي أقرها تشريعنا السوري النافذ.

قائمة المراجع والمصادر:

أ. باللغة العربية:

الكتب العلمية:

1. د. الحلو، ماجد راغب ، 1998. القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
2. السلوم، محمد صبحي ، 1983، شرح قانون الاستملاك . مطبعة خالد ابن الوليد، دمشق.
3. د. الغباش ، طلبية عبد العال ، 2000. نزع الملكية وتقييدها لمصلحة الغير ، مركز آيات للكمبيوتر والطباعة ، القاهرة.
4. د. فوده ، عبد الحكيم ، 1992. نزع الملكية للمنفعة العامة ، دار الكتب القانونية ، القاهرة.
5. د. سعد محمد ، خليل ، 1993. نزع الملكية للمنفعة العامة بين الشريعة والقانون ، دار السلام ، القاهرة.
6. د. هرجة ، مصطفى مجدي ، 1998. المشكلات العملية في قانون نزع الملكية للمنفعة العامة رقم /10/ لسنة /1990/ في ضوء الفقه وأحكام النقض ومحاكم الاستئناف ، دار الفكر والقانون ، القاهرة.

الرسائل العلمية:

1. د. مهملات، محمد عبد الغني، 2005، الاستملاك ورقابة القضاء الإداري . رسالة دكتوراه، جامعة دمشق .

ب. باللغة الفرنسية:

1. Chapus (Rane)- ,1987 – Droit administratif général ,tome2, Motchrisstien, PARISE , P.685.

2. Le petit [Jean , François] (دون ذكر سنة الطبع), le guide de l'expropriation ,édition du j.n.a, PARISE .
3. Lemasurier (jeanne)- ,1998 – que sais, je, le droit de l'expropriation ,universitaires de France, 1 re édition .
4. Hostiou (René)- ,2002 – Code De L'expropriation- Huitième édition Litec.