



علي مولا

جاك دوه نيدييه دي فابر

الدولة

ترجمة

أحمد حسيب عباس

مراجعة

د. ضياء الدين صالح

الدولة

تأليف
جاك دوندييه دي فاير

وزارة الثقافة



(ه)

مقـدّمـة

دجاك دون ديوه دى فابر ، — مؤلف هذا الكتاب ، نائب بمجلس الدولة الفرنسى وأستاذ بمعهد الدراسات السياسية بجامعة باريس ، حيث يتعمق المتعششون الى العلم دراسة النظم والأصول العامة ، ويختار أعضاء هيئة التدريس فيه من أساطين الفقه وفحول رجال القانون . ولقد انعقد لهذا المؤلف لواء العلم والعمل . فإلى جانب الناحية النظرية من مادته التي تأصل فيها ، وهى مادة القانون العام ، توافرت له الناحية العملية من فنه ، إذ باشر تطبيق قواعد القانون الادارى على مختلف الالقضية والمنازعات بين جهات الإدارة على تعددها وبين الأفراد .

وغنى عن البيان أن مجلس الدولة فى فرنسا هو ينبوع الذى انبثقت منه نظريات القانون الادارى وأصول تنظيم الجهاز الحكومى وهو الذى أرسى فى هذا الماضى قواعد ذات بال خلال قرن ونصف من الزمان . وليس هذا القانون فى حقيقة أمره إلا من خلق وصقل القضاء الادارى أولاً وأخيراً .

هذا الكتاب على ضيق حيزه قد ضم بين دفتيه شتات المرافق العامة التي تشغل بال الدولة والمشاكل التي تواجهها فى مختلف نواحي نشاطها .

(و)

وإثن كان الفقيه الكاتب قد حرص إصالة على أن يستعرض أهم المشكلات التي حاطت ببلاده في الداخل والخارج . فإن منها ولا شك ما هو كبير الشبه بما يجرى في الكثير من البلاد الأخرى . من ذلك مشا كل تربية النشء ، والشئون الاجتماعية ، والاقتصادية والمالية ومسائل العمل والعمال ، وتدخل الدولة لمنع سيطرة رأس المال على الرأي العام .

والمؤلف إذ جمع بين ناصيتي الفقه والقضاء كان واثقا من فنه عندما عرض لما تناوله من مشكلات وكلما اقترح ما يراه من تقويم . إليك مثلا الفصل الذي عقده عن الدستور الفرنسي وما أبرزه من مساوىء عدم الاستقرار الوزارى هناك . ذلك الداء السياسى العضال الذى يحاول « فليكس جيار ، رئيس الوزارة الفرنسية القائمة أن يجد له علاجا حازما فى تعديل الدستور عله يفلح فى انقاذ الجمهورية الرابعة من أن تصبح فى خبر كان بعد تأميم القناة المصرية وانتصار بلادنا فى معركة السويس . أو قل بعد أن ائختتها حروب التحرير الجزائرية جر حا ..

فلما أن تصدى المؤلف لموضوع (الدولة والسياسة الخارجية) فى الفصل الثامن من كتابه ، أشاد بما نص عليه الدستور الفرنسى الحديث الذى أعقب غزو الألمان لأقاليم فرنسا ، الصادر فى ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٤٦ من تغليب أحكام المعاهدات التى تعقدها وتصدق عليها

(ز)

فرنسا على نصوص القانون الوطنى ولو تعارضت الأولى مع الثانية . وفى ذلك قالت المادة (٢٦) - المعاهدات الدبلوماسية التى يتم التصديق عليها وفقاً للأوضاع الدستورية ، حتى ولو تعارضت مع نصوص القوانين الفرنسية ، يكون لها قوة القانون بل وتسمو عليه . وبذلك استقرت الأوضاع التى كانت محل اجتهاد الفقهاء وتفسير القضاء ردحا من الزمن - ثم إستطرد جاك ، فى أسلوب شيق دقيق فقرر أن الكثير من المعاهدات الدولية المعاصرة أتجهت نحو إنشاء منظمات عالمية (Organisations supranationales) تعلقو فى سلطانها ورسالتها على سيادة الدولة ، وإن اشتد بأسها . من ذلك مثلاً فى المجال العالمى : هيئة الأمم المتحدة ، (O.N.U.) . والمنظمة الدولية للتربية والعلوم والثقافة (U.N.E.S.C.O.) والمنظمة الدولية للطيران المدنى (I.C.A.O.) وصندوق النقد الدولى (F.M.I.) . وفى المجال الأوروبى : - المجلس الاقتصادى الأوروبى والسوق الأوربية المشتركة ومجلس وزراء الهيئة الأوربية التى تشتمل على جمعية مكونة من ممثلين للشعوب لا للحكومات بلادهم .

ويرى المؤلف أن مشاكل التنظيم الدولى لا يمكن تسويتها بأسلوب ديمقراطى أصيل إلا عن طريق إيجاد برلمان دولى ..

دكتور ضياء الدين صالح

القاهرة فى أول فبراير سنة ١٩٥٨

المستشار بالمحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة

الفصل الأول

الدولة كفكرة

يقول فولتير في كتابه (القاموس الفلسفي) ، وأنى لم ألتق حتى اليوم بشخص إلا وكأنه قد مارس شئون الحكم فى دولة من الدول . ولست أعنى بذلك السادة الوزراء ممن قاموا بإدارة الحكم لمدة عامين أو ثلاثة أعوام أو حتى ستة شهور أو بضعة أسابيع . وإنما أعنى أولئك الذين يبدون آراءهم ويعرضون مذاهبهم حول مائدة العشاء ، أو فى مكاتبهم ، عن الحكم وإدارة دفة شئونه مما يمس أمور الإصلاح فى الجيش والكنيسة والقضاء والشئون المالية . هذا الرأى من فولتير لا يزال قائماً على أساس سليم . وربما كان النظر إلى الدولة بوصفها مجموعة من الشئون التى تثير اهتمام الكفاة هو من أفضل ما يمكن أن تعرف به . وتنظم الديموقراطية هذه العناية وترعاها محافظة منها على طابعها العام وتستقى منها الأصول والأركان وقد يكون من الفطنة ، ونحن فى مستهل هذا التحليل الذى لا يتجاوب مع ما قاله مونتيسكيو (إذا لم يكن لدى الإنسان جديد يقول به نغير له أن لا يتكلم) ، التذكير بأن الدولة ليست إلا طائفة من صدى الأفكار الجماعية وترديداً للانعفالات الذهنية العامة . ونحن إذا فسرنا قول مونتيسكيو

هذا تفسيراً حرفياً اقتصرنا على الامتناع عن الجهر بالقول حتى لا نزعج أسماع الغير بما نقول ، وانصرفنا إلى الكتابة ، فإن القلم أهون بكثير من القول في إيذاء مشاعر الناس .

وتعبير « دولة » ليس قديماً للغاية ومع ذلك فإن أغلب الأفكار التي يثيرها ذلك التعبير في الذهن على أنها فكرة للسلطة والنظام ترجع إلى عهد المدينة اليونانية والأمبراطورية الرومانية . وفي القرن السادس عشر بدأ استعمال كلمة الدولة بمعناها الحديث في اللغة السياسية بعد أن كانت تتعارض مع الخلم القديم لفكرة السيادة العالمية في طابعها المثلث : الروماني والمسيحي والجرماني . وفكرة الدولة تحدد ظهور السلطات المطلقة ، المحددة من حيث المكان محصورة داخل خطوط مرسومة وتتصل بشعب معين وتسجل ثورة الملكيات على السيادة الأمبراطورية والسيادة البابوية وهي مرتبطة بالصراع بين الملكية الفرنسية والبيت المالكي في النمسا والحروب الدينية وأخيراً بمعاهدة وستفاليا . . .

وكلمة الدولة تثير في الذهن أولاً فكرة السلطة ونعني بها السلطة الفعلية والمحمية والمنظمة . والدولة شكل من أشكال التنظيم الإجتماعي ، تكفل الأمن لنفسها والرعاية لئبها ضد الأخطار الخارجية والداخلية وتحقيقاً لهذا الغرض فإنها تملك القوة المسلحة والكثير من وسائل الإكراه والقمع . ولا تقوم دولة بدون تماسك إجتماعي على درجة

طالية وتنظيم متدرج يسمح لها بنشر سلطانها وتنفيذ قراراتها . وحقوق الإنسان وحقوق المواطنين وحق الدفاع أكثر قابلية للاستغلال الشعبي من أمن الدولة . ووجود الدولة أول ضمان لتلك الحقوق التي لا يتسنى الدفاع عنها إلا بقيام هيئات من البوليس والجيش والنيابة العمومية تضطلع بدور لا يقل أهمية عن دور أفراد الجماعات والنقابات والمحامين . وفي ذلك يقول اهرنج "Ihering" ، أن انعدام القوة المادية هو الخطيئة الكبرى التي لا غفران فيها ولا صفتح بشأنها من جانب الجماعة الإنسانية التي لا تقهر هذا النقص . فوجود دولة ليس لها قوة الإكراه المادية شيء متناقض في ذاته ، . وهذا الثقل لا يفصح عن أمر أخلاقي أو غير ذلك وإنما فيه تفصيل للتعريف ولا يصح فصل وظائف الدولة عن سلطانها ولا مهمتها عن سلطانها لأن الخدمات التي تؤديها تنتج بالحقوق التي تمارسها لجميع أنواع المساعدات والأعمال التي تقوم بها الدولة هي أداة السلطة السياسية وسبيل الحكم . فالبوليس يحمي أرواح الأفراد وأموالهم ولكن قوته تسلط على وزير الداخلية هيئة عالية مرموقة ، والتعليم العام يفشر المعرفة ويهذب العقول ، والمعونة الإقتصادية أو الإجتماعية التي تبذلها الدولة الحديثة في سخاء متواصل تؤدي إلى زيادة المركزية في المسائل المالية . وكلما زاد عدد من يحسبون لأنفسهم حقوقاً قبل الدولة كلما زاد عدد من يخضعون لنفوذ حكماها . ويصعب في المجال السياسي تصور الحماية من غير سيطرة فالنظام الإداري الشاخر في الدولة الحديثة هو في وقت واحد وسيلة

لإشباع حاجات الجمهور والمطالب السياسية للرأى العام كما هو أداة من أدوات القوة للسيطرين عليه . وتقاس سلامة بنيان الدولة بقدرتها على تحويل تيارات الرأى العام والأمانى الشعبية إلى وسائل للسيطرة كما تقاس بمدى إخضاع هذه الوسائل لتلك التيارات وهاتيك الأمانى .

ولما كانت الدولة فعالة فإنها تتضمن أيضاً القدرة على أن تسود كل ما عداها والكفاية لتنظيم نفسها بعيدة عن كل خضوع . وهذه السيادة تتأكد فى الميدانين الداخلى والخارجى معاً وفى وقت واحد . فالدولة هى الحكم الأعلى فى الصراع الدائم بين جميع القوى الإجتماعية ولا يخضع سلطانها من الوجهة المادية أو الأدبية لأى سلطة أخرى سواء تعلق الأمر بتنظيمات نقابية أو بطوائف دينية أو بجماعات مهنية أو سياسية ، كما تتميز الدولة أيضاً فى الجماعة الدولية بمستوى عال من الاستقلال والحرية فى التصرف . ولا شك فى أنه توجد حكومات غير متمتعة بالسيادة وأن هناك قانوناً دولياً يضع بعض القيود على السيادة . ولكن سيادة الدول فى الوقت الحاضر هى مبدأ أساسى بالتطبيق للقانون الدولى وتعبير الدولة التى لا سيادة لها هو فى الحقيقة نوع من الحكومات المحلية التى تدخل فى نطاق الدولة ذات السيادة نفسها . وفضلا عن ذلك فإن الديموقراطية قد عززت فكرة السيادة بإعطائها أساساً شعبياً وسنداً عاطفياً مشتركاً ، وليست سيادة الدولة فى نظر الديموقراطية سوى التعبير عن حق الشعب فى تقرير مصيره

فهي تقديس سيادة الإرادة الشعبية وتوثق الرابطة بين الوطنية وبينها،
ولعلها هي الرابطة التي يتميز بها عصرنا هذا .

والدولة بوصفها سلطة فعالة وسلطة ذات سيادة تعرف أيضاً
بأنها سلطة شرعية . وموافقة الرأي العام على سلطة الدولة هي أحد
العناصر المكونة لها . وقد قال أفلاطون (لا تتول في الدولة القيام
بأعمال أكثر مما تستطيع أن تقنع به غيرك) وسلطة الدولة تفترض
على الدوام قدرتها على الإكراه وإن كان إكراهاً غير مفيد في أغلب
الاحيان . وتلك السلطة مسلم بها ولكنها لا تدوم إلا إذا اقتضت
القوة على قمع التمرد في حدود ضيقة وهي تستند إلى أساس نفسي
من الرضاء البين . وقد عبر هيوم "Hume" عن ذلك بقوله (لما كانت
القوة دائماً في جانب المحكومين فليس للحاكمين ما يسندهم سوى قوة
الرأي العام التي هي وحدها الدعامة التي ترتكز عليها الحكومة)
وهو قول ينطبق عليه أكثر الحكومات إستبداداً وأشدّها صبغة
عسكرية كما ينطبق على أكثرها حرية وأوسعها شعبية . وقد استطاع
سلاطين مصر وأباطرة روما قيادة رعاياهم المسلمين كعجهاوات
لا تفكير لها ، ضد شعورهم وميوهم . ومع ذلك فقد اضطروا
أن يسوسوا على الأقل بماليكهم وكتائب الحرس الإمبراطوري
كما يجب أن يساس الرجال عن طريق الرأي العام .

فالدولة كفكرة إذن هي مسألة نفسية إلى حد كبير، والدولة

بمثابة شركة إجتماعية يقبل رعاياها على وجه العموم، حرصاً على تسوية منازعاتهم ، السلطة المنظمة التي تعترف الدول الأجنبية بوجودها . ومبدأ الشرعية هو المظهر الروحي للسيطرة والظاهرة الأخلاقية للإكراه : فإذا هيأت الدولة المتحررة للوطنين الفرصة لأن يفكروا كما يشاءون فإنها تقوم في ذلك على الاعتراف العام بوجودها وبسلطانها وعلى الإنجاء إلى حد كبير نحو قبول وظائفها وعملها . فيستحيل إذن تصوير الدولة على أنها لون من أشكال الإكراه الخارجي المحض لا يقيد الرأي ولا ضمائر الأفراد . وقد يكون من المؤكد أن مساهمة هؤلاء الأفراد في عملها قاصرة أو عن غير وعى أو بلا أثر ، ولكن سلطانها يستند عندئذ إلى امتناعهم ونشاطها إلى موقفهم السلبى . والديموقراطية . تحاول فضلاً عن ذلك تأصيل الصراع من أجل السلطة وتنظيم مشاركة الجميع في الحياة العامة ، وهى لذلك تلقى ضوءاً كاملاً على الناحية النفسية لفكرة الدولة وعلى الصيغة الروحية للسلطان . ولعلمنا فكرة قديمة أن الدولة تسمى على الثورات وأن وحدتها تنحطى ما يصيب الحياة العامة من صدع وانفصال . لحكومة الثورة غالباً ما تضطر ، وإلى حد كبير ، إلى الاعتراف وقبول الوضع الذى خلقته سابقتها ومهما يكن مبلغ وعودها وبرامجها من الطموح فلا يكون تطبيقها ممكناً إلا على مراحل متلاحقة . وفى مستهل الثورة وضع القانون الصادر فى ١٧ يونيو سنة ١٧٨٩ الدائنين للدولة فى رعاية وشرف الفرنسيين . وهكذا تعبر وحدة الدولة واستمرارها ، رغم

الاضطرابات والانقسامات السياسية عن حاجة أساسية إلى الاستقرار والتضامن الاجتماعى . وفوق ذلك فإن تكوين الدولة تكويناً ديمقراطياً يعين على تفهم مشروعية السلطة عن طريق اتباع إجراءات متلائمة ويرمى ذلك التكوين الديموقراطى إلى إحلال المعارك الانتخابية محل الحروب الأهلية والأزمات الوزارية محل الانقلابات الحكومية ومسئولية الحكومة أمام البرلمان محل الأقضية السياسية . وهو يستهدف حل النزعات الثورية المعقدة والكامنة فى الرأى العام وذلك عن طريق اتباع أسلوب عقلى عميق كما يستهدف بذل مجهود نحو إدماج الآراء المتضاربة فى صلب الدولة ذاتها وكذلك الميول والاتجاهات التى قد تهدد سلطانها وتضر بسلامتها واستقرارها، بل ويتجه ذلك التكوين إلى تعزيز قوتها وتحصين مركزيتها .

وتعرف الدولة أيضاً بشخصيتها فيقال مثلاً أن الدولة هى الأمة أو الجماعة منظوراً إليها على أنها شخص معنى . وليست هذه المقارنة فى الواقع عديمة الجدوى فأن القول بأن الدولة هى شخص معنى هو من جهة تأكيد لوحدها وخلق لمبدأ التجانس بين نشاط الهيئات المختلفة التى يشع منها سلطانها وهو من جهة أخرى لإعتراف بأنها تخضع نفسها، على غرار الأفراد والهيئات الأخرى ، لقواعد قانونية ثابتة ومستقرة . كما تخضع لهذه القواعد علاقاتها مع تلك الهيئات وأولئك الأفراد - وما شخصية الدولة بطبيعة الحال سوى رمز إلى مجهود يبذل لجعل مجموعة الروابط الاجتماعية للهيئة السياسية مطابقة للعقل

والمنطق محافظة على كيان علاقات تزداد مع الأيام تدرجاً وتشعباً وتركيزاً وهي تسعى إلى أن تخلق من تنظيم هو بطبيعته جاف التكوين شيئاً آخر بعيد الشبه عن تلك الصورة التحكيمية المطموسة المعالم . فالدولة تدفع ديونها والدولة تفي بوعودها والدولة تجبر الأضرار الناجمة عنها ولا يستند تدخلها هذا في الحياة الاجتماعية على ما لها من سلطة تقديرية وإنما هو رهين بتنظيم لا تحى ترسم أصوله القواعد القانونية على غرار الطوائف والهيئات ...

والدولة الحديثة دولة ديموقراطية يخضع تنظيمها لرقابة الشعب عن طريق مزدوج هو النظام الانتخابي فالبرلماني ، ثم نظام اللامركزية . فيجد أن الهيئات الإدارية خاضعة من جهة للحكومة مسؤولة أمام مجلس منتخب أو أمام الشعب ومن جهة أخرى تلعب الهيئات النيابية دوراً متزايداً في دولاب الإدارة على مختلف درجاتها وتعدد فروعها . وانتشار الديموقراطية يؤثر على وظائف الدولة وعلى تركيبها معاً ويزيد من مجال نشاطها وسلطانها . كما يفصل في نفس الوقت أقسامها ويضعف من وسائل الرقابة المفروضة عليها . والأخذ بمبدأ الاقتراع العام وتكوين الأحزاب الكبيرة أدى في الواقع إلى تطور تشريعات التضامن والتقدم الاجتماعي ، والرقابة الديموقراطية على النشاط الاقتصادي . وإذا كانت الأنظمة التحريرية قد تولدت عن الرغبة في الحد من سلطان الملوك المطلق فسرعان ما نشأ عن اندفاعها نحو

السلطة المركزية مشبعة بالأمان القومي إزدياد أوجه نشاط الدولة وتقوية نفوذها وتعدد وسائلها في ميدان العمل ، ويحق لنا أن نتساءل عما إذا كان في وسع الرأي العام المختلف مع البرلمان أن يوجه مثل هذه المجموعة الكبيرة والمعقدة ، وعما إذا كان القصور في تنظيم السلطة المركزية وكذلك تعاقب الأغليات يتلا. مان مع تلك المسئوليات الواسعة النطاق . وعما إذا كان تدخل المصالح الذاتية في حلبة الصراع السياسي لا يكون من شأنه قلب الأوضاع . ذلك أن الديمقراطية الاجتماعية بحكم الوظائف التي تضطلع بها والمطامع التي تثيرها تضاعف الأخطار التي تتعرض لها الديمقراطية البرلمانية بالنظر إلى ضعف حكومتها وقلب سياستها . تلك الأخطار التي يكتنفها الضعف والاختلال في توازن السلطات وقد اعتبرهما فولتير أخطر عيوب الجمهورية في قوله ، أن أبلغ معائب الجمهورية المتمدنية يمثله ما تذكره الخرافة التركية عن الوحش الكثير الرؤوس وعن الآخر الكثير الأذنان . فتعدد الرؤوس يضر بعضها البعض وتكاثر الذبول تتبع رأساً واحداً يود أن يلهم كل شيء . وهذا الوحش لم يفتقد رؤوسه ولا أذنايه منذ أيام السلطان التركي وأيام فولتير .

والدولة المعاصرة تقوم على أساس من حكم القانون ، وهذه العبارة تعني من ناحية أن تصرفات الحكومة خاضعة لقواعد ثابتة ومستقرة ومن ناحية أخرى يستطيع الأفراد أن يطالبوا باحترام تلك القواعد عن طريق التمسك ، في مواجهة الحكومة ، بحقوقهم أمام قضاة

يتمتعون باستقلالهم ، فالقواعد العامة للتضامن الاجتماعي وللرقابة الاقتصادية التي يسنها المشرع الحديث لا يمكن أن توثق ثمارها كاملة ما لم يكن أصحاب الشأن من القدرة بحيث يدركون معانيها ولخواها ويحرضون على الإفاضة منها . وبغير ذلك نكون بصدد أداة فاسدة من معاول الديموقراطية والديكتاتورية . وفي ذلك يقول ماك إيلوين Mac Ilwain أن القدماء كانوا يتحدثون عن القانون بلغة السياسة أما اليوم فأنا نتحدث عن السياسة بلغة القانون ولا يرجع عمق هذه العبارة الخادع إلى غموضها وإنما إلى التعبير عن الدور الذي تلعبه المذاهب الفكرية والألفاظ القانونية في حياة السياسة والاجتماعية وفي تنظيم أشكال النشاط الإنساني المختلفة التي تزداد تعقيداً يوماً بعد يوم . وكذلك إلى تعدد الجزاءات التي توقعها المحاكم على مخالفة هذا التنظيم . على أن الصراع الاجتماعي والسياسي ، شأنه في ذلك شأن المنازعات بين الأفراد ، لا يفلت من هذا النحو من التفكير العقلي . والدولة الديموقراطية مثلها في ذلك مثل (١) جليفر الذي شبه نفسه به أحد رؤساء الوزارات الذي كان في مركز ههدد وهو لم يعد الصواب في ذلك ، هي التي تهيم لتشريعها وإدارتها ولقضاها الجو الصالح لنسج شبكة محكمة من الروابط القانونية الوثيقة لكبح جماح سلطانها المطلق والحد من اندفاعه .

(١) Gulliver هو بطل قصة سويفت Swift رحلات جليفر (١٧٢٦)

وتشبه الدولة الحديثة دائرة إسكال التي يوجد مركزها في كل مكان ولا يوجد محيطها في أي مكان فليس هناك مشكلة سياسية في ذاتها وإنما توجد مسائل تنظيم اجتماعي فحسب يستأثر بها الرأي العام ويخضع لها ممارسة الحكومة لسلطانها . فالدولة هي الأطار الذي تحل في نطاقه هذه المسائل ويضم مجموعة حلولها المتعاقبة المتشابهة . وعلى تعاقب السنين وتباين اتجاهات الرأي العام نرى القضاء والكنيسة والتعليم والصناعات الثقيلة والنقل تمدروا بباطها وتحكم علاقتهما بالدولة . فصيانة الكاندرائيات وزراعة الزهور وإنتاج العطور وتصميمات الأزياء هي من المرافق العامة أو قد تكون منها وتحوطها الرعاية بإسم الصالح العام ، ومن ثم يمكن أن نعرف الدور الذي تلعبه الدولة مع بيان حدوده بما أصاب التشريع من تطور والحكومة من نشاط في ظل الاتجاهات السياسية وما اعتنقه منها الرأي العام .

وهكذا يكتنف الغموض التام فكرة الدولة فهي من جهة ، السلطة العليا المترفعة التي تقوم برسالة الحكم الذي لا راد لقضائه بين مختلف القوى الجماعية المتصارعة . ومن ثم فالدولة تعبير عن وحدة الجماعة . ومن جهة أخرى إذا كانت السلطة السياسية تتحكم نظرياً في سائر السلطات على مختلف صورها فالدولة يجب مع ذلك أن تكون في عدادها بل ما هي إلا إشعاع لها . ووحدة الدولة مجاز لا يخلو من فائدة ولكنه مجاز على كل حال وبخاصة في نظام تتبعثر فيه السلطة

إلى ما لا نهاية تفادياً لحظر إساءة استعمالها ويتوزع فيه السلطان بين طائفة من الهيئات مستقل بعضها عن بعض إلى حد ما إلا وهي هيئة الناخبين والبرلمان والحكومة والقضاء ، ومختلف الجماعات . فالدولة هي المركز الهندسى والوحدة المثالية لكل تلك النقاط التي تقوم بعمل الميزان . وهي السيد القوى الفعال الذي يحيا في أذهان رعاياه في صورة خيال مثالي . وما هي بذلك إلا بمثابة تفاعل عقلي متجه نحو أثر فعال . وتبدو أهمية معنى الدولة لدى القادة والموظفين والوزراء والنواب بما يبذلونه من جهد يرمى إلى توحيد وتنشيط عناصرها المتفرقة ، فيما يتجهون إليه من خلق كائن لا يكون مجرد تعبير فارغ . ومعنى الدولة يعسر تحديده حقاً . فهو خليط محكم من الكبرياء والتواضع معاً ومزيج مركز من السلطة الشخصية والتنظيم المستساغ من سلطان الإرادة والتفاني في خدمة المرفق العام . وهو شعور بالمسئولية عن المصير الجماعى القومى وفى الوقت نفسه شعور بوجود سلطة أعلى تحتفظ لنفسها بتساميها عما عداها حتى عند ما تشارك فى العمل ويمثلها فى هذا عدم مسئولية رئيس الدولة . فإذا كان الوطن قد ظل وفاقاً لنظام رئيس الجمهورية وريث التقاليد المزدوجة لنظامى الملكية والامبراطورية فإن ذلك لم يكن ابتغاء إضافة توقيع فى ذيل بعض المراسيم أو بقصد تعيين تقليدى لرئيس الوزراء الذى كثيراً ما يشوبه سوء الاختيار ، بل ولا حرصاً منه على استبقاء حق العفو المطلق أو التقرير بإلغاء وظيفة قائمة أو اعتناقاً منه للفكرة الفلسفية عن سلطة

محايدة للمحافظة على التوازن بين مختلف القوى السياسية التي تتصارع فيما بينها... وإنما يرجع ذلك للعقيدة الراسخة بأن الدولة كائن آخر غير الأساليب السياسية والمناورات البرلمانية بل وغير الإدارة التي هي من صنعهما .

وإذا كانت هنالك فكرة واحدة عن الدولة يقبلها الناس عموماً وإن غمضت بعض الشيء فإن التاريخ يضمن على كل دولة أسلوباً وتكويناً مبتكراً . ويبدو أن الطابع المميز للنظام الفرنسي من هذه الوجهة هو ما سبق قيامه من إدارة مركزية تدريجية متحركة بزغت في ظل النظام القديم ثم أعادت الإمبراطورية الأولى ترتيبها وعملت على تطورها في نطاق نظام منسق أرست الثورة قواعده . ومن هذا الأصل إنحدر مجلس الدولة الفرنسي والإدارة المركزية والأقليمية والمرافق العامة المستقرة . وفي ذلك قال جيرودودوالفرنسي Giraudoux
إننا بصدد نظام ديوانى ودولاب إدارى خفف من حدته عدم الإستقرار الوزارى والأولى أن نقول خفف من حدته وحماه .
النظام البرلمانى والتشريع الجمهورى قد سابرا هذا التنظيم بادية الأمر ثم غيراه تدريجياً، وإن كان هذا التغيير قد تم فى بطىء وعاشت فرنسا ردها طويلا دون أن تكون لها الإدارة التى تلاتم سياستها ولا التشريع الذى يتفق مع مذهبها الفكرى . وما زال هذا التاريخ يعلل إلى اليوم الكثير من خصائص الحياة السياسية العامة عندنا

سواء تعلق الأمر بنظرة الفرنسيين إلى نظامهم الإدارى أو بقلة ثقة البرلمان بالحكومة أو بالجدل السياسى حول المشاكل الهامة أو الدعاية الانتخابية . لقد ازدهرت الجمهورية على حساب التراث القديم من السلطان ومن التنظيم ومن الثروة . وما عنت يوماً بتجديد شبابها الأمر الذى لا مفر منه اليوم . في هذا كتب (Foncin) فى مجلة باريس عام ١٨٩٨ متسائلاً عن سبب اعتلال سير النظام الجمهورى فى فرنسا . ومع ذلك فإنه لا يزال حياً قائماً على الرغم من احتفاظه بالقصر الشاىخ الخائق الحزين L'Escurial Francais الذى خلفته الملكية والامبراطورية . الحق أن الجمهورية الفرنسية لا تستشعر قيامها فى بيتها . ومهما يكن من أمرها فما هى إلا زائر عابر وطارق دخيل يبقى على الدوام مهدداً بأشباح الماضى الكئيب أو قل أنه ذلك المارد الخيف . .

وقد تبدد اليوم الخطر السياسى ومع ذلك فإنه على الرغم من أن النظم البرلمانية أو نظم الجمعيات التشريعية قد سادت فرنسا خلال مدة تزيد على مائة وعشرين سنة منذ ١٧٨٩ فإن نصيب تصرفات السلطة التنفيذية من التشريع لا يزال متغلباً . ولما كان البرلمان منهما كما طوراً فى الرقابة على أعمال الحكومة وتارة فى التصويت على الميزانية وفوق ذلك منقسماً على نفسه فإنه قلباً يفرغ لأعمال التشريع . ومحاسنه تبدو بوجه خاص فى مواقفه السلبية وفى نزعاته التقليدية المحافظة .

أنه يحول دون العبث بالتقنيات التشريعية ودون اغتصاب الطوائف للسلطة الاجتماعية وتغليب المصالح الخاصة تحت ستار الإدعاء بأنها عامة شاملة . ويحتل التشريع البرلماني بين تقنيات نابليون والأوامر الملكية والمراسيم الإمبراطورية ومراسيم القوانين الثورية أو الجمهورية وقوانين المارشال بيتان وأوامر الجنرال دي جول مكاناً ضئيلاً إلى حد يصعب تصديقه . فقد نظم الإقتراع العام بمرسوم كما نظم حق التصويت للنساء والضمائم الإجتماعي بأمر جمهوري والرقابة على النقد بمرسوم بقانون ومعاش الشيخوخة بمرسوم بقانون والقوانين الهامة للجمهورية الثالثة تلك التي تستند إليها مقدمة دستور سنة ١٩٤٦ قد كرست بل أكدت الحقوق السياسية والاجتماعية الأصيلة : وهي حرية الإجماع وتكوين الجيئات أو الصحافة والطابع المدني للتعليم وحرية وفصل الكنيسة عن الدولة والمساواة أمام الخدمة العسكرية والأجازات بمرتب وأسبوع الأربعين ساعة من العمل ونظام التأمين الإجتماعي الخ . فإذا كانت الجمعية التأسيسية الأولى لسنة ١٩٤٦ قد فشلت في مهمتها الدستورية فإنها قد قامت بعمل تشريعي هام . وبما لا شك فيه أن الأزمات الثورية التي تقتضى إقامة حكومات مشرعة تستتبع في نفس الوقت وضع تشريعات مبتكرة غالباً ما تكون إنشائية ، فهناك تجربة تتكرر باستمرار في النظام البرلماني وفي كل مكان وهي أن البرلمانات لا تشرع على نحو مفيد إلا إذا آزرتها حكومات قوية وفي فرنسا حيث يسود الحذر من نوايا

الحكومة والإدارة وهذا من التقاليد البرلمانية عندهم وحيث لا تكاد تبدأ المناقشات التشريعية حتى تختفي الأغلبية الحكومية فإن البرلمان لا يدع الحكومة تحدد جدول الأعمال أو توجه نشاطه وهو بذلك يقلل من قوة إنتاجه إلى حد كبير .

والأعباء المتعددة التي تثقل كامل البلاد والتي لم يزد لها انتشار الديمقراطية إلا تكاثراً تقتضى حتماً قسطاً كبيراً من المركزية الإدارية والمالية ، ومهما تكن أهمية الجهود التي ترمى إلى صيرورة الإدارة ديمقراطية وإلى الإكثار من هيئاتها المنتخبة مع اللامركزية في المرافق العامة وتقريبها من الجمهور فإن العبء العام للدولة على الأمة في ازدياد مستمر كما يزداد في نفس الوقت أيضاً هذا التوتر النفسى الذى تنسم به الحياة الفرنسية العامة . والحكومة البرلمانية هي التي تضطلع بدور الوسيط الدائم بين الدولة المنظمة بمهامها ومطالبها وبين الرأى العام صاحب السيادة بأهوائه وميوله وانقساماته وتقلباته فالوزراء وهم رجال الإدارة هم أيضاً من رجال الأحزاب وعليهم تقع المسؤولية المزدوجة عن المرافق التي يديرونها والحركات التي يقودونها وهم يواجهون على التوالي حذر رجال البرلمان لأن الوزراء هم رؤساء السلطة التنفيذية وحذر الموظفين لأن الوزراء هم رؤساء سياسيون ويجب عليهم مقاومة الاغراء المتعاقب من جانب عامة الشعب ومن جانب الفئتين وهما الجهتان اللتان يقع خط الديمقراطية

البرلمانية في مركز وسط بينهما وهم لا يستطيعون الوقوف عند الحلول المنطقية المطلقة التي ينفر منها الرأي العام لعدم فهمه إياها ولا عند تلك الآراء العاطفية التي تملكه ولكنها تضر بالمصالح الدائمة للبلاد . ومن هنا كان التباين المزعج بين فكرة الدولة في هيتها وعظمتها وبين المهام التافهة والمحدودة في أغلب الأحوال والتي يقوم بها الحكام ومن هنا أيضاً كان ما يلحق السياسة أحياناً من ضعف الثقة والإعتبار وقد قال الوزير بيكون Bacon في هذا الشأن ، أن الإنسان يصل إلى المناصب السامية عن طريق أعمال وضيعة وأن تسنم السلطة يتم دائماً بطرق ملتوية ، . وقد صرح فيجارو Figaro بأن (السياسة كلها تنحصر في تظاهر الإنسان بجهل ما يعرف وبمعرفة ما يجهل وبسماع ما لا يفهمه وبدعم السماع أصالة لما يفهمه وبالاحتجاب للكتابة وفي التظاهر بالعمق عند ما يكون الإنسان فارغ الرأس أجوفه وفي تمثيل شخصية ما تمثيلاً جيداً أو رديئاً ونشر الجواسيس واستنجاز الخونة وفض أسرار المظاريف المختومة وحجز الخطابات ومحاربة تبرير نبل الوسائل الوضيعة بأهمية الأغراض وأقسم بأن هذه هي كل السياسة أن القسوة لا تدعو إلى التردد مطلقاً . ولتجنب كل لبس يبدي فيجارو أو على الأصح بومارشيه سخطه على ما يراه . ولكن سياسة العظمة تستند إلى رأى عام جماعى لا إلى أحلام فردية وهي تفترض ثقة كبيرة في السلطة وهذه الثقة قلباً يمنحها الرأي العام . كما أن البرلمان يدقق في توزيعها إذ أنه لما كانت الديمقراطية البرلمانية تؤسس السلطة

على الإفصاح المنظم عن الثقة فإنها كثيراً ما تمجد من الاندفاع التلقائي. وهناك لحظات ممتازة يمتزج فيها مصير شعب بأعمال أحد الرجال ويبدو العمل السياسي إذ ذاك في أوج عظمته ويكون في نفس الوقت إلهاماً وتعليماً وتوجيهاً واعياً للتاريخ وعندما تخف موجة العظمة وتهدأ موجة الحماس الشعبي تأخذ السياسة مظهراً أقل نبلا وتصير فناً من أساليب الأغلبية الانتخابية والبرلمانية ، فن السياسة الممكنة والمهادنة وهي سياسة دفاعية تكفل للحكومة مركزاً أفضل بقدر ما يضعف دورها في الحكم ويسدل الستار على جلبة الثورات وصدى القضايا السياسية والمظاهرات الجماعية ويتخلى ممثلوا التراجيديا عن مكانهم لممثلي الكوميديا المحترفين المولعين والمستسلمين في نفس الوقت والذين تسلي حياتهم المضطربة النظارة وتهذبهم ، والذين يحتلون المكان الأمامي في السياسة في الفترات الواقعة بين فصول حركة التاريخ .

الفصل الثاني

الدولة والدستور

من الأمور المألوفة اليوم بصفة عامة — وتعتبر إنجلترا في هذا الصدد استثناء يكاد يكون فريداً — جمع المبادئ العامة المتعلقة بتنظيم وياختصاصات السلطات العامة في صك رسمي مستقر يطلقون عليه عبارة « الدستور » .

والمظهر النظري للدستور الفرنسي الصادر في ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٤٦ يجب ألا يخفى عنا الصبغة التجريدية العميقة لنظمتنا السياسية واختلافها الأساسى من حيث الزمن والروح فهي لا تزال تحمل في طياتها طابع التقاليد المطلقة والمركزية التي كان يتميز بها العهد السابق للثورة والامبراطورية الأولى كما أنها تستلهم أيضاً التجارب البرلمانية من عهد رجوع الملكية ، وملكية يوليو والجمهورية الثالثة كما ترمى إلى إزالة جميع العقبات التي تعترض سبيل إقامة ديمقراطية سليمة كاملة .

وفي مواضع من الدستور إثارة من روح إرادة الشعب وفي أخرى منه تعبير عن تلك الإرادة ، وتسير الجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية على تقاليد مجلس النواب ومجلس الشيوخ .

وفي نفس القصرين الوطنيين ومع ذلك فإن النظام النيابي قد سادته روح الديموقراطية منذ عهد التحرير لحق التصويت الذي خول للنساء قد امتد حتى شمل أقاليم ماوراء البحار وعدلت خريطة الدوائر الانتخابية بحيث أقيم وزن كبير لعدد السكان وانقصت اختصاصات المجلس الثاني وأنشئت هيئات دستورية جديدة لتمثيل القوى الاقتصادية والاجتماعية وبمجموع شعوب الاتحاد الفرنسي وخلقوا مجالاً وإن كان محدوداً ، للاستفتاء التشريعي *Référendum* . ومع ذلك فإن روح السلطات هي للمجلسين التقليديين سواء تعلق الأمر بالتشريع أو التصديق على المعاهدات أو الرقابة على أعمال الحكومة أو تعديل الدستور أو تعيين رئيس الدولة كما بدأ في الظهور اتجاه يرمى إلى إعادة إسناد دور أكبر إلى مجلس الجمهورية وتشبيهه بمجلس الشيوخ القديم على نحو أوسع .

وفي سبيل الحصول على صورة أصدق للرأى العام وضع رجال التحرير نظام التمثيل النسبي في الانتخابات السياسية وكان أغلبهم يعتبر هذا النظام بمثابة أحد المقترضات الأولية للعدالة ولذا لم يقتصر الأمر في عامي ١٩٤٥ ، ١٩٤٦ على إدخال نظام التمثيل النسبي *la représentation proportionnelle* في إنتخابات الجمعية الوطنية والجمعيتين التأسيسيتين فحسب ولكنه أدخل أيضاً في الانتخابات البلدية في المقاطعات الكبيرة وفي الانتخابات لمجلس الجمهورية ولم يعد

نظام الأغلبية (le système majoritaire) متبعاً إذ ذاك في شكل الانتخاب الفردي إلا في الانتخابات لمجلس المديرات أو في صورة الاقتراع بالقائمة (scrutin de liste) في الانتخابات البلدية إلا في القرى ومنذ ذلك الحين ظفر نظام الأغلبية بقسط من الثقة والاطمئنان من جديد . فأما نظام الانتخاب للمجلسين البرلمانيين فإنه يقسم اليوم بطابع التوفيق بين النظامين ولم يعد الانتخاب النسبي يلعب في نطاق المديرات فيما يتعلق بالانتخاب للجمعية الوطنية منذ عام ١٩٥١ سوى دور ثانوي وحل محله مبدأ الانتخاب بالأغلبية إذا حصلت إحدى القوائم أو مجموعة متقاربة منها على الأغلبية المطلقة . وبالقياس على ذلك فإن طريقة تكوين مجلس الجمهورية منذ عام ١٩٤٨ سواء فيما يتعلق بانتخاب المندوبين الذين يختارون أعضاء مجلس الشيوخ أو فيما يتعلق بانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ أنفسهم تتم وفقاً للنظام النسبي أو لنظام الأغلبية ، وتبعاً لعدد المقاعد التي يراد ملؤها في كل مديرية . ولنظام الأغلبية في نظر المدافعين عنه فضل قصر دور الناخبين — وهو الأمر الذي يزيد من وحدتهم — على مجرد إختيار سياسي بحت والسماح بتكوين أغلبية حكومية في حين أن التمثيل النسبي يزيد من إنقسام الرأي العام إلى شيع اقتصادية واجتماعية ودينية متعددة . . . الخ ويفرق بينها من حيث الجنس والأصل ، فيقتلع من الناخبين جميع نزعاتهم ومن ثم فإنه بمجرد الناخبين من كافة ميولهم السياسية .

ويقوم الجهاز الحكومي في ظل دستور سنة ١٩٤٦ كما كان في ظل

دستور سنة ١٨٧٥ على وزارة مزدوج مسئوليتها أمام المجلس ورئيس الدولة المختار لمدة سبع سنوات وهو الرئيس الغير مسئول . وتؤثر في هذا التوازن بلا شك بعض التعديلات . نشير بصفة خاصة إلى استبعاد مسئولية الوزارة أمام المجلس الثاني والطابع الدستوري لرئاسة مجلس الوزراء ونقل بعض اختصاصات رئيس الدولة إلى رئيس الحكومة الذى يتقلد منصبه على مرحلتين منفصلتين وإلى أغلبية رئيس الوزراء المطلقة وإلى الاختصاصات الجديدة لرئيس الجمهورية فى المسائل القضائية وكذلك فيما يتعلق بالاتحاد الفرنسى . وهذه الأمور المستحدثة المختلفة أما أن يكون مردها إلى عدم ثقة البرلمان بسلطة غير مسئولة أو بحكومة قوية وأما إلى الرغبة فى تقريب الحكومة من الجمعية الوطنية وضمان وحدتها ونظامها واستقرارها . ومن الناحية العملية تشبه علاقة الحكومة بالبرلمان العلاقة التى كانت قائمة فى عهد الجمهورية الثالثة . ولا تزال قائمة تلك المشكلة المزدوجة ونعنى بها عدم الإستقرار الوزارى والسلطان الحكومى . ويبدو أنها ترجع إلى قيام نظام إدارى ومالى مركز إلى حد كبير وإلى وجود رأى عام وبرلمان منقسمين إلى أحزاب ذات فوارق متعددة أكثر من رجوعها إلى أية صيغة دستورية كانت . فالمشكلة تنشأ من المفارقة الموجودة بين المسئوليات والسلطات التى تعزوها وتخولها قوانيننا والتقاليد القديمة المتركرة إلى الحكومة ، كما تنشأ من مركز التابع الذى يضع الوزارة فيه النظام البرلمانى على النحو الذى يقوم عليه .

ولعل حظ كل من دستوري ١٨٧٥ و ١٩٤٦ غريب حقاً كما أن المقارنة بينهما خليقة بالتأمل ذلك أن التطور السياسي من اليسار إلى اليمين أقام منذ ١٩٤٦ توازناً قريب الشبه من ذلك الذي أوجده ، بعد قوانين ١٨٧٥ ورأمة ١٨٧٧ ، ذلك التطور من اليمين إلى اليسار الذي كان قائماً عندئذ . وهذا بلاشك هو الدليل على الإستقرار البرلماني الكبير رغم ختلاف الصيغ الدستورية وتفاعل الأغليات السياسية . وقد لاحظ Montaigne قبل الآن ، أن كل ما يهتز لا يؤول حتماً إلى السقوط ، . فالقوانين الدستورية الصادرة في عام ١٨٧٥ هي بكل تأكيد من بين الدساتير الإثني عشر أو الثلاثة عشر التي عرقتها فرنسا منذ عهد الثورة أقلها طموحاً ومع ذلك فلقد كانت أطولها بقاء . وكان نصها الأصلي يتضمن (٣٤) مادة تتكون من ألفي كلمة بما في ذلك رؤوس موادها ولم يبق منها بعد التعديلات التي تناولتها سوى (٢٦) مادة . والدستور الحالي عبدة عن (١٠٦) مادة . ودستور إيطاليا يقع في (١٣٩) مادة ودستور تشيكوسلوفاكيا يتضمن (١٧٨) مادة ودستور ألمانيا الشرقية (١٤٤) مادة ودستور الاتحاد السوفيتي (١٤٦) مادة ودستور اليابان (١٠٣) مادة ويباهى الأمريكيون بأن دستورهم لا يتضمن سوى (ثلاث) مواد . ولكن كل واحدة منها عبارة عن تقنين صغير قائم بذاته (Code) وقد قال نابليون أن الدستور يجب أن يكون قصيراً وغامضاً . وقد أخذت الجمهورية الثالثة هذه العبارة القاطعة بمعناها الحرفي ولم يتضمن دستورها أي إعلان للبادئ . واقتصر على تحديد

الدور الذى يختص به المجلسان وعلاقتها الأساسية بالحكومة
وبرئيس الدولة. ولما كان هذا الدستور من صنع أغلبية ملكية إنقسمت
حول اختيار الملك فقد جاء دستوراً جمهورياً ذا طابع ملكى وقد عبر
أحد من بقوا من أنصار نظرية الحق الإلهى وهو Belcastel عن روح
هذا الدستور أحسن تعبير عند ما اندفع نحو المنبر صائحاً (أنى أسجل
من هنا احتجاجاً صارخاً... فأتم دون أن تؤمنوا بالعقيدة الجمهورية
سارعتم إلى اعتناق مبدأ تبشرون به دون أن يكون صادراً من أعماقكم
وأتم تصنعون شيئاً تعلون مدى الضرر المنبعث عنه . وأنى أناشدكم
بإسم ما تبقى فى نفوسكم من عقائد أن تكفوا عن هذا . فلا تقبلوا
على ما أنتم قادمون عليه . ولا تخونوا أمانة عهد الله والوطن .
ومع ذلك فقد نادى Broglie نصير الرأى المعتدل ، قولوا كل شيء .
وقفوا فى منتصف الطريق : أن الجمهورية التى تمس الملكية الدستورية
والملكية الدستورية التى تمس الجمهورية والتى لا تختلف عنها فى شيء
إلا بالدستور وبثبات السلطة التنفيذية لى الأمل الوحيد الباقى أمام
ناظرى الحرية ، وأى جمهورية أخرى ما هى إلا حكومة المؤتمر^(١)
وأى ملكية أخرى ما هى إلا الأبراطورية فى أجلى معانيها .

ولما كانت القوانين الدستورية لسنة ١٨٧٥ وايدة الإنزان

(١) المجلس النيابى الذى خلف الجمعية التأسيسية فى ٢١/٩/١٧٩٢ وحكم فرنسا
إلى ٢٦/١٠/١٧٩٥ وكانت له السلطة المطلقة فى حكم فرنسا .

والموامة بعيدة عن كل سفسطة فقد فتحت عهداً من الاستقرار الدستوري أعقب قرناً ثورورياً مضطرباً . وقابل ذلك من جهة أخرى بكل تأكيد الإفراط في عدم استقرار الحكومات . ولكنه ليس من المؤكد أن تعاقب مائة حكومة خلال خمسة وستين عاماً قد كلف البلاد ثمناً أغلى مما كلفتها عشر ثورات خلال ثمانين عاماً . ولم يدم أي دستور عندنا قبل دستور سنة ١٨٧٥ تسعة عشر عاماً كما لم يبق أي دستور جمهوري ستة أعوام . وقد أظهر هذا النظام المرونة والبساطة والصلابة الضرورية لاجتياز الأزمات الخطيرة . فقد اجتاز الأزمات التي أثارها قضية الجزائر بولانيجه وقضية دريفوس وفصل الكنيسة عن الدولة والمحنة الإنسانية والمالية التي ولدتها الحرب العظمى والصعوبات الاقتصادية التي أعقبت الحرب ويمكن لأشد الأغليات تنافراً من ملكية إلى اشتراكية ممارسة السلطة وشهد تبديلاً جوهرياً حقيقياً في الكيان التشريعي والحياة العامة للبلاد .

وخلاصة ما تستحقه قوانين ١٨٧٥ من أطراء أو نقد هو أنها لم تكن في الحقيقة دستوراً ولكنها كانت التعبير الأكثر استقصاء لتقليد برلماني وهذا التقليد سابق على نصوص ١٨٧٥ ، تلك النصوص التي لم تحدد التقاليد بصورة جامدة ويتضح لنا اليوم أنه يمكن أن يستمر من بعدها . ولما كانت تلك النصوص عملاً تجريبياً وتوفيقاً بين اتجاهات مختلفة ينفر من كل الصور الفلسفية فإنها لم تشر إلى حقوق

الانسان أو سيادة الشعب أو فصل للسلطات وهي مجرد تذكير
بالاجراءات البرلمانية والحكوميه وقد كانت نشأتها وحياتها وليدة
التوفيق وليست نتيجة للوعود وإذا كان التخلي عن حق الحل قد أضعف
هذا الدستور فإنه قد نجح بصورة أو أخرى بواسطة السلطات المطلقة
ونظام المراسيم بقوانين في إعادة التوازن السياسي . ولم يكن إلغاؤه
أسرع ولا أهون ولا أقل غرابة من مولده . وهو إذا كان ضحية
لخصومه من حزب اليمين عام ١٩٤٠ فإنه لم يبعث في لحظة ساد فيها
حكم العقل إلا لكي يقهر من جديد عام ١٩٤٥ على يد ائتلاف
خصومه من ذات اليمين وذات الشمال . ولما كان دستورا جمهوريا
أقرته جمعية ملكية فقد تخلى عنه على التوالي جميعة جمهورية بأكلمها
وطن أشد منها تعلقاً بالنظام الجمهورى . ونفس أولئك الذين نادوا
عام ١٩٤٥ بأن الغاه عام ١٩٤٠ كان جريمة اقترحوا على الشعب
مع ذلك وفي نفس الوقت الغاه . ذلك الموت المتعدد المتعاقب
الذى أصابه دل على مقدرته العجيبة في أن يبعث دائماً من جديد .
ودستور سنة ١٩٤٦ يعيش اليوم إلى حد كبير على تراث التقاليد
البرلمانية الذى عاد كاملا بعد تصدع الائتلاف المؤقت الذى تخلى عنه
بلباقة . وهذا النوع من التحالف لا يجدى أحداً فتيلا . فالأخلاق
وهي الأساس القويم للقوة الحقيقية تتغلب مع الزمن على الخطط
التي توضع لأمد قصير . وقد قال مونتيسكيو (أن أرفع أنواع
المخاتلة هي التي تعرف كيف تسخر الأمانة لصالح منها) وقد تغلب

أخيراً دستور ١٨٧٥ في جوهره على قاهره البارعين ومع ذلك فها هو
إلا محض خيال إذ قد عادت إلى الظهور معه تلك المشكلات
التي كانت سبباً في القضاء عليه . .

ذلك أن تجربة الجمهورية الثالثة وبصفة خاصة إبتداء من حرب
١٩١٤ — ١٩١٨ كانت تجربة أزمات لازمة وكان استبقاء التوازن
البرلماني يزداد صعوبة بمرور الوقت . ولقد خلع تطور الحالة الاقتصادية
وضغط المصالح المؤتلفة فوق المجالس ، على المشكلة المالية أولوية
وحدة جديدتين . وإذا أصبح عدم توازن الميزانية مرضاً عضالاً
فقد كان يلتمهم النقد فانحسر الاستثمار وانقلب المركز المالي إلى أزمة
سياسية متصلة . ولم يكن البرلمان يستطيع التصويت في الوقت المناسب
على مجموع التدابير التي كانت مع ذلك ضرورية فأخذت القوى المشايعة
للبرلمانية والمعادية لها في بعض الأحيان تنطور رويداً رويداً . وابتغاء
سد النقص الذي تبدى في الجهاز التشريعي وما تكشف من ضعف
الحكومة وعدم استقرارها فقد سنت في عدة مناسبات تشريعات
تخول الحكومة السلطة المطلقة وأوشكت منذ عام ١٩٣٧ أن تصبح
نظاماً مستقراً . وتمت إصلاحات واسعة بموجب مراسيم بقوانين .
وهكذا وضعت مشكلة كيان النظم البرلمانية ذاتها . ولما كان الرأي
العام شاعراً بخطورة الأمر فإن المجالسين لم يترددا مطلقاً عام ١٩٤٠
في التخلي عن هذا النظام وتخلياً من تلقاء نفسها عن سيادتهما الدستورية .

أن دستور سنة ١٩٤٦ لا يبلغ سن الرشد إلا هذه السنة . ولا شك أن من الجراءة تقدير مزاياه وعيوبه لعدم تقادم العهد به ، وعلى كل حال فإن مستقبله لا يبدو أقل غرابة من مستقبل سابقه ، كما أنه جاء معقداً في وضعه وتكوينه أيضاً ، فقد اقتضى مولده جمعيتين تأسيسيتين وثلاثة إستفتاءات شعبية وأنه إذا كان يحدد بكيفية دقيقة تكوين البرلمان والحكومة والعلاقة بينهما فإنه ينظم أيضاً العديد من الشؤون الأخرى سواء كان الأمر متعلقاً بالتكوين الاجتماعى والاقتصادى للبلاد أو بنظام الاتحاد الفرنسى أو الهيئات المحلية العامة أو بالتنظيم القضائى الخ .

والحقيقة أنه لا يوجد دستور واحد لسنة ١٩٤٦ وإنما توجد ثلاثة دساتير مختلفة : الدستور الذى أرادوا وضعه ولدستور الذى وضع فعلا ، وما انتهى إليه ما تم وضعه من دستور .

فالدستور الذى أرادوا وضعه هو ذلك الدستور المشبع بأغنى الأمانى والأطماع وهو كائن تضافرت على صنعه الحركة الجمهورية الشعبية والاشتراكيون والشيوعيون ومن أجل هذا فقد أعلن المبادئ العامة للديموقراطية والتقدم الاجتماعى والاقتصادى وكان يعترزم تقريب الحكومة من الجمعية الوطنية وتقريب هذه من الشعب لارساء قواعد السلطة والاستقرار الوزارى على أساس من ثقة الشعب . وقد حاول أن يكفل الحكم الذاتى للأقاليم ما وراء البحار واللامركزية فى إدارة

فرنسا واجتهد في أن يشرك القوى الاقتصادية والاجتماعية في السلطات العامة إشراكاً وثيقاً . وأخيراً فإنه قد استبعد معظم النزعات المحافظة المختلفة عن نظام ١٨٧٥ وهو على نحو ما عمل مثالي ومذهب فكري وتجعله صياغته شبيهاً بالدستورين الجمهوريين اللذين وضعنا عامي ١٧٩٣، ١٨٤٨ وأكثر اقتراباً من تلك الدساتير التي توصلت الديمقراطية الاشتراكية إلى إقامتها في دول مختلفة من أوروبا بعد الحرب العالمية الأولى (١٩١٤—١٩١٨) وقد ولدت حركة المقاومة التي انبثقت منها الدستور الحياة في العقيدة الجمهورية .

وإذا كان دستور سنة ١٩٤٦ قد اختمرت فكرته في جو من الحماس والاندفاع فإنه مع ذلك قد تمت صياغة نصوصه في ظروف يحوطها القلق ويكتنفها الشك وتطفئ عليها خيبة الرجاء ، فقد تكشف عن عدم تجانس أغلبية الجمعية التأسيسية وانسحب جناحها الايمن ونعنى به الحركة الجمهورية الشعبية M.R.P. عند التصويت على مشروع أبريل سنة ١٩٤٦ الذي وضعته الجمعية التأسيسية الأولى ولكنه لم يظفر بالتأييد في الاستفتاء الشعبي الثاني . والدستور الثاني لسنة ١٩٤٦ وقد تم التصديق عليه أخيراً في أكتوبر قد كشف عن مبلغ اهتمام أغلبية الجمعية التأسيسية باسترضاء جناحها الايمن وعن رغبة هذا الأخير في استمالة الجناح الايمن إليه . ولقد تم التفاهم اللازم بشأن الدستور بعد إذ اشتدت المناقشة حوله بين الأحزاب في جو يسوده عدم الثقة

وانعدام الاطمئنان من الجميع ، عدم الثقة بالنسبة للحكومة التي يخشى الانسان سوء استعمالها لسلطانها ولذلك حظروا استعمالها لنظام المراسيم بقوانين وأخضعوا تشكيلها لنظام من الضمانات الدقيقة المعقدة . وعدم الثقة بالهيئات الجديدة التي أنشئت لتمثيل القوى الاقتصادية وشعوب ما وراء البحار وقد فتحت أمامها آفاق واسعة ولكنها لم تمنح سوى سلطات ضئيلة . وعدم الثقة برئيس الدولة يحوطه مجلس القضاء الأعلى وقد ازداد تحديد اختصاصاته الحكومية . وعدم الثقة فيما يتعلق بهيئة الناخبين فيمن عنه استبقاء الحظر الاستثنائي بعدم جواز انتخاب الذين كانوا أعضاء في البرلمان سنة ١٩٤٠ وهو الحظر الذي لم يرفع إلا في سنة ١٩٥٣ كما يدل عليه أيضاً المجال المحدود لتطبيق الاستفتاء الشعبي . وأخيراً عدم ثقة الجمعية الوطنية بنفسها ، الأمر الذي يشهد به اشتراط أغليات خاصة في تعيين رئيس الحكومة ولتعيين الدستور وحتى في أحوال كثيرة من التشريع وإنشاء نوع من الرقابة الدستورية ومن هنا يبين أن دستور سنة ١٩٤٦ لم يهيء الفرص الملائمة من الهيئات الجديدة التي أنشأها : الجمعية الوطنية والمجلس الأعلى للاتحاد . والمجلس الاقتصادي . ومجلس القضاء الأعلى . واللجنة الدستورية ، ومن هنا أيضاً كان عدم إلغاءه لأي نظام من النظم التي لا يرضى عنها وأضعوه كالمجلس الثاني . وحق الحل . واختيار رئيس الدولة لرئيس الحكومة . وهو يفسح المجال للعديد من القوى وللطالب والجماعات التي يحتفظ لكل منها نوع

من أنواع الافصاح عن رأيه . مع الخشية من نموها الكامل . ويترتب على ذلك تضاعف الهيئات مع تنظيم دقيق للاجراءات الدستورية . والدستور بوضعه الحالى ليس هو الدستور الذى تصبو إليه أعظم الأمانى ولكنه دستور مطبوع بعدم الثقة التى طال العهد عليها .

ويحق للإنسان أن يخشى من أن يخلق مثل هذا النظام فى فرنسا مركزاً مشابهاً لذلك الذى عرفته المانيا فى ظل نظام فيمار Veimar ومن أن يؤدى عجز السلطة إلى سرعه ازدياد القوى المناوئة للنظام البرلمانى فى البلاد . ومع ذلك فإنه لم يحدث الآن شىء مما نخشاه ولقد سلب التطور السياسى الدستور جزءاً من كيانه وصار دوره التاريخى بصفة خاصة هو تجديد التقاليد البرلمانية فى فرنسا واستعادة مركز سياسى يقارب إلى حد ما ذلك الذى كان موجوداً قبل الحرب ، ولقد عاد رجال إلى تهدئة العواطف وخففوا من عدم الثقة ولأموا الجروح . فزال كابوس الهزيمة والاحتلال وتبددت أحلام العظمة أو الثورة واستعادت البلاد الهدوء المستضعف لشكل حكومتها التقليدية .

وقد يكون من الممتع حقاً أن نثبت لهذا التطور ما له وما عليه ولكن قد تكشف عن حقيقته بجلاء بعض ملاحظات موجزة .

فأول ما يجب التنبيه إليه هو أن معظم المجالس التى خلقها الدستور ليست مندجة فعلا فى النظام السياسى . وتفصيل وذلك أن مجلس

الاتحاد الفرنسى والمجلس الاقتصادى ومجلس القضاء الأعلى ومجلس
الاتحاد الأعلى واللجنة الدستورية تبرز فى الجانب المهيّب من الدستور
أكثر من بروزها فى الجانب الفعال منه وذلك على حد التمييز المأثور
عن هاجوت Bagehot ومن المأكد أن فائدة تعاون معظم هذه الهيئات
قد ظهرت أحياناً ولكن قلما كان لها دور سياسى بالمعنى الصحيح
فالواقع أن العلاقة بين الحكومة والبرلمان هى التى تسود الحياة العامة
بأسرها . وعلى ذلك فالدستور شبيه بشجرة كثيفة الغصون بعض
فروعها ميت فعلاً وثمار الصيف فى بعضها الآخر أندر من زهور
الربيع ..

ولنلاحظ بعد ذلك أن كثيراً من القوانين التنظيمية التى نص
على إيجادها الدستور لضمان تطبيق مبادئه لم تصدر بعد . ولندكر
بصفة خاصة القانون الخاص باستقلال الهيئات الإقليمية (المادة ٨٩
من الدستور) والقانون الخاص بتقديم الميزانية (المادة ١٦ فقرة ٣)
والقانون الخاص بسلطات مجلس القضاء الأعلى (المادة ٨٤ فقرة ٢)
فهذه مسائل سياسية خطيرة ولم يكن هناك شك فى توفر إرادة
الإصلاح بشأنها لدى أعضاء الجمعية التأسيسية . إلا أنه بالنظر
إلى تعذر الاتفاق بين الهيئات التشريعية بقيت الحالة السابقة تقريباً
على ما كانت عليه أو قل عادت سيرتها الأولى . وهناك نواح أخرى
أغفلت فيها إرادة واضع الدستور فلم يصدر فيها قانون ما . وشروط

تنظيم المؤسسات والآثار التي يستهدفها المشروع لم تعدل بعد وقف النظام الدستوري الحديد، لحق الإضراب غير محرم أو غير مقيد بالقوانين التي تشير إليها مقدمة الدستور كما أن المؤسسات العامة لا تزال ترتقب قانوناً عاماً ينظمها. والعهد التشريعي للدفاع الوطني لا يزال مشروعاً يكاد يكون مقفلاً. فالثابت أن واضعي الدستور قد نصوا على كثير من الأصول التي لم يرعها خلفاؤهم من تعدم.

ولنين أخيراً أن العلاقة بين البرلمان والحكومة تشبه كثيراً ما كان عليه الأمر في ظل صيغ الجمهورية الثالثة رغم محاولة التجديد الدستوري. ونلاحظ في هذا المقام:

١ — عاد عدم الاستقرار الوزاري إلى الظهور من جديد. فقد قامت مائة حكومة في ظل الجمهورية الثالثة في مدى خمسة وستين عاماً وكان متوسط عمر كل منها سبعة شهور وأربعة وعشرين يوماً. أما فيما يتعلق بالجمهورية الرابعة فلا تزال الأرقام موضع جدال. ولكن متوسط المدة ليس أطول بما سبق على كل حال. وإذا عدنا إلى أول مايو سنة ١٩٥٢ ولم ندخل في الاعتبار سوى الحكومات التي اجتازت الاستجواب الأصلي الخاص بتكوينها لأحصينا أحد عشر حكومة في ستة وستين شهراً أى بمعدل ستة شهور لكل حكومة. ويهبط هذا الرقم إلى أربعة شهور وإثنى عشر يوماً إذا أدخلنا في الحساب عدد المرات التي تأخر فيها تأليف الحكومة وإلى ثلاثة شهور ونصف

إذا حسبنا عدد مرات الترشيح والتعيين التي طلبت وهذا الحساب يدخل أيضاً مدة الأزمات في عمر الحكومات ، كما لو كان تصرفها للأمور العادية يمكن تمثيله بممارستها للسلطة الكاملة . ومن ثم فإن الإجراء الدستوري لتقليد رئيس الحكومة بالأغلبية المطلقة لم يمنع عدم الاستقرار . ويبدو أن أثره الرئيسي هو في إطالة الأزمات . فأما عن قواعد العزل فلم يكن لها فائدة عملية إذ ليس هناك مثل واحد لاقتراح باللوم ثم التصويت عليه بالأغلبية المطلقة . وعند ما تطرح الحكومة مسألة الثقة فإنها تحرص على الحصول على الأغلبية للحفاظ على سلطتها ولا تستطيع أن ترضى باقتراح يكشف عن أغلبية معادلة حتى ولو كانت مجرد أغلبية نسبية . ومسألة الثقة التي طرحت مائة مرة منذ سنة ١٩٤٦ ، لم ترفض بالأغلبية المطلقة سوى ثلاث مرات فحسب وإن كان ذلك لم يجعل الحكومة أكثر قوة ولا ثباتاً ومهما يكن من أمر فإنه يطيب لنا أن نسجل لصالح الجمهورية البرلمانية ، أن نفس نظام ١٩٤٠ الاستبدادي قد شهد خمس وزارات خلال أربع سنوات .

٢ — استرداد التنظيم البرلماني والحكومي لتفوقه على الأحزاب السياسية . يبدو ذلك جلياً في الاحتفاظ بالحكومة صاحبة الأغلبية رغم تصدع الائتلاف بينها وبين أحد الأحزاب (مثال ذلك استقالة الوزراء الشيوعيين من حكومة راماديه في مايو سنة ١٩٤٧ ، استقالة

الوزراء الاشرائيين من حكومة بيدو وقبولها في فبراير سنة ١٩٥٠). وفي القيود التي وردت على التمثيل النسبي في التشريع الانتخابي. وفي الحياة البرلمانية . وفي الانقسامات التي لحقت بالجماعات البرلمانية سواء في تصويتها أو تكوينها . وفي عودة التشكيلات السياسية ، التي يعوزها التنظيم المركزي القوي والدعامات المحلية . . . الخ . . .

٣ - بعث نفوذ مجلس الشيوخ وعاد من جديد . وجاء ذلك نتيجة من جهة للتشكيل الجديد لمجلس الجمهورية بالتطبيق لنصر قانون الانتخاب الصادر في ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٤٨ ومن جهة أخرى من التوسع في اختصاصات المجلس الثاني الذي وإن كان لم يتقرر بعد من الوجهة الدستورية فإنه ينبثق بالضرورة من التطور السياسي . وفي مشكلة تغيير الأرقام القياسية للأسعار والأجور أصدق مثال على ذلك . فقد صوتت الجمعية الوطنية مرتين على تشريع رفضه مجلس الجمهورية بالأغلبية المطلقة وقد اتصلت منه الجمعية الوطنية مرتين أمام القراءة الثانية . وقد مكن تدخل المجلس الأعلى الحكومة من إعادة بحث الموضوع منذ بدايته ومن تغليب نص يوفق بين مختلف الآراء . ويقر مشروع الإصلاح الدستوري الذي اقترعت عليه الجمعية الوطنية هذا التوسع في شق منه .

٤ - احتلت المشكلة المالية مكان الصدارة في المجال السياسي وبدل على هذه الصدارة ما لوزير المالية من نفوذ في الوزارة وبإزاء

جميع الإدارات الاقتصادية (سنن شومان — ماير عن سنة ١٩٤٧
ومارى — رينو عن سنة ١٩٤٨ وكبي — بيتش Queuille-Petsche
عن سنة ١٩٤٩ وبليفان — ماير Plevén-Mayer عن سنة ١٩٥١
ولانيل — فور Laniel-Faure عن سنة ١٩٥٣) كما يدل على هذه
الصدارة أيضاً تولى رئيس الوزراء وزارة المالية (سنة كبي سنة ١٩٤٨
وييناي في ١٩٥٢) وقد عادت وزارة الشؤون الاقتصادية إلى مستقرها
في شارع ريفولى (أى إلى نطاق وزارة المالية) بعد أن كانت جزءاً
من وزارة عظمى للاقتصاد الوطنى كانت حلم البحوث النظرية
وموضع تجربة أكثر من مرة وبذا أصبح الرباط بين وزارة المالية
وقصر البوربون المسيطر بصورة تكاد تكون تامة على الحياة البرلمانية
والحكومية .

هـ — عادت إلى الظهور من جديد مشكلة السلطات المطلقة فالمادة
(١٣) من الدستور يبدو أنها تحظر نظام المراسيم التى لها قوة القانون .
ومجلس الدولة يفسرها على هذا النحو ولكنه من جهة ، يستحيل
التمييز بين المراسيم بقوانين المخضورة وبين التوسع المشروع
في اختصاصات الحكومة . ومن جهة أخرى فإن الحكومات المتعاقبة
لم تكف عن طلب توسيع سلطانها في مجالات مختلفة كالتدابير
الاقتصادية وقوانين الكادرات والاصلاح الادارى والاجراءات
اللائحية بطبيعتها والتفويض المشروط بالسلطة وغير ذلك من الصيغ

التي يراد بها تجديد النظام التقليدي للبراسيم بقوانين والذي توجد بشأنه بعض التطبيقات المحدودة له في الزوايا الغامضة لجميع القوانين المالية . وفي سنة ١٩٥٢ سقطت حكومة بليفان Pleven لطلبها سلطات واسعة . وفي سنة ١٩٤٨ سقطت حكومة شو مان Schuman لأنها كانت على وشك طلبها وفي سنة ١٩٤٨ سقطت حكومة ماري - رينو Marie-Reynaud بعد حصولها عليها لأن المجهود الضروري للحصول عليها قد استنفذ النشاط السياسي لأغلييتها . وفي سنة ١٩٥٣ سقطت حكومة ماير Mayer أثناء طلبها إياها ومنحتها الجمعية الوطنية لحكومة لانيل Laniel . ومع أننا نلس ما للبادة (١٣) من غموض في الصياغة الفنية نراها أيضاً مستحيلة التطبيق من الوجهة العملية وعلى فرض أنها تعنى على الأقل شيئاً ما فإن القوانين التي صدرت في ١٧ أغسطس سنة ١٩٤٨ و ١١ يوليو سنة ١٩٥٣ قد تحايلت على نصها أو خالفتها . فالبرلمان قلما يعطى سلطات مطلقة لرجال اشتهروا بأنهم يعرفون كيف يفيدون منها .

وقد سمح دستور سنة ١٩٤٦ ، رغم الانقلاب العنيف الذي أصاب الميدان السياسي باستئناف حياة برلمانية كبيرة الشبه بحياة الجمهورية الثالثة وهذا الشبه يلفت النظر بصفة خاصة إذا ما قدرنا أن واضع هذا الدستور كانوا يظنون أن كل ما له من قدر يرجع إلى تعارضه مع قوانين سنة ١٨٧٥ . وهناك ما هو أبلغ من هذا . لقد ظهرت اليوم

أغلبية تنادى بالعودة إلى تلك القوانين في كثير من النواحي . يتجلى هذا الاتجاه بصفة خاصة في مشروع التعديل الدستوري الذي أقرته الجمعية الوطنية عام ١٩٥٣ . فحركة تحرير فرنسا لم تظفر بدستور يلائمها . وسار كل شيء في النهاية كما لو كان السبعائة ألف ناخب الذين أعلنوا في سنة ١٩٤٥ ولاءهم لقوانين ١٨٧٥ قد انتصروا على الثمانية عشر مليوناً الذين اقترحوا ضده . وقد كان بعث الجمهورية الثالثة عن طريق الاضطهاد المزدوج الذي كانت فريسته في عام ١٩٤٠ بسبب هزيمتها . وفي عام ١٩٤٤ بسبب تنحيتها . ودارت الأيام على خلاف المؤلف — فأصبحت قوانينها تمثل مثلاً سياسياً عالياً . ولم يكن واضعوا الدستور ومن جاء بعدهم بستانيين مهرة . أنهم وقد أغرام شذى الورد قطعوا العشب ووضعوا شجيرات الورد فوق سيقانه القديمة ولكن تجربتهم قد خيبت آمالهم ففي نهاية خمس سنوات أينع العشب من جديد بدلا من الورد .

والآن هل هناك مغزى واحد يمكن أن يستمد من هذه المخاطرة؟

أم هناك أكثر من مغزى ١٩

أولها دون شك تلك الملاحظة التي مؤداها أن الجمعيات التأسيسية تضع الكثير من الدساتير ولكنها قلما تضع الدستور الذي يريده أعضاؤها أو حتى ذلك الذي تعرف حقاً أنه هو الذي تسعى لصنعه . أن مناقشة خمسمائة أو ستمائة من الرجال البرلمانيين لمائة أو مائتين

من المواد الخاصة بالمبادئ العامة للتنظيم السياسي وإقرارهم لها هو بالضرورة عمل يشوبه اللبس والاضطراب . ويتوقف مصير أى دستور على العلاقة بينه وبين القوى الحقيقية فى البلاد . وعلى وسائل التعبير التى يفتحها أمامها أو يقيسها بها أكثر من توقفه على كيانه الخاص . وليس فى فرنسا من هو فخور بالدستور . بل مامن إنسان فيها راض عنه . ولكن عدداً كبيراً من خصومه عرفوا كيف يستفيدون منه فائدة سياسية كبرى . ويندر جداً فى بلد عتيق أن يستثير الحماسة العامة نظام من الأنظمة . فالخير السياسى للكافة لا يمكن أن يكون سوى الضرر الأقل لكل فرد فيها ما دام أنه شبكة من الإيثار والتفضيل وتبادل الآراء المتباينة — والدستور الديموقراطى هو من عمل المجموع سواء فى وضعه أو فى تطبيقه . وإذا أمكن أو وجب أن يكون لكل فرد رأيه فيه فإن قيمته الحقيقية تأتى من التقريب بين جميع الآراء . ويقول سيرموريس إيموس عن دستور إنجلترا أنه دين بغير عقيدة أفضل من المؤكد أن ديناً بغير عقيدة بلا أيمان . ودستور سنة ١٩٤٦ يفسح للعقائد مكاناً كبيراً ولكن لا يبد وأنه يبعث أيماناً منتشرأ . والنظام البرلمانى عندنا أقرب إلى العادة منه إلى الدين ورجل البرلمان يحرص على أداء الشعائر أكثر من حرصه على الاستمسك بأيمانه فالدستور طائفة من الطقوس أكثر منه مادة أيمان . وقد لاحظ سان جوست فى غير أذعان

(أن جميع الفنون قد آتت أكلها بينما فن الحكم لم يولد
إلا كائنات منكروه).

وفي عداد هذه الكائنات المنكرة ، ودراستها دراسة علمية
تتيح منفعة حية ، إن لم تنجح فائدة عملية محققة ، في عداد هذه الكائنات
فسلم بأن دستور ١٩٤٦ ليس أسوأها ، ومن المحقق أنه لن يكون
آخرها .

الفصل الثالث

الدولة والقضاء

يقوم النظام القضائي بوظائف اجتماعية متعددة ويحتل مكانة رفيعة في الدولة المتعدنية . ولما كان منوطاً به تسوية المنازعات المختلفة فإنه يعد أداة دائمة للسلام العام ، كما تعتبر القيمة الادبية لاحكامه عضداً قوياً للسلطة ، ومتى كان يكفل من جهة أخرى قمع الجرائم التي تقع تحت طائلة قانون معقوبات فإنه يضمن بذلك احترام أسمى القيم الاجتماعية الراسخة القواعد . وهو يباشر تلك السلطة الممتازة التي تدعيها لنفسها الهيئة الاجتماعية على نروة الأفراد وشرفهم وحريتهم وحياتهم ، وأخيراً فهو لشدة حرصه على تنفيذ القوانين يهضق على قرارات المشرع معناها العملي . وقد سبق القول لمونتاني Montaigne أن تفسير القوانين فيه من الحرية قسط لا يقل عما في صياغتها من حرية .

ولما كان الأمر متعلقاً بالعديد من المشاكل الاجتماعية التي تثار أمام القضاء ومنها ما التصق بمباشرة السلطة ، كانت مهمته ، على التوالي ، السهر على أمن الدولة بقمع كل عدوان على القوانين التي تكفل ذلك الأمن . ثم حماية الحريات العامة باستهجان كل ممارسة غير مشروعة للسلطة العامة وبالعامل على إلزامها حدود القانون .

حقيقة أن بعض الآراء الحرة تصور العدالة على أنها سلطة محايدة أو بمعنى آخر كأنها غير قائمة والرأى المشهور القائل بفصل السلطات يجنب النظام القضاء المنازعات السياسية والاجتماعية . ولكن غير صحيح لإصالة الزعم بأن عمل القضاة قاصر على استخلاص النتائج كما لو كان الأمر قياساً مقدمته الكبرى ما يفرضه المشرع ومقدمته الصغرى يعينها بالضرورة مركز المتقاضين . فالقضاة يعينون في الحقيقة معنى العبارات التي يستخدمها المشرع ويقومون بتكييف الوقائع التي تعرض عليهم . ويقوم استقلال السلطة القضائية على فكرة وجود نظام يتكون من مجموعة لقواعد القانون الوضعى . فولاية القاضى هى تسوية المنازعات التي تعرض عليه بأن يحدد للراكن التي ولدتها مكاناً منطقياً في هذا النظام الذي ليس في الحقيقة مدوناً ولا موصوفاً البتة في صورة تامة . وتتعدد القوانين وتباين وفقاً لدرجة قدمها وصياغتها وتبعاً لوجها وأصولها فمجموعات قوانيننا القديمة قد تغيرت تغيراً كثيراً أو قليلاً في كل جزء من أجزائها بسبب النظم المتعددة التي مرت بها . ومع ذلك فإنه يستحيل الحكم ، إلا عن طريق المبدأ المسلم به ، بوجود نظام متناسك للقانون الوضعى الذي يجب عند تطبيقه استبعاد كل عسف ، وهو القانون الذى يجهد المحامون والقضاة والأساتذة أنفسهم كل لحظة في إثباته إستناداً إلى بعض الظواهر الجزئية ، وهو القانون الذى يخلقه النشاط القضائى بالتفسير الذى يخلعه على القواعد وليس لهذا القانون الوضعى سوى

قيمة خيالية ومع ذلك فإن وجوده هو الشرط السابق على كل نشاط قضائي، ويعتبر كل حكم قضائي وكل موافق قانوني وكل طلب وكل مرافعة تؤكد له ومحاولة جزئية لتعريفه .

ففي نظام حر ديموقراطي كالنظام الذي نعيش في ظلّه تزداد العدالة ضعفاً وتقسيماً كلما عظمت مهامها وتقلبت رسالتها . ونظام المحاكم وتنظيم قواعد المرافعات وطرق الطعن ترمى كلها إلى منع التعسف والقضاء على النفوذ الشخصي والتحيز وروح الحزبية ، وإذا كان تعدد درجات التقاضي وبطء إجراءات الدعاوى تجعل العدالة أقل تأثيراً فإن من شأنها أن تكفل استقلالها السياسي والاجتماعي . فالسيادة القضائية ليست لأحد ، وإذا كانت محكمة النقض هي العليا فإنها لا تفصل إلا في الأحكام وإختصاصها قاصر على مسائل القانون فحسب ، ومن ثم فإنها لا تعنى بالفصل في وقائع القضية التي تعرض عليها . وولاية القضاء الجنائي وهو أسمى الوظائف الاجتماعية للقضاء وأشد سلطاته خطراً موكولة إلى محكمة الجنايات (cour-d'Assises) التي يتضم فيها سبعة من المحلفين يختارون بالاقتراع إلى ثلاثة من المستشارين كأن الصدقة وحدها هي الضمانة العليا للاستقلال ، وكان الهيئة الاجتماعية المنظمة قد تراجعت أمام حق الحياة أو الموت الذي خولته لنفسها تلك الهيئة الاجتماعية عام ١٨١٠ بمقتضى (٣٦)

مادة من قانون العقوبات . ذلك الحق الذى لا يزال قائماً
فى (١٤) مادة منه .

ويهدف نظام القضاة وصرح التنظيم القضائى إلى إبعاد القضاة
عن حلبة المناقشات السياسية والصراع الاجتماعى وعن السيطرة من
جانب الحكومة فالقضاة غير قابلين للعزل ونظامهم التأديبى يجعلهم بمنأى
عن كل عسف فى استعمال السلطة من جانب الحكومة . وهم ليسوا
مستولين أمام أحد عن الأحكام التى يصدرونها والتى لا يجوز إلغاؤها
إلا بواسطة جهات قضائية أخرى . وأعضاء النيابة يتبعون وزير
العدل فى نظامهم ووظائفهم ولكن لهذه التبعية حدوداً . فإذا كان القلم
مقيداً فإن اللسان طليق وسلطات رئيس النيابة تحول دون حلول
رؤسائهم محلهم فى مباشرة الدعوى العمومية .

والتنظيم الحالى يثير بعض النقد الذى له ما يبرره . ويصدق النقد
فى الحقيقة على العدد الكبير من المحاكم والدرجات فى السلم القضائى
أكثر من انطباقه على نظام القضاء من حيث ضماناته الجمهورية .
فدائرة إختصاص المحاكم الابتدائية يجب أن تكون هى الإقليم
لا المقاطعة ، وفى الإمكان أن يقترن مثل هذا الإصلاح بتوسع كبير
فى إختصاص قاضى المصالحات (juges de paix) وفى جميع المحاكم
بقدر المستطاع فى نطاق الإقليم ، ومن جهة أخرى فإن المشاغل
التي لا بد وأن يسببها للقضاة إنقسام درجاتهم إلى أكثر من إثنى

عشرة درجة وضرورة القيد في^(١) جدول قبل الترقية يمكن استبعادها بتبسيط جدى لهذا التدرج الوظيفى الذى يمكن فصله بسهولة عن مسألة تخفيض عدد الوظائف . فضرورة إجراء إصلاحات من هذا النوع قد استهوت منذ وقت طويل معظم الرؤوس المفكرة . وقد طرق المرسوم الصادر فى ١٩٥٣ باب تنفيذها ، ولكن قلما تكون فى النظام للبرلمانى مثل هذه الإصلاحات السريعة من عمل تلك العقول .

واشتراك السلطات العامة فى عمل النظام القضائى هو أحد التقاليد البرلمانية فأبقى دستور سنة ١٩٤٦ على هذا التقليد .

١ — لرئيس الدولة حق العفو عن العقوبة (droit de grâce) وهو أحد خصائص السيادة الذى يخوله لإعفاء المحكوم عليهم من تنفيذ العقوبات عليهم ولا يجوز للبرلمان التدخل فى مباشرة هذا الحق ، فى نص الدستور على أن تكون مباشرة هذا الحق بعد أخذ رأى مجلس القضاء الأعلى وتلك عبارة غامضة حلت محل الصيغة التى كان يتضمنها مشروع أبريل سنة ١٩٤٦ الدستورى الذى كان ينقل حق العفو

(١) هذا الجدول منصوص عليه فى قانون المرافعات المدنية الفرنسى وهو إحدى الضمانات الموضوعية لكفالة استقلال القضاء وحيدته وتمده لجنة خاصة من بين أعضائها رئيس محكمة النقض والنائب العام لدى هذه المحكمة ويشترط عدم ترقية أى قاض إلى منصب يتضمن زيادة فى راتبه ما لم يكن اسمه وارداً بهذا الجدول الذى يقره مجلس القضاء الأعلى .

عن العقوبة إلى مجلس القضاء ذاته وكان يفسر على أن رئيس الدولة يتلقى الرأي من المجلس ثم يصدر قرار العفو وحده .

٢ - لما كان البرلمان صاحب السلطان في مسائل التشريع الذى تطبقه المحاكم فإنه يمكنه عن طريق العفو الشامل (l'amnistie) أن يمحو آثار الأحكام التى تصدرها المحاكم وكثيراً ما يفوض تلك السلطة للحكومة عن طريق نظام العفو عن العقوبة الذى يشمل الجريمة أيضاً *la grâcc amnistiante* . وليس هذا من ذلك عفواً حقيقياً عن العقوبة لأنه فى الواقع يتوقف على السلطة التنفيذية وقد يترتب عليه مسئوليتها الوزارية أمام البرلمان .

٣ - وأخيراً فإن وزير العدل يشرف على أعمال النيابة وهو بذلك ينظم مباشرة الدعوى العمومية ، ولما كان رئيساً لمصلحة السجون ، فهو يراقب تنفيذ العقوبات ، ويصدر على الخصوص بصفته هذه ، أوامر الافراج تحت شرط ، وهو مسئول عن إدارة المحاكم . وأخيراً يمارس بعض الاختصاصات التقليدية مثل رئاسة محكمة المنازعات (Tribunal des conflits) عند تعادل الأصوات ورئاسة مجلس الدولة فى حالة غياب رئيسه . وله أن يأمر فى حالة ظهور وقائع جديدة بفتح باب الطعن عن طريق إلتماس إعادة النظر فى المواد الجنائية . ومن التقاليد الحكومية أن يشغل وزير العدل مكاناً علياً فى مجلس الوزراء ، فإن مهام منصبه تجعله عادة بمنأى عن المنازعات

السياسة المباشرة وتجعله بذلك في موضع المحكمين (arbitres) ومن أجل هذا فإن الجمهورية الثالثة كانت تجعل منه نائباً لرئيس الوزراء، وكان بوصفه هذا، هو الذى يتلو تصريح رئيس الحكومة في مجلس الشيوخ وما زال هو إلى اليوم أيضاً الذى يوقع مع رئيس الحكومة على تعيين أعضائها، وكثيراً ما يحدث في أوقات الأزمات أن نرى رئيس الدولة يختاره رئيساً للحكومة، وإذا كانت سلطاته قد نقصت إلى حد كبير، فإن ممارستها ما زالت عظيمة. وأن قوانيننا التى تقادم العهد عليها، والطابع العتيق لنظامنا القضائى وللهن المختلفة المتصلة به، وغيره المحاكم على استقلالها والتعقيد المدرسى للقانون والرقابة المستمرة من جانب ما يقرب من سبعين محام من أعضاء البرلمان ومن الصحافة التى تتملق إحساس الرأى العام فى المآسى والفضائح القضائية، لهى بعض الصعاب التى يتعين على وزير العدل أن يخلط طريق العدالة فى غمرتها ويعلى كلمة الحق فيها، وأن العواطف المتصلة بالظواهر القضائية فى فرنسا لما لا يمكن مقاومته. فالواجهة العظيمة للبنى الذى يحمل اسم داجيسو فى رقم ١٣ بميدان الفاندوم (Daguesseau No. 13) لتخفى من وراءها حديقة مسمومة الثمار لا يغفر فيها الخطأ.

وكان الغرض من إنشاء دستور ١٩٤٦ لمجلس القضاء الأعلى ابراز الأهمية السياسية والاجتماعية لاستقلال القضاء ودعم أركانه. ويتكون

هذا المجلس الذي يرأسه رئيس الدولة من وزير العدل وكيلا ومن ستة أعضاء تنتخبهم الجمعية الوطنية بأغلبية الثلثين وأربعة أعضاء يختارهم رجال القضاء ، الموزعون وفقاً لدرجاتهم القضائية إلى أربع هيئات انتخابية ، وكذلك من عضوين يعينهم رئيس الدولة من بين أعضاء المهنة القضائية من خارج السلك القضائي . ويعرض المجلس على رئيس الدولة أسماء القضاة الجالسين لتعيينهم ، ويتولى المجلس تأديبهم ، بتقرير الجزاءات التي توقع عليهم ويتداول في قضايا العفو عن العقوبة ويفتى برأيه فيها ، وفضلاً عن ذلك فإن الدستور يعهد إليه بإدارة المحاكم القضائية ، وهذه عبارة نظرية ، لأن وضع ميزانية المحاكم هو من اختصاص البرلمان والحكومة ومن المؤسف حقاً أن تكون نتيجة هذا التنظيم الجديد أضعاف الوحدة الأدبية للقضاء وهيبة النيابة وهما من الضمانات الجوهرية للحريات .

إن واضعي دستور ١٩٤٦ قد عهّدوا بالقضاء السياسي إلى محكمة عليا ذات كيان خاص (Haute Cour) ، ولم يشاءوا البتة أن يتخذوا من المجلس الثاني في هذه المناسبة ، محكمة على غرار مجالس الأعيان (la Chambre des Pairs) في ظل الملكيات البرلمانية أو مجالس الشيوخ في عهد الجمهورية الثالثة ، وتتكون هذه المحكمة العليا من رئيس ووكيلين وثلاثين قاضياً كأعضاء أصليين وثلاثين قاضياً كأعضاء احتياطيين تنتخبهم كلهم الجمعية الوطنية في بداية كل فصل تشريعي

من بين أعضائها فيما عدا عشرة قضاة من الأعضاء الأصليين وعشرة من الأعضاء الاحتياطيين ، الذين يختارون من خارج أعضائها . وتكون هيئة النيابة من نائب عام ومحامين عامين تنتخبهم الجمعية من بين أعضائها . وتشمل لجنة التحقيق ستة قضاة ينتخبون بنفس الشروط ورئيساً ومساعدين من العدول يعينهم مجلس القضاء الأعلى . وتختص المحكمة العليا بنظر الدعاوى الجنائية التي تقام ضد رئيس الدولة في حالة الخيانة العظمى وضد الوزراء بسبب الجنايات والجنح التي تقع منهم أثناء مباشرة وظائفهم واختصاصها مانع غيرها فيما يتعلق برئيس الدولة واختيارى بالنسبة للوزراء ، والجمعية الوطنية هي التي تفصل ، بالاقتراع السرى . وبالأغلبية المطلقة في مسألة إحالة الوزراء إلى المحكمة العليا ، ولم يصدر إلى اليوم قرار واحد بمثل تلك الإحالة . وإذا كان الاقتراح الذي كان يرمى إلى إحالة وزير الدفاع الوطنى إلى المحكمة العليا قد أحرز في الاقتراع السرى أغلبية نسبية قدرها ٢٣٥ صوتاً ضد ٢٠٣ صوتاً بتاريخ ٢٨ نوفمبر ١٩٥٠ ، فإنه قد اعتبر لهذا السبب مرفوضاً ، وبعد ذلك بثلاثة أيام أى أول ديسمبر ١٩٥٠ صدر قرار بالثقة عن طريق الاقتراع العلنى بأغلبية ٣٤٧ صوتاً ضد ١٨٤ صوتاً بتقدير هذا الوزير نفسه وتوجيه التحية إليه ١١١

ولضمان سيادة الدستور ومنع سوء استعمال الأغلبية للسلطة ، أنشأت الجمعية التأسيسية لجنة دستورية (Comité Constitutionnel)

مهمتها تحقيق مطابقة القوانين للدستور ووقف القوانين التي تتعارض مع أحكامه انتظاراً لتعديل يتم بالطرق القانونية ويصطدم هذا النظام بتقليد أساسه سيادة البرلمان ، يحظر على المحاكم الرقابة على دستورية القوانين : ولم تجتمع تلك اللجنة إلا مرة واحدة للنظر في موضوع بسيط يتعلق بالإجراءات البرلمانية ، ويصعب علينا أن نصدر حكماً على هذه التجربة التي قلنا نجد فرصة أمامها لتتقدم في هذا المضمار . واللجنة تتكون ، إلى جانب رئيس الدولة الذي يرأسها ، ورئيسي المجلسين النيابيين ، من سبعة أعضاء تنتخبهم الجمعية الوطنية وثلاثة ينتخبهم مجلس الجمهورية من غير أعضائها وعن طريق التمثيل النسبي للجماعات السياسية ولمدة سنة ، هناك إذن علاقة وثيقة بين الجماعات السياسية البرلمانية واللجنة المذكورة ومع ذلك لا يجوز عرض شيء عليها إلا عن طريق طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الجمهورية وبعد صدور قرار من هذا المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضاءه . وهذه الشروط تجعل من المستحيل عملياً عرض أي موضوع له شيء من الأهمية على تلك اللجنة . وفضلاً عن ذلك فإن اختصاصها بمحدود بمعنى أنه لا يجوز لها تقدير مطابقة القوانين للبادئ القانونية العامة وللحريات العامة وللحقوق الاجتماعية والاقتصادية .

وقد استمر الازدواج القضائي الناشئ من وجود القضاء العادي وقيام القضاء الإداري المختص بالفصل في المنازعات بين جهات الإدارة

والأفراد وقتاً طويلاً من الخصائص الأصلية للنظام الفرنسى وهو اليوم متبع فى بلاد أخرى ويزداد عددها باستمرار . والقضاء الإدارى إذ يقوم على الإهتمام المضاعف بمنع المحاكم من عرقلة نشاط الإدارة ويفتح طريق قانونى لمطالبات الأفراد ضد الإدارة ، قد صار فى نهاية القرن التاسع عشر ضماناً قيمياً ضد انحراف السلطة ويرجع اتساعه ونجاحه إلى ما لمجلس الدولة من اعتبار تقليدى نتج عن خطة التركيز التى اتبعتها الملكية والامبراطورية وعمما أصاب ذلك الاعتبار من إحياء بواسطة عقيدة الأحرار وآية ذلك أن الدعوة لعقد مجلس طبقات الأمة للاجتماع صدرت من مجلس الدولة بقرار ٥ يوليو سنة ١٧٨٨ . ومجلس الدولة هو الذى وضع مجموعات القوانين فى ظل الامبراطورية ، ولا يزال دوره الإدارى هاماً فى كيان النظام البرلمانى . ولما كان مجلس الدولة هو قاضى القانون العام فى الدرجتين الأولى والثانية وعرضه له فى تقدير مشروعية القرارات الإدارية ومسئولية المرافق العامة ، وقاضى الاستئناف والنقض بالنسبة للطعون التى ترفع ضد القرارات الصادرة من جميع جهات التقاضى الإدارية المتخصصة ، فإنه قد أقام قضاء له تأثيره البالغ على مجموع الحياة الإدارية . وبدل ازدياد عدد الطعون التى ترفع إليه عن فائدة هذا النوع من القضاء ومقدار أثره الفعال ، كما يشير فى الوقت نفسه البحث فى تكوينه وفى ولايته أيضاً دون شك .

الفصل الرابع

الدولة ومالياتها

إن التاريخ المالي للديموقراطية البرلمانية مشوق ، وعجيب بل ، عسير الفهم وليس من الهين الخوض فيه . وهذا النظام الذي هو وليد المعارضة في الضرائب وفي أسراف العهود الملكية قد خلق نظاما ضرائبيا وميزانية للنفقات لم يسبق لهما مثل من حيث الضخامة والاتساع . وقد كان من نتيجة الرقابة البرلمانية على النظام المالي أن زادت النفقات العامة باستمرار . ولم تقتصر تلك الرقابة على جعل هذا النظام في خدمة المصالح العامة للدولة وحدها وإنما أيضا في خدمة حاجات الشعب المختلفة ما دام أنها تتخذ طابع التعبير السياسي . ولقد أصبحت الميزانية وثيقة ضخمة والتصويت عليها عملية معقدة طويلة إلى حد أنها لم تعد بعد وسيلة صادقة لتصديق الأغلبية على السياسة المالية وهي أداة عامة في يد أعضاء البرلمان للرقابة على جهات الإدارة . ويمكن القول بأن البرلمان قد أظهر أنه جدير بتحمل العبء الكبير الملتي على عاتقه سنويا وأن رقابته على السياسة المالية تشملها الاختصاصات الكثيرة التي يحتفظ بها لنفسه فتثقل كاهله وتصرفه عن الانصراف إليها والتفرغ لها .

وهناك أسباب متعددة لزيادة النفقات العامة ، فهي مرتبطة أولاً بما تتكلفه الحروب الحديثة والقوات المعبأة وتقديم التسليح واتساع التخريب وتدابير التضامن التي تتخذ ، وهي تنشأ ثانياً من الأعباء التي يلقيها على عاتق الدولة السياسة التعليمية التقدمية والصحية والاجتماعية وموقف البلاد من حيث أحوال السكان وهو موقف يتميز بالضعف النسبي في عدد المنتجين ، وناهيك عما يترتب أخيراً على التدابير الاقتصادية التي ترمى إلى حماية بعض نواحي النشاط أو مساعدتها وإلى تنظيم الأسواق وإلى تنمية الإنشاء والتعمير في العاصمة وفيما وراء البحار . وتوضح قائمة (١) شومان عن سنة ١٩٤٦ وقائمة بيتش وماير عن سنة ١٩٥١ أهمية هذا التحول البالغ الأثر . وتبلغ النفقات العامة الحالية بما في ذلك الضمان الاجتماعي ثلث الدخل القومي وتمثل لأعباء الضرائبية العادية وغير العادية ٢٩,٦٪ أو ٣٨,٢٪ من هذا الدخل تبعاً لتقديرها وفقاً لمن المقومات أو بالقياس إلى سعر السوق . وهذه النسبة المئوية التي تتجاوز مثيلتها في الولايات المتحدة الأمريكية وتقترب جداً من مثيلتها في المملكة المتحدة البريطانية تتضمن في الواقع مجهوداً ضرائبياً أكبر نسبياً لأن

(١) L'inventaire Schuman تبين هذه التوائم المركز المالي العام للدولة ومن الموضوعات التي تناوَلها التوازن بين إيرادات الدولة ومصروفاتها وبين الررضن والطلب في رموس الأموال وبين الأصول والخصوم في الميزان الحسابي .

الدخل القومي للفرد أدنى في فرنسا منه في غيرها فنسبة مئوية ضرائبية متساوية تقريبا تعتبر عبئا أثقل بالنسبة لدخل أقل ، ويزيد نظام الضرائب الزراعية في فرنسا من ظاهرة عدم المساواة هذه والمشاكل السياسية التي يثيرها التصويت على الضرائب في الوقت الحاضر مرتبطة أيضا بالوضع الحربى والمستوى الصناعى والتكوين الاجتماعى للبلاد ، وهى ستظل قائمة على الدوام دون أدنى شك حتى ولو أنقص إلى أبعد مدى لا يمكن ضغطه من بعد ذلك القدر الاحتياطى من سياسة استرضاء الجماهير الأمر الذى لا يتسنى بغيره لآى نظام سياسى سواء كان ديمقراطيا أو غير ديمقراطى البقاء فى الحكم زمنا طويلا .

والقواعد التقليدية لنظامنا المالى عتيقة ترجع إلى عهد امبراطورية نابليون الأول التى أنشأت أو أعادت تنظيم الإدارات الضرائبية . ديوان المحاسبة La Cour des Comptes وبنك فرنسا وعلاقته بالخزانه العامة كما يرجع إلى عهد عودة الملكية ، وملكية يوليو وضع مبدأ الرقابة البرلمانية وإقرار الميزانية بابا بابا بوجه خاص (قانون ٢٩ يناير سنة ١٨٣١) كما يرجع أيضا إلى عهد امبراطورية نابليون الثالث ومرسوم ٣١ مايو سنة ١٨٦٢ ، الذى ما زال العهد الأساسى لنظام حساباتنا العامة ، تسجيل مبادئ وحدة الميزانيه وعموميتها وسنويتها وفصل الأمرين بالصرف عن القائمين بالحسابات وطريقة التسوية الختامية للميزانية ولا تزال جميع هذه المبادئ معمولا

بها، ولكن فكرة المالية العامة التي تحكمها هذه المبادئ وسير العمل فيها قد تغيرت تغيراً أساسياً لدرجة أن بعض هذه المبادئ قد استبعد عملياً وأن بعضها قد أعيد النظر فيه .

نص دستور سنة ١٩٤٦ على وجوب تقديم مشروع الميزانية للجمعية الوطنية (L'Assemblée Nationale) ، وهو إذ يمنح النواب حق اقتراح النفقات كرد للفعل ضد نظام ١٩٤٥ المؤقت ، إلا أنه يسلبهم هذا الحق عند مناقشة الميزانية ومن جهة أخرى فإنه يستبعد من الميزانية كل نص لا يكون له الطابع المالى بالمعنى الدقيق لهذا التعبير ، وقد دلت التجارب على استحالة التصويت على الميزانية فى الوقت المناسب . فقد اعتمدت ميزانية سنة ١٩٤٧ فى شهر أغسطس وميزانية سنة ١٩٤٨ فى سبتمبر وميزانية سنة ١٩٤٩ فى أبريل . وميزانية سنة ١٩٥٠ فى أغسطس وميزانية سنة ١٩٥١ فى مايو وميزانية ١٩٥٢ فى يونيو ، حقا أننا لسنا فى صدد ظاهرة جديدة ، فالجمهورية الثالثة لم تشهد خلال خمسة وستين عاما سوى اثني عشرة ميزانية ، تم التصديق عليها فى ظروف قانونية صحيحة ولكن عيب التأخير قد استفحل فكثيرا ما يحدث أن يستتبع التصويت على الميزانية أزمة سياسية ، من ذلك أن أدت ميزانية الحربية فى يناير سنة ١٩٤٦ إلى تخلى الجنرال دى جول عن الحكم وفى يونيو سنة ١٩٤٨ إلى رحيل الرئيس شومان ، واقتضى الأمر قيام ثلاث حكومات لامكان التصديق على ميزانية سنة ١٩٥٢

فقد تمكنت الحكومة الأولى من الحصول على اقرار النفقات المدنية ولكنها سقطت عند مناقشة الوفورات وحددت الثانية قيمة النفقات الحربية وتحطمت على صخرة الضرائب أما الثالثة فقد ابتعدت عن مناقشة الضرائب واستفادت من فرصة التوقف التي هياها لها اقتراب موعد انتخابات مجلس الشيوخ والانتخابات البلدية المتعاقبة . وأدت ميزانية سنة ١٩٥٣ أيضا إلى سقوط الحكومة وما كاد يتم التصديق عليها حتى تعين تعديلها من جديد ذلك التعديل الذي أثار أزمة جديدة .

وقد استحدثت حلول لمواجهة هذه المواقف المضطربة ولترسي الدولة قواعد حياة الانتقال فعرفت الجمهورية الثالثة نظام الميزانية الشهرية المؤقتة . وإذا كانت الجمهورية الرابعة قد اتبعت هذا النظام فإنها لا تزال بحاجة إلى حلول بعيدة المدى . فقانون الحد الأقصى هو قانون للتوازن المؤقت يمكن من اقرار الميزانية ويتلافى ما عسى أن تحدثه التدابير الجديدة في تنفيذها من ارتباك وهو يرخص بتحصيل الضرائب وجملة الإيرادات ويحدد في أرقام عامة توزيع النفقات بتجميعها جزئيا ويمنع كل اخلال بتوازن الميزانية الذي أقيم على هذا النحو إلى أن يتم إقرار القوانين الخاصة بها .

إن اللغة الجارية تستعمل استعمالا غير دقيق عبارة الحد الأقصى « loi des maxima » للعبير عن حكم يرد أحيانا في هذه

النصوص المؤقتة ولكنه يذكر أيضا في القانون المالى النهائى الذى تتم الموافقة عليه والذى يحرم الإخلال بموازنة الإيرادات والنفقات، وهذا نص يلغى من الوجهة العملية حق أعضاء البرلمان فى اقتراح النفقات المتعلقة بالسنة الجارية فى عرف النظام التشريعى، ذلك الحق الذى أعاده الدستور. فهو النص الذى يذكر سنة بعد أخرى فى مدلول أعم (فى قانون ٣١ ديسمبر سنة ١٩٤٨ المادة ١٦ وفى قانون ٣١ يناير سنة ١٩٥٠ المادة ١٥ وفى قانون ٧ فبراير سنة ١٩٥٣ المادة ١٥) . ويمتد من نفقات الميزانية إلى أعباء الخزانة العامة وتكاليف الضمان الاجتماعى ويكفل بذلك توازن الحد الأقصى المؤقت للاعتمادات أو توازن الميزانية النهائية ويميل إلى أن يجرى فى ذلك مجرى العرف الدستورى، الأمر الذى يثير انتقادات ذات طابع سياسى معين .

وصياغة المادة (١٢) من قانون ١١ يوليو سنة ١٩٥٣ تبدو أكثر صلابة فتلك الصياغة التى إقترحها المسيو بورجيس — مونورى فى عهد حكومة ماير وتم التصويت عليها فى عهد الحكومة التالية تعين الحد الأقصى للنفقات فى ميزانية سنة ١٩٥٤ أى فى ميزانية السنة التالية برقم ١٩٥٣، وتحرم فى سنة ١٩٥٣ كل إجراء تشريعى أو تنظيمى من شأنه أن يخل بالتوازن الذى أقيم على هذا النحو . وفى ذلك قيد جديد على حق الاقتراح البرلمانى فى باب النفقات . ويكفى التوسع فى مثل هذه الصيغة على هذا النحو للقضاء على هذا الاقتراح تماما

أو جعله مرناً لإيجاد نظام للبيزانية يشمل عدة سنوات (Pluri-Annuel) كما اقترح ذلك أخيراً المسيو ميشيل دبريه (Michel Debré)

ولقد أحدثت الجمهورية الثالثة تغييراً جوهرياً في نظامنا الضرائبي وكان النظام الذي وجدته أمامها، ويرجع تاريخه إلى السنة الثامنة يمتاز بالبساطة العملية والعدالة النسبية، رسوم التسجيل القاصرة على نقل تكليف العقارات والضرائب غير المباشرة القاصرة على عدد محدود من المنتجات والضرائب المباشرة (الأربع القديمة^(١)) التي تقوم على أساس المظاهر الخارجية والمعايير البسيطة لتفادي التحريات التي تمس الأسرار وتكشف المستور. ويتضح الجهود الضرائبي من إنشاء مجموعة من الضرائب الجديدة هي بالضرورة أكثر تعقيداً أو تنوعاً لأنها في حد ذاتها أثقل عبئاً وتقوم على الفكرة التصاعدية وعلى التمييز وفقاً لطبيعة أنواع الدخل أو العوارض الاقتصادية فقد أنشأ قانون ٢٥ فبراير سنة ١٩٠١ رسوماً تصاعدية على التكلف وأنشأ قانونا (١٥ يوليو سنة ١٩١٤ و ٣١ يوليو سنة ١٩١٧) الضريبة العامة على الدخل والضرائب النوعية على دخل المهن الحرة وقوانين

(١) أنشأت الثورة نظاماً جديداً للضرائب توخت فيه وضع حد لسوء توزيعها والقضاء على عدم المساواة فيها ويتناول هذا النظام نوعين رئيسيين من الضرائب هما: (١) الضرائب العقارية (٢) الضرائب على الأموال المنقولة وينقسم كل منهما بدوره إلى نوعين فرعيين. وهذا هو المقصود بالمعبرة الفرنسية "Les quatre vicilles"

(سنة ١٩٢٠ وسنة ١٩٣٦ وسنة ١٩٣٩) أنشأت رسم الإنتاج والمعاملات التجارية . فضلا عن ذلك فقد أدى قيام التأمين الاجتماعى واتساعه إلى فرض مجموعة من الضرائب والرسوم الإضافية غير العادية تضاف إليه تلك التى تحصل لأغراض اقتصادية على بعض المنتجات مثل القمح . ويتضمن التصويت على الميزانية كل سنة تعديلات جزئية للنظام الضرائبى ترمى إما إلى زيادة حصيله الضرائب وإما إلى تحسين نظام جبايتها أو إلى تعديل الأعباء الضرائبية التى تقع على كاهل مختلف الطبقات الاجتماعية أو على كافة فروع النشاط .

وقد عرفت الفترة الحديثة ، بصفة خاصة ، وبصرف النظر عن التجربة غير الموافقة لضريبة التضامن وضريبة الإثراء عام ١٩٤٥ وعن بعض النجاح الذى تحقق بمشقة لضريبة سنة ١٩٤٨ الاستثنائية ، عرفت زيادة سعر الضرائب الإضافية غير العادية (taxes pasafiscales) وإنشاء شبكة يزداد ضغطها ويثقل عبئها على الدوام (فى سنة ١٩٥١ شمل الاستقطاع الضرائبى الإجمالى ٦٤٪ من ضرائب الدولة و ١٠٪ من الضرائب المحلية و ٢٦٪ من حصيله الضرائب غير العادية) كما عرفت هذه الفترة الحديثة تقنياً كاملاً لضرائب الدولة (بمرسوم ٩ ديسمبر سنة ١٩٤٨ وإدماج الإدارات المالية القديمة فى إدارة واحدة عامة للضرائب Direction générale des Impôts تسمح بإعادة تنظيم شامل وقيام سياسة ضرائبية متناسقة فى جميع أجزائها . وفى سنة ١٩٥١ بلغ

إيراد كل نوع من الضرائب على حدة الرقم الآتى: الضرائب على الدخل (٦٤٢) ملياراً من الفرنكات. الضرائب على الثروة (١٠٩) ملياراً ، الضرائب على الاستهلاك (١٢٤) ملياراً ويتضح من ذلك أن قيمة الضرائب على الثروة ضئيلة وستقل عن ذلك نتيجة لتعديل سنة ١٩٥٢ المتعلق برسم الأيلولة على التركات وأن النصيب الأكبر هو للضرائب غير المباشرة وكثيراً ما تكون عدم عدالتها مشار نقداً من حيث المبدأ ولكن تحصيلها يصادف يسراً ومقاومة أقل من الوجهة العملية لأن الذين يدفعونها ليسوا هم الذين يتحملون عبئها في النهاية وإنما هي تحصل من أرباب الصناعات والتجار الذين يدمجونها في ثمن البيع ويكونون بذلك جيشاً من المحصلين المساعدين الذين يعملون بغير مقابل لحساب مصلحة الضرائب في كل مكان . هذا ويخفف اليوم من عدم عدالة الضرائب غير المباشرة طابعها المتعلق بلامنة فرضها وسلطة جهة الإدارة في تقدير أرقامها وما تراعيه من أساليب المقاصة الاجتماعية والعائلية التي تصحح دخل العمل . وكذلك عن طريق اتباع معيار مستوى الأرقام القياسية المنحركة للأجور . والضرائب غير المباشرة أداة نافعة لفرض الضريبة على الزراعات الشاسعة التي يجمعها مركزها السياسى القومى من أى إصلاح معقول للضرائب المباشرة والتي يجب أن يدفع الضريبة على مشترياتها لعدم إمكان إقرار فرضها على أرباحها.

ولا يمكن تحليل الضريبة الحديثة على أنها مجرد استقطاع من كتلة

من رؤوس الأموال والدخول والمعاملات التجارية المفروض فيها الثبات فهي تؤثر على هذه الكتلة بالمصرفيات التي تسمح بها كما تؤثر عليها بالاستقطاعات التي تجرئها . ويزداد الشعور بهذه الحقيقة عندما يقع على عاتق الحكومة ، إلى جانب مسؤولياتها الأخرى تحديد الأسعار والأجور فلا يمكنها حينذاك تجاهل الطوارئ الاقتصادية والاجتماعية للضغط الضرائبي وأنها لتقابل على كل حال في نفقاتها ارتفاع الأسعار الذي يستتبعه ما تفرضه من ضرائب . وتلك هي صعوبة المشكلة التي يضعها في طريق الحاكمين حالياً التصويت على الضرائب ذلك التصويت الذي يقوم على اعتبارات ثلاثة هي المقتضيات الوطنية والإمكانات الاقتصادية والأغلبية السياسية في نفس الوقت الذي تمب فيه العواصف الموسمية البرلمانية من ليالى شهر ديسمبر .

والدستور لا يتكلم عن الخزنة العامة ولكن البرلمان يعرفها جيداً ويسنفيد إلى حد كبير من التسهيلات التي تمنحها تلك الخزنة ويحتاج البرلمان أحياناً على بعض التصرفات التي تصدر منها بل أن الخزنة هي في نفس الوقت الدولة ذاتها في طابعها المالي فهي خازن الدولة ومصرفها ولها مجموعة من الحسابات في بنك فرنسا المرتبطة به بعدة اتفاقات متعاقبة ومتداخلة وقد زاد التأميم من رقابة الدولة عليه ، وغرضها الأساسي هو ضمان وجود أموال حاضرة دائمة رغم اختلاف

النسبة بين النفقات وحصيلة الضرائب وهذه الوظيفة البسيطة تقتضى سبق وجود موارد خاصة وتفرض بذلك بعض الأعباء وتنتج هذه الموارد من القروض الطويلة أو المتوسطة أو قصيرة الأجل التي تطرحها الخزينة للاكتتاب وكذلك من السلفيات التي تمنحها إياها مؤسسات الإصدار من الحسابات الجارية وحسابات الودائع التي تفتتحها وقد بلغ مجموعها في سنة ١٩٥٠ وسنة ١٩٥١ نحو (٤٠٠) ملياراً ، وتقع على عاتقها من جراء ذلك أعباء عديدة (الاستهلاك والأرباح والرد) تضاف إلى نفقات الميزانية كما يجب عليها أن تتحمل أيضاً أعباء أخرى .

هناك أولاً ، الأعباء الناشئة من شتى أنواع العجز في الميزانية سواء كان عدم التوازن ناتجاً من الأبواب التي تم التصديق عليها أو من ظروف تنفيذ الميزانية أو معزواً إلى مبالغة في التقدير الأول للإيرادات أو راجعاً إلى نفقات غير منظورة أو لم تقدر تقديراً سليماً وكان مثل هذا العجز يظهر في أغلب حسابات الجمهورية الثالثة . وقد عرفت السنتان ١٩٤٤ و ١٩٤٦ عجزاً كبيراً في الميزانية ويبدو أن الحال على غير ذلك في الفترة الأخيرة ، أما لأن التضخم يزيد من حصيلة الضرائب على نحو أسرع من زيادة الجزء الأكبر من النفقات أو لأن الانفاق أبطأ مما كان مقدراً خاصة في مسائل العقود والأشغال .

ومن جهة أخرى فإن السلفيات والحسابات الخاصة للخزانة العامة تكون عبئا على طاقها إلى جانب نفقات الميزانية ويرخص المشرع بمثل هذه الوسائل لمواجهة حاجات يستحيل تقديرها بالأرقام أو لم يكن في استطاعة الميزانية تقديرها أو للسماح بعمليات يجب أن تتعادل في النهاية أصولها مع خصومها .

من هذا أن اتفاق سنة ١٩٣٧ قد نص على طريقة تقديم سلفيات للشركة الأهلية للسكك الحديدية وفي سنة ١٩٥١ أوجب معجز غير منظور ضرورة تقديم سلفيات للصندوق الأهلي للضمان الاجتماعي . كما أنه يوجد أيضا لصندوق التجديد والتعمير حساب تجارى خاص فى دفاتر الخزنة العامة ومن وقت لآخر تبذل جهود للحد من عدد هذه الحسابات ولاخضاع إدارتها لقواعد الرقابة الخاصة بالميزانية والحسابات العامة . وفى سنة ١٩٥١ كان لا يزال يوجد منها أكثر من ستين حسابا يجاوز العجز فى رصيدها (٦٠) مليارا .

ويقوم البرلمان وزنا لقروض الخزنة بين الموارد العامة . وبما لاشك فيه أن العبء الذى تجده يجب استهلاكه يوما ما ولكنه يرحل إلى ميزانيات بعيدة الأمد . وهكذا تسمح ثقة المقرضين بإرجاء الزيادة فى الضرائب ، وفوق ذلك فإن للقرض العام مبررات اقتصادية ، فهو يمكن أن يساعد عن طريق الخصوم التى يستقطعها من السوق المالى واستخدام الأموال المتحصلة منه على التوسع

الاقتصادى الذى يترتب عليه حتما استعادة التوازن لأجل طويل ، دون زيادة عبء الضرائب . وعندما تتضمن النفقات العامة جزءا كبيرا من الاستثمارات التى تغل ريعا فإنه يكون من الأفضل إغراء المقرضين بدلا من الاقبال على دافعى الضرائب . وقد حدث فى سنة ١٩٤٨ ، تحت تأثير سياسة مسيورينيه ماير أن استأنفت سياسة متناسقة من الاقتراض وذلك فى نفس الوقت الذى ظهرت فيه تطبيقا لمشروع مونييه ، نفقات للتجديد والتعمير وقد بلغت هذه النفقات إذ ذاك (١٦٥) مليارا مقابل (١٢٧) مليارا من القروض الطويلة ومتوسطة الأجل . ومنذ ذلك الحين استمرت ولا سيما مع قروض بينش عام ١٩٥٠ وقروض بيناي عام ١٩٥٢ وذلك حتى دون أن تسمح الأعباء الاقتصادية والحربية بالتراخى فى الضغط الضرائبى .

ولما كانت الحكومة مسئولة عن التوازن الداخلى بين إيراداتها ومصروفاتها فإنها تكون مسئولة أيضا عن توازن المدفوعات الخارجية . وإذا كانت صادراتنا قبل الحرب لم تكن تغطى وارداتنا إلا بمقدار الثلثين فإن العجز كان يغطى تقريبا من دخل رهوس الأموال الفرنسية فى الخارج ومن حصيله السياحة . وقد صار المركز صعبا على نحو واضح منذ الحرب وفى المدة من ١٩٤٥ إلى سنة ١٩٤٩ أظهر الميزان التجارى عجزا إجماليا قدره (٧٦٠٠) مليوناً من الدولارات كان لا بد من مواجهته باستهلاك جزء كبير من احتياطي الذهب

والعملات الصعبة لبنك فرنسا وصندوق تهيئة النقد والاستيلاء على الأموال الخاصة واستردادها من الخارج والعملات الصعبة والقيم الأجنبية . وذلك بخلاف المعونة التي بدون مقابل والقروض الأجنبية والدولية . وإذا كان ميزان المدفوعات قد تحسن إلى حد الاقتراب من حالة التوازن عام ١٩٥٠ فإنه قد عاد إلى التدهور من جديد منذ ذلك الوقت ومعنى ذلك أن الرقابة على النقد التي انشئت برسوم بقانون ١٩٣٩ بعيدة عن أن تفقد علة وجودها - من المؤكد أن تطبيقها قد صار أخف حيث توقف الاستيلاء على الأموال الفرنسية في الخارج كما رفعت إلى حد كبير القيود المفروضة على الأموال الأجنبية في فرنسا ، وصارت التسويات لحساب الخارج أيسر بكثير مما لم يتعلق الأمر بتصدير رؤوس الأموال . وفضلا عن ذلك فإن حرية السوق الداخلية للذهب والتي أعيدت في فبراير سنة ١٩٤٨ وإنشاء سوق حرة للنقد في نفس الوقت وفتح الحدود للتداول الدولي للأوراق عام ١٩٤٩ ، قد أعادت بالتدريج تسعيرة حرة للفرنك ، ولكن سلطات الحكمة مازالت باقية ومن شأنها هي أن تقيس مدى هذه التجربة الحرة بمقدار نجاحها .

ويشير نصيب المعونة الأجنبية الذي يفترضه التوازن الداخلي والخارجي وكذا نصيب المالية العامة مشا كل جديدة ودقيقة ، وتأخذ هذه المعونة أشكالا عديدة كالقروض الطويلة الأجل والمعونة

من العملة الصعبة والمعونة بدون مقابل مقومة بالفرنكات وتسليم البضائع بالمجان والمشتريات من الخارج ... الخ وقيمتها كبيرة . وقد تضمنت معونة مارشال Marshall للتعاون الاقتصادي (القانون الأمريكى بتاريخ ١٦ ديسمبر سنة ١٩٤٧ فى المدة من ١٩٤٨ إلى ١٩٥١ دفع مبلغ (٢٣٦١) مليوناً من الدولارات منها ١٨٣ مليوناً بصفة قرض وما زاد على ذلك فى صورة مساعدة بالمجان ، أو معونة الضمان المتبادل (القانون الأمريكى بتاريخ ١٦ ديسمبر سنة ١٩٥١) فأنها أكثر تعقيداً وتشمل حصة إقتصادية وحصة عسكرية وقد درت على الخزانة عام ١٩٥١ مع جزء كان باقياً من معونة مارشال (١٤٩) مليارات من الفرنكات . وإذا كانت نسبتها المعوية إلى الميزانية الاجمالية معتدلة فأن الواقع أن المليارات الأخيرة تكلف أكثر من وجهتى النظر السياسية والاقتصادية . والاحتياطى السياسى لميزانية ما ، الذى تقود به الحكومة أغليتها هو دائماً ضعيف أو حتى قليل الأهمية بالنسبة إلى مجموع النفقات الادارية . ونظام المعونة فوق ذلك يصعب يانه ويصطدم بصعوبات من التنظيم العملى ومن نفسية الجماعة ، فعندما تضع فرنسا ميزانيتها لا تكون الولايات المتحدة قد وضعت ميزانيتها هى إلا لغاية شهر يوليو بحيث تظل قيمة المعونة عن الجزء الثانى من السنة رهن الظروف وفضلاً عن ذلك فأن الشروط التى يخضع لها الافراج عن الاعتمادات المقدره يجعل توارىخها غير معينة وتقديرات الخزانة غير ميسرة . وأخيراً فأن معونة الضمان المتبادل تتضمن تعاوناً

بين الهيئات العسكرية والمدنية ليس تماما على الدوام ولا سريعا
على النحو الذى يرجوه المليون .

أن إنشاء منظمات مالية دولية فيه للبلاد الأعضاء مزايا والتزامات.
ذلك أن فرنسا بانضمامها إلى صندوق النقد الدولي قد دفعت مبلغ
(١٠٩) مليوناً من الدولارات ودفعت بالفرنكات الزيادة فى حصتها
التي يبلغ قدرها (٥٢٥) مليوناً من الدولارات وتلقت سنة ١٩٤٧ (١٢٥)
مليوناً من الدولارات مقابل وديعة من الفرنكات بسعر القطع المضمون
ومنذ ذلك الوقت رفض الصندوق اعتماد سعر التعادل الجديد للفرنك
الذى حدد فى يناير سنة ١٩٤٨ بحيث أصبحت فرنسا لا تستطيع
استخدام موارد الصندوق بعد ذلك . ومع ذلك فقد كان أهم من ذلك
وأكثر نفعا لفرنسا خلق البنك الدولي للتعيمير والانشاء برأس مال
اكتتبت فرنسا بجزء منه قدره (٥٢٥) مليوناً من الدولارات
(الذى دفع خمسة بالدولارات والفرنكات) وهو الذى وافق عام ١٩٤٧
على إقراضنا سلفة قيمتها (٢٥٠) مليوناً من الدولارات والذى يستخدم
الحصة المقومة بالفرنكات من رأس ماله فى مساعدة صادراتنا
عن طريق تقديم القروض للبلدان الأجنبية . وأن الاتحاد الأوربي
للدفعوعات الذى هو وليد إتفاق ١٩ سبتمبر ١٩٥٠ لا يسمح بالمقاصة
من جانب واحد للجزء والفائض فى المدفوعات . وإلى حد معين
الموافقة على فتح إعتمادات للبلاد المدينة وذلك بفضل رأس مال

قدره (٣٥٠) مليوناً من الدولارات وضعت الولايات المتحدة تحت تصرفه . وقد صار المركز الفرنسى الذى كان أول الأمر دائماً ، لدينا خلال الشهر الثلاث الأخرية من عام ١٩٥١ ، والبلاد المدينة ملزمة بمدفوعات بالعملة الذهبية . وجسامة ديننا تضطرننا الآن إلى مثل هذه المدفوعات .

ولا يوجد فى الممركة السياسية شخصية أقوى ولا أكثر عزلة من وزير المالية . ولما كان هو رئيساً لإدارة تسيطر على جميع الإدارات الأخرى ومستولاً عن تحضير الميزانية وتنفيذها وصاحب سلطات غير عادية تخولها الرقابة على الائتمان والاستثمار والنقد فإنه يجب عليه باستمرار مواجهة الطلاب والهجمات التى تكون سلطته الفريدة غرضاً لها وهو يصطدم فى كل لحظة بتحزب المصالح وبالعون الذى تشد أزرها به الجماعات البرلمانية وأعضاء الحكومة الذين يهتمون باختصاصاتهم الفردية أكثر من اهتمامهم بمسئولياتهم المشتركة ويرئيس مجلس الوزراء الذى يشغله الاستقرار الحكومى والأغلبية البرلمانية أكثر من التوازن المالى . فراه على التوالى يندر بالتشاؤم عندما يراد زيادة الضرائب وخفض النفقات ، ويبشر بالنفاؤل عند ما يتعلق الأمر بتوظيف بعض القروض ، وليست هناك وزارة أوثق صلة بالبرلمان من وزارته ، ولا أكثر خضوعاً لرقابته منها وهو من بين جميع الوزراء الذى يمضى أطول وقت فى قصر البوربون . ومع ذلك

فإن مهمته الإدارية مرهقة سواء تعلق الأمر بسلطاته الخاصة أو بتلك التي تعطيه إياها الرقابة على تنفيذ الميزانية . ولذلك فإنه كثيرا مايساعده، بعض وزراء الدولة أو وزير للميزانية ، ودوره في الأوقات الحاضرة قاس وغير محبب إلى الشعب لدرجة أن رئيس مجلس الوزراء يضطر أحيانا إلى القيام به بنفسه مثل الرئيس كيبي Queuille عام ١٩٤٨ والرئيسين فور Faure وبيناي Pinay عام ١٩٥٢ . ولاشك أن الصدارة السياسية التي تحتلها المشاكل المالية والنفوذ المشهور للرجال العموميين المنوط بهم معالجتها ، مرتبطة بعظم العجز الذي يفسر بالضغط الاقتصادي والحربي وعامل السكان للبلاد والعرف السياسي والبرلماني . ولكن تلك الظاهرة ليست بالجديدة ولا بالاستثنائية وقد كتب الجنرال دي مونتيكيكولي Montecuculi يقول : أن المال هو تلك الروح العالمية التي تنتشر في كل مكان فتحي وتحرك كل شيء ، ومن ثم فالمال يطوى كل شيء . ذلك أنه أداة الأدوات جميعا فهو يفتن أرجح العقول ويطنفء جذوة أشد الطامعين نهما . فكما تضائل التفكير أمام الجهود التي تفرضها سياسة مالية صارمة في طرائقها حديثة في مطامعها فإن وزير المالية المستقبل يستطيع أن يفكر في أوقات الفراغ المستردة أنه في سنة ١٧٢٠ في اليوم الأول من الشهر القمري ذي القعدة كتب ريكا Rica إلى آين Ibben « يتعاقب الوزراء ويفنى بعضهم البعض هنا وكأنهم الفصول ، فمنذ ثلاث سنوات شهدت تغييرا في النظام المالي أربع

مرات وبعد تجربة أنواع من العلاج الشديد ، اعتقد المعالجون أنهم ردوا إلى فرنسا حالتها الصحيحة والحقيقة أنهم لم يفعلوا أكثر من جعلها منتفخة (١) .

(١) هذا الاقتباس مأخوذ من مؤلف موتسيكيو الذى عنوانه Les Lettres Persanes لغرة في صورة رسائل خيالية متبادلة بين ايرانيين في زيارة فرنسا وأصدقائهم في ايران وفيها ينتقد المؤلف النظم السياسية والاجتماعية الفرنسية في عصره

الفصل الخامس

الدولة والاقتصاد

يجب على الدولة الحديثة أن تجعل تكوينها متمشيا مع الاتساع الكبير في نواحي نشاطها ومسئولياتها الاقتصادية .

والحقيقة أن نواحي النشاط هذه ترجع إلى أشد العصور تبانيا وتؤدي أكثر الوظائف إختلافا وتتخذ أكثر الصور تباعدا بعضها عن البعض . وفكرة الحرية الاقتصادية لم تكن قط سوى تجريد سهل لحاجات التفكير المنطقي ومفيد للدفاع عن المراكز الرأسمالية ، ولكن تطبيقها في العمل كان محدودا . فإن حكومة نابليون أنشأت بنفسها أو بواسطة غيرها الطرق والكبارى والقنوات والموانى وفرضت رقابتها على المناجم وأخضعت الائتمان لسلطانها واستغلت البريد وبعثت غرف التجارة التي ألغاهها منطلق الثورة واستولت على الرجال والموارد لجيوشها . وكانت الدولة في القرن التاسع عشر تساعد على تنمية السكك الحديدية وتديرها وهي التي أنشئت التلغرافات والتليفونات واستغلتها بطريق مباشر . وكان للإدارة دائما منذ عهد الثورة سلطة فرض الرسوم على اللحم والخبز . وكان النظام الجرمي منذ نشأته

مصدرا إيرادات للدولة وأداة لحماية الصناعة في نفس الوقت وإلى سنة ١٨٦٧ كان إنشاء الشركات المساهمة مشروطا بموافقة الإدارة . والتجارة والصناعة تنموان إلى جانب ذلك في إطار قانوني تحدده الحكومة ، من ذلك نظام العقود والعمل والائتمان والمشروعات .

ومع ذلك فإن فكرة المسئولية الشاملة للدولة لإزاء الاقتصاد في مجلته هي فكرة حديثة ويبدو أنها مرتبطة بالتوسع الفنى والصناعى وتقدم التفكير الاقتصادى والاجتماعى وبسير النظام الديموقراطى . وهى لم تأخذ شكلا إيجابيا وطابعا إداريا إلا بمناسبة الأزمات والحروب والاحتلال وهى تتولد حتما من الوضع الذى يوجد الاقتصاد المركز والتصادم الذى يثير نموه الفوضى ولاضطراب والمنازعات ، ومن النظام البرلمانى والاقتراع العام وهما اللذان يفتحان باب السلطة أمام جميع المطالب ، والدولة بوصفها حكما تصير حاميا وبصفتها حاميا تصير منظما أو مهيمنا ، وسواء كان الأمر متعلقا ببعض الفروع الاقتصادية التى تهددها المنافسة الخارجية والداخلية أو بنقص الائتمان أو بعدم وجود أسواق لتصرف البضائع أو لضياح رأس المال الذى يترتب على التقدم الفنى أو المجهود المالى الذى يقتضيه أو بالمركز الصعب لزراعة لا يستطيع تطورها أن يتابع الحركة الصناعية خطوة خطوة أو بتنمية الانتاج الذى لا يسهل على ريعه أن يأخذ شكلا تجاريا ، أو بأعباء مختلفة يراد جعلها متساوية أو نقلها أو توزيعها ،

فأن أشد المصالح إختلافا تتجه إلى الدولة تطلب منها التأييد وتحصل عليه ، وأن التشريع الاجتماعى الذى يتعين عليها تطبيقه ومسئولياتها فى أمور مستوى المعيشة والأسعار والأجور كل هذا يودى فضلا عن ذلك إلى فرض تدخلها ، وهكذا تتعاقب ضروب الرقابة متولدة بعضها عن البعض دون انقطاع وتمتد وتتحدد وتتكاثر فى أثر بعضها فأن التدخل فى ميدان الأجور يستدعى العمل فى مجال الأسعار ، والرقابة على الأسعار لا تكون محكمة بدون الرقابة على التوزيع وبالتالي على إنتاج المؤسسة . وربما كان التدخل فى السوق القومية محفوفا بالمخاطر إذالم يكن مستندا إلى الرقابة على النقود الائتمان ، كما أن المنتجين وأرباب الصناعة والتجار يطلبون من السلطات العامة الحد من أسعار الشراء ودعم أسعار البيع وهم إذا كانوا يطلبون بالحرية عندما يشعرون بأنهم يسيطرون على السوق فأنهم يطلبون حماية القوانين عندما يضعف مركزهم وأن أثر الاستقطاعات الضرائبية والاجتماعية فى مستوى الأسعار يجعل من العسير على الدولة أن تظل غير مكترثة وأن ترفض تقديم المساعدة إليها وأن ضخامة ميزانيتها ونشاط خزائنها يجعلها مسئولة حتى فى الأحوال التى لا يمتنعها القانون فيها ولاية متخصصة .

فى تضع فى الاقتصاد الحديث مواردما وائتمانها وسلطتها ونفوذها وما لها من احترام . وتأخذ الأنواع المختلفة للتدخل ،

بين المرفق العام الذى يستغل بوساطة الاموال العامة وفى طابع إدارى وبين المشروع الذى يحكمه قانون أدنى الاجور والذى يستفيد من الاعفاء من أى نوع من الرسوم الضرائبية أو الاجتماعية ، شكل قوس قزح لا حد لألوانه حتى ليضل البصر فى إدراك مداها . فتنظيم نواحي النشاط ونظام المشروع وتنظيم المهنة وتنظيم الأسواق والرقابة الادارية والمساهمة المالية وسلطة الوصاية والسلم الادارى المتدرج ، كلها صيغ مختلفة تسود بحسب الظروف ، ولما كانت هذه وليدة الموجات المتعاقبة من التأميم فى عهد الجمهورية الثالثة (شركة السكك الحديدية الوطنية والخطوط الجوية) والحكومة المؤقتة لسنة ١٩٤٤ (الادارة المباشرة لمصانع رينو ومناجم الفحم الحجري فى الشمال) والجمعية التأسيسية الأولى (الائتمان وكهرباء وغاز فرنسا وصناعة الفحم فى فرنسا) فإن المشروعات العامة لها نظم جد مختلفة وذلك رغم بعض المبادئ المشتركة وقد بقيت الجهود التى ترمى إلى توحيد شكلها دون فائدة إلى اليوم وأن صورة النشاط فى كل مشروع على حدة ونظام التمويل فيه وبواعث تأميمه كل هذه العوامل تفرض ألوانا من التكوين الداخلى وطرقا من الرقابة جد غير متشابهة وتجعل من المستحيل توحيد شكلها الامر الذى يسمح للبرلمان بنظرة سطحية للأعباء التى تقتضيها إدارتها ونموها .

وإذا كان لتدخل السلطات العامة فى أول الامر طابع الاستثناء

والامتياز فإنه سرعان ما زاد عددا وعظم شأنه حتى اقتضى الأمر تنسيقه وتبريره في مجموعه ، فإنه يجوز المحافظة على سعر القمح وتقطير الغنم لحماية الزراع وسرعان ما يلاحظ الانسان أثر مثل هذه التدابير على الأعباء الضرائبية وتكاليف المعيشة ، كما يمكن إشراك الدولة في جهود الاستثمار ، واقتطاع جزء من الاستهلاك في صورة أو أخرى ليس إلا نتيجة حتمية لذلك ، وحتى لو لم يكن الاقتصاد موجها إلا على نحو جزئي فأن توجيهه يجب لذلك أن يكون نتيجة نظرة شاملة للأمر . فرد الفعل الاقتصادي لكل نوع من أنواع التدخل ليس دائما سريعا ولا تاما إلى هذا الحد . كما يمكن معادلته أحيانا ببعض التدابير والعوامل المضادة وليس أقل من ذلك أهمية توقعه وتنظيم إتساعه وسرعته وحدوده والاستعداد للوضع الذي يترتب عليه ولكل ما ينشأ عنه من ألوان عدم التوازن ومدلول ذلك أن ما للحكومة من سلطات متعددة للرقابة الاقتصادية لا يكون لها معنى إلا إذا تعلقت بسياسة اقتصادية عامة تكون تلك السلطات أداة لتطبيقها . فإذا انعدمت هذه السياسة فإن البرلمان والحكومة لا يكونان ولا يمكن أن يكونا سوى العوبة في يد مجموعات متحالفة من المصالح المتباينة التي يرجع كل منها الآخر بدوره وفي يد القوى الاقتصادية والاجتماعية ويمثلها المعترف بوجودهم قانونا أو أولئك الذين لا يسلم القانون بوجودهم .

وطالما تسام الناس بل ولا زالوا يقسأون عما إذا كانت

السلطات التي يفترض وجودها نظام رئيسي للتوجيه الاقتصادي تتلائم مع الديمقراطية البرلمانية وقد أجاب أنصار المذهب الحر بالنفي مصرين على الأصول الاشتراكية للنظم المطلقة . حقيقة أن حكومات الأزمات وحكومات الحرب كان لها في فرنسا دور حاسم في إنشاء جهاز الاقتصاد الموجه وأن العمل والتشريع في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة في هذا الشأن ضئيل بالنسبة لما تم عن طريق المراسيم بقوانين وقوانين المارشال بيتان وأوامر الجنرال دي جول . ومنذ دستور سنة ١٩٤٦ . أخذ التطور التشريعي يميل من جهة إلى إعادة بعض القطاعات الحرة في الاقتصاد ومن جهة أخرى إلى إضفاء طابع ديمقراطي على بعض أساليب الرقابة الاقتصادية والرأى يجمع على أن العمل الذي تم على هذا الوجه مازال غير تام ولا متقن ويلاحظ بصفة خاصة التباين بين الدقة التقليدية في إقرار الميزانية وسلطان الحكومة في اختصاصاتها الجديدة . فلا بد من سن قانون يقر الرسوم على (الكلاب) وعلى أجهزة الراديو ، بينما يكفي مجرد رأى من إدارة النقد لتعديل سعر الصرف ولا بد من الحصول على موافقة البرلمان لإنشاء وظيفة سيدة الاختزال والآلة الكاتبة . فيما يكفي مرسوم لتعديل الحد الأدنى للأجور وقرار وزارى لتعديل أسعار أغلب المنتجات وأنه لمن الممكن عن طريق المراسيم العادية أو القرارات الوزارية إعادة الرقابة العامة على الأسعار والتوزيع على حين أنه لا بد من استصدار قانون لإلغاء إحدى محكم

المصالحات وتفسر هذه الأمور العجيبة بالفرق الموجود من حيث قدم العهود والمصدر بين التشريع المالى والتنظيم الاقتصادى ، وفضلا عن ذلك فإنه من الصعب أن تتصور أن البرلمان الذى ثقله فعلا اختصاصه فى موضوع الميزانية يعطى نفسه إلى جانب مهمته العامة فى الرقابة حقوقا معينة فى الاشراف الاقتصادى .

ولضمان طريقة دستورية لتمثيل القوى الاجتماعية والاقتصادية ، أوجد دستور سنة ١٩٤٦ نظاما أساسيا جديدا للمجلس الاقتصادى الذى انشأه قانون سنة ١٩٢٦ وزاد قانون آخر فى سنة ١٩٣٦ من نفوذه واختصاصه وتشمل هذه الهيئة ١٥٠ عضوا وتقوم بدور استشارى أمام البرلمان والحكومة وتكون استشارتها واجبة أحيانا ، كما يجوز لها أن تنظر من تلقاء نفسها فى مسائل من التى تدخل فى اختصاصها ومع ذلك فإن ضعفها مزدوج ، فمن جهة لا تعرض عليها الميزانية ولا الضرائب ومن الجهة الأخرى فإن قراراتها ليس لها أى طابع سياسى . وهذه النقطة الأخيرة المنصوص عليها صراحة فى قانون صادر بتاريخ ٣٠ مارس سنة ١٩٥١ ناشئة حتما من تكوين جميع الهيئات التى من هذا الطراز ، إذ أن الأغليات التى تتكشف عنها قراراتها يصعب أن يكون لها مدلول عام ، مادام أنها تنشأ غالبا من الصالح الخاص لمختلف الجماعات المهنية ومن عدد الأصوات التى لكل واحد منها . ومن المؤسف حقا أن المجلس الاقتصادى

لا يكفي ، على ما هو عليه الآن ، لتخليص البرلمان من نفوذ المهن والطوائف الفنية .

وما دمتنا في معرض الحديث عن المجلس الاقتصادي فإن الدستور يذكرنا بوجود خطة قومية اقتصادية ترمى إلى الاستخدام الكامل للأشخاص والاستخدام المنظم للموارد المادية) وينص على أنه يجب على الحكومة ، لوضعها ، استشارة المجلس الاقتصادي . والواقع أن مشروع مونييه Monnet الذي أعد منذ سنة ١٩٤٦ بمقتضى مرسوم من الجنرال دي جول وضعت تفصيلاته بمعرفة الوكالة العامة لنفس المشروع (أى مشروع مونييه) التي استشارت عن طريق مجموعة لجان التجديد التابعة لها ، جميع المصالح المهنية ولم يعرض الأمر مطلقا على المجلس الاقتصادي والمجالس النيابية ومع ذلك فإن البرلمان هو الذى مول تنفيذه .

أن الأهمية السياسية للنشاط كل الاقتصادية قد غيرت سمعة البرلمان والمناقشات البرلمانية ، فكما تزايدت الاختصاصات الاقتصادية للدولة ، كلما نظمت المصالح المتعلقة بها الدفاع عن نفسها داخل البرلمان كما أن التوسع فى رقابة البرلمان على الإدارة يسمح بتعزيز هذا العمل . صحيح أن المادة ١٣ من لائحة الجمعية تمنع تكوين الجماعات التى يطلق عليها جماعات الدفاع عن المصالح الخاصة أو المحلية أو المهنية . . ولكن الواقع أن لكل جماعة المتخصصين فيها وأن من الواقع أيضا وجود كثير من أنواع التضامن للدفاع الاقتصادي ، فالطابع الفنى للمناقشات

يمكن أن يرتفع مستواه كلما ازداد رجال البرلمان تخصصا ، ولكن خطورة هذا الاتجاه هو أنه يؤدي إلى تضحية المصلحة العامة في سبيل كل من مظاهره المتخصصة وعرقلة حق الاختيار السياسي الذي يجب أن يسود ، وزيادة نفوذ الطوائف الفنية في البرلمان .

فتمثيل المصالح وهو وضع دستوري هو أيضا مبدأ عام في التنظيم الإداري والمهني . ونحن نصادفه في المرافق العامة التي تحيط نفسها بمجالس متعددة وترمي إلى اللامركزية وفي المشروعات القومية التي لها مجالس إدارة مفتوحة للعمال والمنفعين وفي تنظيم المهني الذي تقوم على الاتفاقات الجماعية وفي المشروعات التي يدخل في تكوينها لجنة المشروع ومندوبو العمال . وهو يستخدم النظام الانتخابي تارة والتمثيل النقابي تارة أخرى والأسلوبين مجتمعين أحيانا . فغرف التجارة والزراعة والمحاكم التجارية والهيئات المهنية ومجالس إدارة الضمان الاجتماعي تتألف عن طريق الانتخاب ويهين جزء من أعضاء مجالس إدارات المشروعات العامة والمجلس الاقتصادي واللجنة العليا للاتفاقات الجماعية بمعرفة المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا للمهنة كما تستطيع المنظمات النقابية أيضا أن تلعب دوراً هاماً بل ورميماً في الانتخابات .

أن اتساع الاختصاصات الاقتصادية للدولة قد غير من بناء صرح الحكومة وأن القانون القديم الصادر في ٢٧ أبريل سنة ١٧٩١

وهو رمز الدولة التي تعتنق المذهب الحر قد أنشأت وزارات: العدل والمالية والحربية والبحرية والخارجية والداخلية ، وقد شهد القرن التاسع عشر مولد وزارة الأشغال العمومية (١٨٣٦) التي الحق بها بعض الوقت التجارة والزراعة ، ووزارة الزراعة (١٨٨) والتجارة والصناعة (١٨٨٢ - ١٨٨٦) كما شهد القرن العشرون نشأة وزارة العمل (١٩٢٠) وفوق ذلك فإن بعض المصالح الاقتصادية تتبع وزارة الخارجية ووزارة فرنسا لما وراء البحار ووزارة الحكومات المتضمة . وكثيرا ما تتضمن الأزمات الوزارية نقل بعض المصالح من وزارة إلى وزارة ، وتؤدى الحرب إلى ظهور إدارات جديدة : التموين والتسليح والتعمير كما أن هذه الأخيرة تقوم بمهمات دائمة في مسائل تنظيم المدن وتهيئة الأرض والسكن .

وليس من السهل ضمان التوفيق في العمل بين هذه الأدوات المتمددة أن وزير المالية يقوم بوظيفة تنسيقيه أولية لأنه يشرف على تحضير الميزانية وتنفيذها وعلى الائتمان والمدفوعات الخارجية ولكن النظرة المالية يجب أن لا تسيطر على السياسة دائما وقد بذلت محاولات في مناسبات عدة لتحقيق نظام موحد ومستقل يستطيع التقدير والعمل لأجل طويل سواء كان ذلك بإنشاء وزارة للاقتصاد الوطنى أو بالحاق مصالح للتنسيق الاقتصادى بمجلس الوزراء ، وقد تركت هذه المقترحات آثارا مثل وكالة المشروعات واللجنة الاقتصادية

الوزارية المشتركة ولكن وزارة الاقتصاد الوطنى قد ألغيت وألحقت
معظم المصالح التى كانت تنظمها بوزارة المالية تحت إسم الشؤون الاقتصادية
وانتهى الجهود الذى بذل لوضع نوع من الاشراف الاقتصادى
على تنسيق الميزانية ، آخر الأمر ، باتساع وزارة المالية وازدياد أهمية
الدور الذى تقوم به ولذا لم يكن الأمر هنا متعلقا بمشكلة التنظيم
الإدارى وإنما بالتسكين السياسى والدستورى فأن الدور الممتاز
الذى تلعبه الميزانية والضرائب فى المناقشات البرلمانية يتضمن حتما
تسلط وزارة المالية على غيرها من الوزارات .

فقد قرنين من الزمان قال آدم سميث ، أن رجل الدولة الذى يحاول
ان يرسم للأفراد كيفية استخدام رهوس أموالهم ، لا يضطلع بمهمة
لا طائل تحتها فحسب ، وإنما هو يمارس سلطة لا يمكن أن يعهد بها
فى اطمئنان إلى أية هيئة بل ولا إلى مجلس الشيوخ ، لأنها أخطر
ما تكون بين يدي رجل يبلغ به الحق والاصحاء إلى حد اعتقاد نفسه
قادرا على مباشرتها ، . . ولم يعد أى إنسان يعتبر أن مثل هذه المهمة
من قبيل التزيد التافه ولا أن المخاطر المرتبطة بها لا يجب تحملها ،
ومع ذلك فأن من المتعين حل المشاكل التى تخلقها سلطة الدولة
الاقتصادية وهى مشاكل التنظيم أولا سواء تعلق الأمر بمباشرة
السلطة أو مراحلها الضرورية أو نواحي اللامركزية الممكنة
أو بتمثيل المصالح وعلاقتها بالهيئات السياسية . ثم مشاكل البحث

العلمى والتربية والأعلام ، لأنه لا قيام للديموقراطية الاقتصادية الصحيحة إلا بالقدر الذى يكون فيه لدى الرأى العام فكرة واضحة عن الاقتصاد وتكوينه وقوانينه . من الواضح حقيقة أن أغلب هذه الظروف ليس متوفرا ولكن هناك خاصة مشتركة تميز المشا كل السياسية وهى أن الانسان لا يستطيع لحاها الانتظار لمعرفة كل ظواهرها . إذ أن الموقف والرأى العام يتطلبان سياسة اقتصادية ما ، سواء كانت غامضة أو واضحة المعالم ، والفرق كبير مع ذلك بين الاقتصاد الذى تشرف عليه الدولة فى الديموقراطيات البرلمانية وبين الاقتصاد العلمى الذى يعد ضربا من الأحلام أو الاقتصاد المتدرج فى الديكتاتوريات ، ويستطيع وزير الاقتصاد الوطنى إذا تمكن من البقاء أن يقول تارة فى مرارة نقد مونتسكيو ، أنى وإن كنت حقا أمبراطورا إلا أنكم لا تجعلون منى سوى ربان سفينة . وأخرى فى الاستسلام الذى يعزوه الفيلسوف الفرنسى شامور Chamfort (١٧٤١-١٧٩٤) إلى السكونت أرجنسون ، إن خصومى لن يفلحوا فى إقصائى لأنهم لن يجدوا خادما أطوع منى . ،

الفصل السادس

الدولة والمشكلة الاجتماعية

أن التوسع في تنظيم العمل هو دون شك أكبر خصائص التشريع الحديث أصالة ، فبينما لا يخصص القانون المدني الصادر عام ١٨٠٤ سوى مادتين إثنين « لاستئجار الخدم والعمال يحمل منهما حالة خاصة ، » من عقد الاستصناع ، وذلك مقابل أربعين مادة في إيجار الأشياء فإنه يوجد من سنة ١٩١٠ تقنين للعمل تم وضعه على مراحل متعاقبة ويعدل باستمرار . وفي إعلان الحقوق الحديثة وبصفة خاصة في مقدمة دستورنا ، يحتل تكريس حقوق العمل مكانا رئيسيا ، كما تلعب منازعات العمل دورا ارجحا في الحياة السياسية والبرلمانية .

وهذا التوسع قد اقتضاه في الأصل التقدم الصناعي وما ترتب عليه من نتائج اقتصادية واجتماعية كما اقتضته القوة السياسية للجماهير العمال وظروف حياة البؤس التي نجمت من إلغاء نظام الطوائف المهنية الذي كان يحمي مصالحهم وعدم وجود ضمان تشريعي أو رقابة إدارية وهو ما يساعد عليه أيضا اتساع النظام الرأسمالي ، وقد استند إلى حركات مذهبية واسعة النطاق كالاشتراكية الماركسية أو المثالية

والكاثوليكية الاشتراكية والمذهب الاشتراكي المسيحي أو المبادئ
النقابية أو الشيوعية ، والعمل في نظر الماركسية هو أسس القيم
الاجتماعية وأساس كافة القيم وهو عند المسيحية ضرورة مفروضة
على الحياة الدنيا ويتطلب المنشوران البابويان المعروفان بالشتون
المتدعة Rerum Novarum لسنة ١٨٩١ والسنة الأربعين
Quadragesimo Anno لسنة ١٩٣١ أن تعنى الدولة بالعمال، وأن تتصرف
بحيث تقول لإيهم حصه عادلة من الطيبات التي ينتجونها للبيئة
الاجتماعية . وقد سن كل من النظام الفاشي والاشتراكية الوطنية
والحكومة الفرنسية التي كانت قائمة سنة ١٩٤٠ ميثاقا للعمل ، وأخيرا
فان حكومة التحرير وحكومات الجمهورية الرابعة قد زادت تقنين
العمل ثروة بإضافات جديدة مستعارة أحيانا من نظام سنة ١٩٤٠
مع تحوير فيها يجعلها متمشية مع النظام الديموقراطي .

وسرعان ما امتد التشريع العمالي الذي وضع أول الأمر لصالح
عمال الصناعة وتحت تأثير نشاطهم الجماعي والذي يستجيب لمطالب
إنسانية أساسية ، فشم كل طوائف العمال ومع ذلك فأن هذا الامتداد
لم يتم دون صعوبة ، فأن تكوين المشروعات الزراعية كما أن عددا
كثيرا من أوجه النشاط التجاري أو الحرك كان من الصعب — إخضاعها
لتنظيم شروط العمل ، فأن المستوى الشديد الاختلاف للتقدم الفني
في الفروع أو الأقاليم كان يضع عقبات مالية مخيفة في طريق الجهود

التي ترمى إلى المساواة، وقد اجتهد المشرع في التغلب على تلك العقبات بالالتجاء عند الاقتضاء إلى معونة الدولة المالية. وأن الأحكام الجوهرية لقانون ١١ فبراير سنة ١٩٥٠ بشأن الاتفاقات ومنازعات العمل الجماعية، لتسرى دون تمييز بموجب المادة الأولى منه على الصناعة والتجارة وهو يلغى الاستقلال القديم لنظام الأجور الزراعية. كما أن إصدار تشريع العمل بموجب قانون ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٢ فيما يتعلق بأقاليم ما وراء البحار، كان الغرض منه حل المشكلة الصعبة الناشئة من امتداد القوانين الاجتماعية إلى أقاليم لم تكن قد بلغت منزلة فرنسا الأصلية في مجال التصنيع وهكذا تحولت بالتدرج حقوق العمل التي كانت في بادئ الأمر إمتيازات لعمال الصناعة إلى قواعد عامة.

وفضلا عن ذلك فإن تعميم حقوق العمل قد جعل من الضروري وضع سياسة حقيقية للعمل. وإذا كان التفتيش على العمل يرجع عهده إلى سنة ١٨٧٤، فإنه قد أنشئت عام ١٩٢٠ وزارة مستقلة للعمل أخذت اختصاصاتها في الاتساع مسايرة في ذلك التشريع الاجتماعي كما أنها تدير خارج مجال هذا التشريع سياسة اليد العاملة، وإلى حد ما سياسة التكوين المهني ومراقبة سوق العمل واستخدام العمال وفصلهم، ولذا كان الضمان الفعال لحقوق العمال يقتضى تدبيرا شاملا في جميع عوامل هذه السوق، فليس هناك ضمان لاستخدام

العمال يدون وقاية من التعطل وليست هناك وقاية من التعطل بدون سياسة منظمة للحاجة إلى اليد العاملة، أو الرقابة على الهجرة أو التكوين أو التوجيه والانتخاب المهني وهو برنامج التوسع الاقتصادي المستمر، هذا كما أن ضمان حد أدنى من الأجور يتضمن سياسة عامة للأسعار والأجور.

وتحمي الدولة أولا الحقوق الفردية للعامل، وهي حرية العمل والحق في الأجر والحق في العمل والحق في الراحة وفي الأجازة وضمن الاستخدام، ويفترض هذا الضمان من جهة تنظيميا مناسبة لعقد العمل، لتكوينه وغرضه وتنفيذه، وفسخه ومن جهة أخرى تنظيميا مباشرة لشروط العمل الذي تعددت مصادره من قوانين وقرارات إدارية واتفاقات جماعية... الخ وهو يستلزم غير ذلك قضاء خاصا من ذلك النوع المكون من عدد متساو من أصحاب العمل والعمال ويختص بالفصل في المنازعات بين العامل وصاحب العمل ويطلق على هذا النوع من القضاء مجلس النقياء^(١) Le Conseil de Prud'hommes وقد اهتمت الجمهورية الثالثة من قبل سنة ١٩٣٦

(١) هذه المجالس نوع من القضاء مهبتها التوفيق بين العمال وأصحاب العمل والفصل في المنازعات التي تقوم بين أصحاب العمل من جهة وعمال الصناعة والتجارة والزراعة من الجهة الأخرى ولقد صار هناك اليوم اتجاه إلى تسميتها بمحاكم العمل "Tribunaux de travail"

بإمارة الحقوق الفردية للعمال عن طريق عدد كبير من التدابير ومع ذلك فإن مبدأ الأسبوع ذي الأربعين ساعة من العمل والأجازات بمرتب والتحكيم الاجبارى فى مسائل الأجر لم تبدأ فى الظهور إلا فى المرحلة بين سنة ١٩٣٦ و ١٩٣٨ ، ومنذ ذلك الوقت أدى تنظيم الجد الأدنى للأجر والرقابة الادارية على فصل العمال إلى خلق ضمانات جديدة وقد سمح إنشاء خدمة اجتماعية إجبارية فى المؤسسات عام ١٩٤٢ باستمرار الحياة الشخصية للعمال فى سهولة .

ومن جهة أخرى فإن الجهود الهائلة التى بذها العمال المنظمة صفوفهم ، حملت المشرع على الاعتراف بحقوقهم الجماعية مع وضع الجزاء على إهدارها .

وحرية العمال فى الاتحاد وحق الاضراب من أسبق تلك الحقوق . وإضراب العمال وسيلة قوية للعمل الجماعى بما يسببه من ضرر لصاحب العمل وبقيمته الرمزية فى نفس الوقت . وإلغاء القانون الإمبراطورى الصادر فى ٢٥ مايو سنة ١٨٦٤ لجرىمة الاعتصاب قد أزال عن الاضراب طابع الجرم . وفى عهد الجمهورية الثالثة كان يجوز مع ذلك لصاحب العمل فصل العامل المضرب ، إذ كانت المحاكم ترى أن الاضراب يتضمن فسخ عقد العمل . وبما لا شك فيه أن هذا القضاء أخذ يميل إلى الانكماش منذ عام ١٩٣٦ . وأن محكمة التحكيم العليا رفضت ، فى حدود اختصاصها ، الأخذ به فى سنة ١٩٣٨ ، ومع ذلك فإن التهديد

بالفصل ، بقى قيديا جديدا على حق الاضراب ، وقانون ١١ فبراير سنة ١٩٥٠ هو الذى كفل وحده هذا الحق فى ميدان الحرف بتقريره أن الاضراب لا يفسخ عقد العمل مع استثناء حالة الخطأ الجسيم من جانب العامل . ومع ذلك فقد بقيت حدود تطبيق حق الاضراب غير واضحة المعالم . وتنص مقدمة الدستور على ممارسته فى نطاق القوانين التى تنظمه ، ولكن إذا استثنينا القانونين الصادرين فى ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٤٧ و ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٤٨ بسلب حق الاضراب من كتائب الأمن الجمهورية ومن البوليس لا نجد أى نص تشريعى قد صدر فى هذا الصدد . ويظهر أن الاضراب ما زال يحتفظ بطابع الخطأ بالنسبة لفتات من رجال السلطة ، وأن الحكومة باستيلائها على المرافق العامة وعلى المؤسسات الضرورية لحاجات البلاد يمكنها بطريق غير مباشر منع الاضراب بإعطائه من جديد صفة الجريمة المعاقب عليها .

وحرية تكوين النقابات التى أعلنها القانون الصادر فى ٢٥ مارس سنة ١٨٨٤ هى أيضا سلاح قوى فى أيدي المهال ، فقد مكنت من تكوين الحركة النقابية واتساعها وهى الحركة التى لعبت دورا كبيرا فى الحياة الفرنسية السياسية والاقتصادية والاجتماعية منذ بداية هذا القرن . ولا يقتصر المشرع على الاعتراف بالحرية النقابية ولكنه ، إلى جانب ذلك ، يشرك النقابات فى تنظيم المهن وفى رسم

السياسة الاقتصادية والاجتماعية، وينص القانون الصادر في ١٢ مارس سنة ١٩٢٠ على صفة النقابات في تمثيل المهن، كما أن نظام الاتفاقات الجماعية يشركها في وضع تشريع العمل ويفسح لها القانون الصادر في ١١ فبراير سنة ١٩٥٠ مكانا كبيرا في اللجنة العليا للاتفاقات الجماعية (Commission Supérieure des Conventions Collectives). ويفتح لها دستور سنة ١٩٤٦ باب الوصول إلى إحدى الجمعيات الدستورية الأربع، أعنى المجلس الاقتصادي، وتحمل العلاقة التي يمكن أن تنشأ بين الأحزاب والمنظمات النقابية، هذه الأخيرة أحيانا على اتخاذ مواقف سياسية عامة، وتفسر إلى جانب ذلك، باستحالة نجح مشا كل السياسة الاقتصادية والاجتماعية، ومع ذلك فإن قانون سنة ١٨٨٤ يقصر دور النقابات على الدفاع عن المصالح المهنية، وربما كانت العلاقة الوثيقة بأحد الأحزاب السياسية هي السبيل الوحيد في فرنسا أمام النقابات للاحتفاظ بحيويتها الذاتية.

ويسمح نظام الاتفاقات الجماعية للنقابات بمراقبة ظروف العمل ومستوى الأسعار وتؤدي هذه الاتفاقات وظائف متعددة، وإذا كانت بمثابة أداة للتحرر الاجتماعي فأنها تقضي على عدم مساواة العامل إزاء صاحب العمل. وهي تسير المنظمات النقابية في طريق التعاون. فتكون بذلك من أدوات السلام الاجتماعي. وهي تسمح بصيرورة شروط العمل مطابقة للنطق والقانون ونخلق أسلوب للتنظيم المهني. وقد أثار دور كل من الحكومة والنقابات في إعدادها وسلطانها

وتحديد مجالها، كثير من المنازعات التي فضتها الحلول المختلفة على التوالي، وعلى خلاف قانون ٢٥ مارس سنة ١٩١٩ الذي يميل إلى النزعة الحرة والذي كان يقصر أثر الإتفاقات الجماعية على النقابات التي وقعتها فقط وعلى أعضائها، جاء قانون ٢٣ مارس سنة ١٩٤٦ - الذي يرجع كفة تدخل الحكومة ويجعل من الإتفاق الجماعي لأئحة حقيقية للمهنة يعتمدها وزير العمل . وقد أدخل وأعاد قانونا ٢٤ يونيو سنة ١٩٤٦ و ١١ فبراير سنة ١٩٥٠ نظاماً أكثر مرونة من ذي قبل ويفرق بين الإتفاق الجماعي العادي الذي لا يقيد سوى النقابات الموقعة عليه وأعضائها، والإتفاق الجماعي الذي يمتد تطبيقه إلى كافة رجال المهنة بقرار من وزير العمل . وقد شهدت نهاية الجمهورية الثالثة مولد عدد كبير من الاتفاقات الجماعية التي مازال بعضها قائماً، ولا يبدو أن قانون سنة ١٩٥٠ قد طبق إلى الآن كثيراً في هذا الشأن .

وأن اعتراف القانون بالحقوق الجماعية للعمال قد أدى بالمشرع إلى تنظيم تسوية قضائية لمنازعات العمل الجماعية ، وقد سبق فعلاً أن وضع القانون الصادر في ٢٧ ديسمبر سنة ١٨٩٢ نظاماً إختيارياً للتوفيق والتحكيم وينص القانون الصادر في ٣١ ديسمبر سنة ١٩٢٦ على مبدأ التحكيم الإجباري وقد أشرك القانون الصادر في ٤ مارس سنة ١٩٢٨ ، بعد سنة من التجارب ، الاتفاقات الجماعية في تعيين نظام الإجراءات وقوى الطابع القضائي للتحكيم وإنشأ محكمة عليا للتحكيم

تنظر في الطعون المرفوعة ضد أحكام المحكمين ، وقد استعاد قانون سنة ١٩٥٠ نظاماً مشابهاً ولكنه لم يخلع الصفة الإجبارية إلا على إجراءات التوفيق لا على التحكيم ولكنه مع ذلك لا يخضع الاستعمال القانوني لحق الإضراب للفشل السابق لهذا الإجراء .

وأن أكثر ما أنشأه التشريع الحديث للعمال أصالة هو إنشاء لجان المشروعات Comités d'Entreprises وقد كان تمثيل العمال في المؤسسات مكفولاً قبل الحرب عن طريق نظام صار تعميمه بالترجيح وهو وجود مندوبين عن المستخدمين أو العمال وقد كان هذا النظام إجبارياً بموجب المرسوم الصادر في ١٢ نوفمبر سنة ١٩٣٨ في جميع المؤسسات الصناعية والتجارية التي تستخدم أكثر من عشرة أجراء، ولكن الأمر الصادر في ٢ فبراير سنة ١٩٤٥ بإنشاء لجان مشروعات في جميع المؤسسات التي تستخدم ما لا يقل عن خمسين عاملاً أو مستخدماً وذلك لتحل محل لجان المؤسسات التي أنشأها ميثاق العمل الصادر في ٤ أكتوبر سنة ١٩٤١ وهي التي كانت أكثر أجزاء هذا القانون الأساسية قيمة ، قد استلهم نظرية جديدة في دور العمال في المشروع وأشرك العمال في جزء من إدارته ، ومنذ ذلك الحين قد وسع القانون الصادر بتاريخ ١٦ مايو سنة ١٩٤٦ في سلطات اللجنة كما أدخل القانون الصادر بتاريخ ٧ مايو سنة ١٩٤٧ مبدأ التمثيل النسبي في انتخاب أعضائها وذلك ليكفل حماية حقوق الأقلية وتدير اللجنة الشؤون الاجتماعية للشروع وتناقش جميع المسائل الخاصة بشروط العمل وفي الأمور

الاقتصادية تستشار في نشاط المشروع الذي تبلغ لها صورة من ميزانيته إذا كان الأمر متعلقاً بشركة مساهمة ويجوز لها إقتراح جميع التغييرات التي تراها مفيدة ولا سيما لزيادة الانتاج والايراد . وفي الشركات المساهمة يحضر إثنان من أعضائها جلسات مجلس الادارة ويكون لهما فيه رأى إستشارى .

وقد أعاد قانون ١١ فبراير سنة ١٩٥٠ حرية الأجور وهي التي حل مكانها تنظيم إدارى منذ ١٩٢٩ في صور مختلفة وعهد إلى الاتفاقات الجماعية والهيئات المنوط بها تسوية المنازعات الجماعية بسلطة تحديدتها ولكنه قد نص في نفس الوقت على وضع أجر وطنى أدنى مشترك بين المهن ومضمون تحده الحكومة مع مراعاة الميزانية النموذجية التي وضعتها اللجنة العليا للاتفاقات الجماعية والظروف الاقتصادية العامة ، ولا شك أن هذا الحد الأدنى للأجر لم يكن من حيث المبدأ سوى إجراء أولى أوحى به ضرورات النظام العام ، ولكن التنظيمات النقابية ، من أرباب العمل كانت أو من العمال قد ألقت أن تولى وجهها شطر الحكومة المشغولة منذ عام ١٩٢٩ عن مستوى الأسعار ، لدرجة أن الحد الأدنى للأجور هو في الواقع أجر يقاس عليه وأن معظم الأجور الفعلية تجرى تغييراتها مطابقة له ، وأن رغبة المشرع في استعادة بعض التغيير في التدرج الداخلى للأسعار قد بقيت دون أى أثر يذكر . وفضلا عن ذلك فأن تكريس قانون ١٨ يوليو سنة ١٩٥٢ لمبدأ السلم المتحرك فيما يتعلق بالحد الأدنى للأجور

قد أكد صفته كسعر يقتدى به، ومع ذلك فإذا كان يبدو من المرغوب فيه عودة شيء من المرونة إلى نظام الأسعار عن طريق الرجوع إلى نظام الاتفاقات الجماعية وظهور بعض التقلبات بحسب تطور مختلف فروع النشاط الاقتصادي، فإنه يجب أن تحتفظ الدولة مع هذا بشيء من الحق الأعلى للرعاية والرقابة، إذ أن نواحي نشاطها الخاصة بها والمشروعات القومية التي تشرف عليها تجعل منها المستخدم الرئيسي لليد العاملة في الدولة ويوجد بين عمالها وبين عمال بعض الفروع الخاصة وجوه شبه تقليدية، وأخيراً فإن تحرير الأجور لا يجوز أن يخفف من مسئولية الحكومة العامة إزاء التوازن الاقتصادي القومي والعلاقة الأساسية بين مستوى الأجور ومستوى الأسعار الذي يحدد مستوى المعيشة .

وفضلاً عن ذلك فإن الوظيفة الاجتماعية للدولة تجاوز كثيراً نطاق مشكلة العمل رغم أن التوسع الصناعي قد أعطى هذه المشكلة الأخيرة أولوية سياسية لا جدال فيها، فهمة الدولة الحديثة هي حماية الشعب وتقديم المعونة إليه في جميع المظاهر الجوهرية لحياته وهي هذه الصفة تنظم الخدمات العديدة والمركبة للمعونة العامة، وتراقب مؤسسات المعونة الخاصة . ولقد أنجز تشريع الجمهورية الثالثة في المدة من ١٨٩٥ - ١٩٠٥ ومن ١٩٣٣ - ١٩٣٩ عملاً كبيراً . وإذا كانت الدولة بهذه الصفة أيضاً مسؤولة عن الصحة العامة تمين المستشفيات وتشرف

عليها ، وتضع النظام الأساسي للطب والصيدلية ، وتعمل على احترامه ، وقد أوجدت بعض القوانين والأوامر الحديثة نظاماً مرناً لتمثيل المهن وللإشراف الإداري علا نواحي النشاط المختلفة التابعة لهذا القطاع ، فإن النظام المزدوج للإعانات العائلية والضمان الاجتماعي هو أفضل مثل على الوظيفة الاجتماعية للدولة ، وهناك بعض الأيام التاريخية التي توضح معالم هذا التطور المنشئ ، فهناك قانون ٩ أبريل سنة ١٨٩٨ بشأن إصابات العمل وقانونا ٥ أبريل سنة ١٩٢٨ ، و ٣٠ أبريل سنة ١٩٣٠ بشأن التأمينات الاجتماعية والأمر الصادر بتاريخ ٤ أكتوبر سنة ١٩٤٥ بتنظيم الضمان الاجتماعي والقانون الصادر في ٢٣ مايو سنة ١٩٤٦ بتعميم الضمان الاجتماعي . أما عن الإعانات العائلية فهناك قانون ١١ مارس سنة ١٩٢٢ ومرسوم ١٢ نوفمبر سنة ١٩٢٨ وتشريع العائلة الصادر بتاريخ ٢٩ يوليو سنة ١٩٣٩ والقانون الصادر بتاريخ ٢٢ أغسطس سنة ١٩٤٦ لتحديد نظام الإعانات العائلية ، وهذا التعداد الموجز يبين مواصلة النشاط الإنشائي في ظل النظم المختلفة في نفس الاتجاه . وتظهر أهميته السياسية والاجتماعية فيما يأتي :

١ - التوسيع في الخدمات المؤداة : يعالج تشريع الضمان الاجتماعي إصابات العمل والعللة والمرض الطويل والعاهة والعجز والشيخوخة والوفاة ، ويتضمن تشريع العائلة ، غير الإعانات العائلية بمعناها الصحيح إعانات للأمم وإعانات لمراحل ما قبل الوضع وإعانة الأجر

الواحد . فأما عن إعانات البطالة فإنها مستقلة في فرنسا عن الضمان الإجتماعى وتقع على عاتق الدولة .

٢ — ازدياد عدد السكان المستفيدين من هذا النظام :

يميل التشريع الإجتماعى إلى مجاوزة دائرة العمل الصناعى وإلى أن يصبح ذا طابع عام . وأن تطبيقه على الزراعة والمهن الحرة وأرباب الحرف والعمل المستقل ، ما زال يشير بعض الصعوبات وخصوصا فيما يتعلق بكيفية تمويله ، فقانون سنة ١٩٤٦ بشأن تعميم الضمان الإجتماعى لم يطبق بعد تطبيقاً كاملاً بل قد أعيد النظر فى بعض نواحيه .

٣ — ما تم بذله من جهود فى سبيل التضامن :

تمويل التضامن الاجتماعى والإعانات العائلية عن طريق اشتراك بقدر على أساس الأجر ويبلغ ١٦٪ بالنسبة للنوع الأول و١٦,٧٥٪ بالنسبة للنوع الثانى ، ويقع عبء جزء منه على عاتق صاحب العمل والجزء الآخر على عاتق العامل ، ومن إحدى النواحي ، يشبه هذا الاشتراك الضريبة من حيث طابعها الإلزامى ، ومع ذلك يمكن القول بأنه يكون جزءاً من الأجر أو من مجموع الأجر ينظم القانون توزيعه .

٤ — كمية رؤوس الاموال المخصصة للأغراض الاجتماعية :

بلغت التكاليف الإجمالية للضمان الإجتماعى سنة ١٩٥٣-٤٢٢ ملياراً ،

وذلك بخلاف البطالة وتكاليف إصابات العمل ٥٧ ملياراً . وتكاليف الإعانات العائلية ٣٨٤ ملياراً .

٥ - التكوين الديمقراطي لهيئات الضمان الاجتماعي :

يدار الضمان الاجتماعي والإعانات العائلية بواسطة شبكة من الصناديق اللامركزية تديرها مجالس منتخبة ، لوزير العمل عليها بعض سلطات الوصاية وهذه اللامركزية التي توحى بها فكرة تقريب الضمان الاجتماعي من المؤمن عليهم وتنظيمه في شكل ديمقراطي ومنح المؤمن عليهم الرقابة على هذا النظام ، أصبحت اليوم متقدمة وما زالت رقابة الحكومة تزداد قوة ومع ذلك فإن التنظيم الدقيق للخدمات عن طريق القانون واللوائح لا يترك للصناديق سوى قدر ضئيل من الاستقلال .

الفصل السابع

الدولة والدفاع الوطني

إن حدة مشكلة الدفاع الوطني ترتبط ، بالنسبة لفرنسا ، بموقعها الحربى (الاستراتيجى) الذى لا يهيء لها دفاعاً طبيعياً فى الشمال وفى الجهة الشمالية الشرقية ، ولا مجالاً فسيحاً فى القارة الأوروبية لعمل مناورات على نطاق واسع . وترتبط أيضاً بمسئولياتها العالمية التى تفرض عليها ضمان سلامة الاتحاد الفرنسى كله . وبالضعف النسبى فى قوتها الصناعية والمالية الذى يجعل من الصعب عليها سرعة إيجاد تسليح يتقدم باستمرار من الناحية العلمية ويزداد تعقداً وكلفة . وبامكانيات سكانها وأعمارهم وهو ما يحد بصورة خطيرة من عدد الجنود الذين يمكن تعبئتهم وكذلك بالانقسام السياسى فى رأبها العام الذى يمكن استغلاله عن طريق الدعاية المضادة .

ولقد تفاقمت الظواهر المختلفة للمشكلة بسبب ظروف الحرب الحديثة إلى حد أنه لم يعد فى الامكان تصور حل صحيح على مستوى وطنى بحت ، ولكن تكوين القوات الدولية فى زمن السلم يثير مصاعب جديدة وفى مقدمتها متاعب التنظيم ومن بعدها المشاق النفسية . فان مرابطة القوات المسلحة الدولية فى إقليم دولة من الدول يتضمن

تنازلاً جزئياً عن السيادة ويجرح أحياناً الشعور الوطنى الذى هو اليوم
الينبوع التقليدى الذى تندفق منه الروح العسكرية ، فضلاً عن ذلك
فإن الأحلاف هى بالنسبة للمتحالفين مصدر أخطار جماعية أثقل عبئاً
من تلك التى يخشاها كل منهم على انفراد .

إن الوطأة المزدوجة لماضى البلاد الحربى ومستقبلها العسكرى
عبء جسيم للغاية على عاتقها ، فهناك العبء المالى أولاً وهو الذى
يتكون من معاشات للبعض ومرتبات للآخرين ومن النفقات غير
المثمرة للتسليح والصيانة . وهناك العبء الاقتصادى ثانياً الناشئ
من صنع الأسلحة والذخائر والمواد الأولية والأدوات والقوى
التي تتطلبها ومن الاستيرادات الضرورية . وكذلك العبء الاجتماعى
المرتب على استدعاء طبقات من المجندين وأرباب المهن ثم العبء
الإدارى ما دام أن الجيش هو من بين مرافق الدولة أكبرها ميزانية
وأقلها خضوعاً للرقابة فى إنتاجه ، وأخيراً العبء السيامى فإن وجود
هيئة ذات نظام إدارى متدرج داخل الأمة لها مثل تلك القوة يترتب
عليه حتماً ظواهر من التوتر الأدبى يفصح عنه إجلال الرؤساء
العسكريين طوراً ورد الفعل المضاد تارة أخرى . وقد حاولت قائمة
شومان لسنة ١٩٤٧ حساب النسبة المثوية للنفقات العسكرية بالنسبة
إلى الدخل القومى وقد زادت هذه النسبة من ٤,٢ ٪ فى سنة ١٩١٣
إلى ٦,٥ ٪ فى سنة ١٩٢٠ ومن ٣,٢ ٪ عامى ١٩٢٤ و ١٩٢٥ إلى ٦,٥ ٪

سنة ١٩٣٣ و ٩,٨ ٪ سنة ١٩٣٨ و ١٣,٣ ٪ سنة ١٩٤٥ ثم هبطت إذ ذاك حتى وصلت ٧,٧ ٪ سنة ١٩٤٦ ومنذ ذلك الوقت زادت تلك النسبة زيادة هائلة بسبب حرب الهند الصينية ومجهود إعادة التسليح ويمكن تقديرها بنسبة ٨,٢ ٪ سنة ١٩٥٠، و ٨,٧ ٪ سنة ١٩٥١ ويمكن أن يرتفع هذا الرقم الأخير إلى ١٠ إذا أخذنا بالتصنيف الدولي للنفقات العسكرية . وهو أوسع من اصطلاحات الميزانية الفرنسية ويزداد الرقم كلما استمر تنفيذ مشروعات التسليح .

إن التطورات الحديثة التي طرأت على الفنون الحربية وتجربة ١٩٣٩ — ١٩٤٥ والتفكير في المشا كل الحربية قد أدت بواضعى الدستور بناء على اقتراح الجنرال جيرو ، إلى وضع أسس مذهب جديد فى الدفاع الوطنى ، ونحن نجدها فى الفقرة الثالثة من — المادة ٤٧ من الدستور التى تنص على ان رئيس مجلس الوزراء يتولى قيادة القوات المسلحة وينسق عمليات الدفاع الوطنى وفى المادة ٣٣ التى تنص على وجود لجنة للدفاع الوطنى . وهذه الأحكام تعبر من جهة عن الفكرة التى مؤداها أن القرارات الحربية العليا لا يمكن نظراً لأهميتها ، إلا أن تكون قرارات سياسية ، يتخذها رئيس الحكومة بنفسه ، ومن جهة أخرى عن المبدأ القائل بأن الدفاع الوطنى هو فى مجموعة مجهود للأمم بأسرها ، يجاوز نطاق المشكلة الخاصة ، ونعنى بها تنظيم القوات المسلحة .

وقد تعين من الوجهة المنطقية أن تؤدي هذه الأفكار إلى صهر شامل لتشريعنا العسكري فأودعت الحكومة سنة ١٩٤٧ مشروع قانون بشأن تنظيم الدفاع الوطنى ومختلف فروعہ ، القوات المسلحة ، واقتصاد الحرب والحماية القومية والنشاط العلمى . وينبہ قانون ٧ أغسطس سنة ١٩٤٨ إلى أن التنظيم العام للدفاع الوطنى وللقات المسلحة يتعين أن يكون بقانون ، ولكن القوة المنشئة للبرلمان لم تكن متجاوبة مع الأطماع الدستورية ، فلم يناقش المشروع ، واستمرت السلطات العامة فى استخدام تشريع الجمهورية الثالثة مع تعديله تعديلا جزئيا وذلك لمواجهة الأعباء الحربية الجديدة ولا سيما القانون الصادر فى ١١ يوليو سنة ١٩٣٨ بشأن التنظيم الوطنى خلال الحرب وهو قانون مرن فى عباراته وكان يعتبر حديثا للغاية فى روحه عندما صدر .

وهكذا بقى تنظيم القوات المسلحة خاضعا فى خطوطه الرئيسية لنفس المبادئ التى كانت متبعة عام ١٩٣٩ سواء تعلق الأمر منها بالتجنيد (قانون ٣١ مارس سنة ١٩٢٨ وقانون ١٣ ديسمبر سنة ١٩٣٢) أو بتكوينها المزدوج المرابط والاستراتيجى (قانون ١٣ يونيو سنة ١٩٢٧ و ٢ يوليو سنة ١٩٣٤) أو بخدمانها الفنية للتجهيز والتسليح ، ومع ذلك فإنه يجب التنويه بالمجهود الذى يرمى ، بفضل إنشاء لجنة رؤساء هيئة أركان الحرب وهيئة أركان الحرب المشتركة للقوات

المسلحة واللجنة الفنية للبرامج ولقيادة العمليات الحربية ، إلى تكامل القوات البرية والبحرية والجوية وهو المجهود الذى يكشف عنه أيضاً إنشاء مدارس الأسلحة المشتركة والتنظيم المتواتر للناورات المشتركة وإدماج المحاكم العسكرية والتدابير الكثيرة الأخرى ، كما سار الاتجاه أيضاً نحو تنظيم مرن للغاية للعلاقات بين النظام الإقليمي والقوات المتدخلة ، وقد كان قانون ٨ يناير سنة ١٩٥١ دافعاً جديداً إلى إعادة تشكيل القوات المسلحة وهو التشكيل الذى يصطدم فضلاً عن العقبات المالية بعدم كفاية المواد الأولية والقوى المحركة والآلات وبصعوبات التنظيم الإدارى والاقتصادى .

إن فكرة الخدمة الوطنية التى استهوت كثيراً من الأفتدة ولاسيما المارشال دى لاتردى تاسينى لم تدرس بتعمق من الوجهة العملية ، كما أنها لم تعتمد فى النهاية . وكان من الممكن أن تضمن الاستخدام الكامل فى وقت الحرب لأفراد القوات الذين يمكن الحصول عليهم وذلك بتخصيص كل فرد للخدمة العسكرية أو المدنية التى يكون مهياً لها وأن تكفل التخصص فى التعليم الفنى الذى تتطلبه الأسلحة الحديثة وتوفير عبء لا فائدة منه على طبقات المجندين المستبعدين بسبب القصور فى التسليح ، لا شك أن هذه الفكرة كانت ستؤدى إلى التفرقة فى الخدمة العسكرية وفى مدتها وأنها تتطلب على كل حال دراسة دقيقة لنظام التخصيص ولكن صعوبة المهمة وعدم الوثوق من الاقتراحات

الحرية والرغبة في عدم الاخلال بمبدأ المساواة أمام الخدمة العسكرية إلا في حالة الضرورة القصوى وهو الذى يعتبر الدافع الأدبى الرئيسى للتجنيد ، أدت كلها إلى عدم المساس بقانون سنة ١٩٢٨ وذلك على رغم التغيير الكبير الذى طرأ على الحاجة إلى أفراد القوات المسلحة وطابع القوضى الذى لحق بنظام التخصيص كخدمات خاصة ، والاستيلاء على خدمات المدنيين ، وقد أقر المرسوم الصادر فى ٢٨ فبراير سنة ١٩٥١ نظام التخصيص لخدمات خاصة وأعاد تنظيمه كما ألغى القانون الصادر فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٥٠ ، والذى جعل مدة الخدمة العاملة ١٨ شهراً ، معظم الاعفاءات المهنية والعائلية والوطنية التى أقرتها نصوص سابقة ، وهكذا عاد الاتجاه الحالى من جديد وإلى حد كبير ، إلى فكرة المساواة . ومن الطبيعى أن تكون الأولوية لمطالب القوات المسلحة فى بلد مهدد من الناحية الاستراتيجية ، وليس من مصلحة الدفاع الوطنى الاحتفاظ بقوة صناعية تعوزها الوقاية العسكرية .

ويخول القانون الصادر فى ١١ يوليه سنة ١٩٣٨ بشأن تنظيم الأمة وقت الحرب ، الحكومة فى حالة الحرب أو التوتر الخارجى ، أكبر السلطات اللازمة لمختلف مهام الدفاع الوطنى كالتعبئة الاقتصادية والدفاع السلبى والأمن الداخلى . لقد كانت حرب ١٩٣٩ قصيرة لدرجة انه لم يتسن وضع أساليبها فى موضعها الصحيح ، ومن الصعب

إصدار حكم عن مدى تأثيرها ، وقد استخدم أثناء الاحتلال ومنذ التحرير كأداة للتوجيه الاقتصادى وقد صارت بعض أحكامه ولاسيما الاستيلاء نظاما دائما فى وقت السلم ، وهناك تفكير جديد اليوم فى احتمال استخدامه ، وقد صدرت فعلا عدة مراسيم لتطبيقه تسمح بأعداد المركزية الاقتصادية التى ينص عليها كما أنشئت فى نفس الوقت ميزانية الوقاية المدنية (Protection Civile) لتحل محل الدفاع السلبى الذى كان القانون ينظمه .

ومع ذلك فإن هذا القانون يتطلب التعديل فى كثير من الأحوال كما ظهرت مذاهب جديدة حول كثير من المسائل التى ينظمها وأن الفقه الدستورى الذى يعهد إلى رئيس الحكومة بالمسئولية المباشرة عن الدفاع الوطنى وقيادة القوات المسلحة ليرز فى تغير الجهاز الحكومى وعلى الأخص فى إنشاء سكرتارية عامة للدفاع الوطنى *Sécretariat Général de la Défense Nationale* وهى أداة للعمل فى يد رئيس مجلس الوزراء ، وللتنسيق بين الوزارات وهى التى خلقت هيئة أركان الحرب العامة للدفاع الوطنى التى ترجع لعهد الجنرال دى جول وفى إنشاء مجلس أعلى ولجنة للدفاع الوطنى وهما اللذان تغير تكوينهما كثيرا . وقد تغيرت هذه الهيئات المختلفة وخدماتها مرات عديدة منذ سنة ١٩٤٦ وقد تأثرت بالتغيرات المضادة فى توزيع المناصب العسكرية.

والتنظيم الحالى الذى نحدد برسوم صادر فى أول إبريل سنة ١٩٥٠ ،
أفضل من الناحية العلمية وأكثر تعقيداً ، ومن الجراءة الاعتقاد بأنه قد
أخذ صورة مستقرة ، وإذا كان من المرغوب فيه فوق ذلك أن ينتقل
التنظيم الحكومى والإدارى ، دون توقف خطير ، من حالة السلم إلى
حالة الحرب ، فإنه لا مفر من تحول كبير فى بلد حر من الوجهتين
السياسية والاقتصادية .

أن مشكلة الأمن الداخلى والنظام العام قد صار حلها على
أسس جديدة . فالسلطات التى يمكن أن يمنحها نظام الأحكام العرفية
القديم (قانون ١٨٤٩ وقانون ١٨٧٨) - للحكومة وللسلطة العسكرية
لا تزال قائمة وتقتضى مباشرتها تناسقا وثيقا بين السلطة العسكرية
والسلطة المدنية وفضلا عن ذلك فإن صهر أحكام قانونى العقوبات
وتحقيق الجنايات سنة ١٩٣٩ فيما يتعلق بأمن الحكومة الخارجى
قد زاد وشدت فى مدى إمكانات أعمال القمع وذلك بالتوسع فى الوقائع
المعاقب عليها وفى اختصاص المحاكم العسكرية فى نفس الوقت .
ومنذ الحرب اقتضت طبيعة الاخطار الداخلية واحتمال هجمات جنود
المظلات تنسيق عمل السلطات المدنية والعسكرية المسئولة عن حفظ
الأمن (المنشورات الوزارية بتاريخ ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٧)
من جهة وتنظيم الدفاع فى جميع أنحاء البلاد بواسطة هيئة مناسبة

من القيادة وبمعاونة العناصر المتخصصة (مرسوم ٢٩ سبتمبر ١٩٥٠)
من جهة أخرى .

أن السياسة الحربية الحالية تتحكم فيها الأعباء التي تقتضيها الحرب
في الهند الصينية ومجهود تنسيق قوات حلف الأطلسي ، ومن الصعب
القيام في زمن السلم ، وفي مجال دولي ، بتنظيم قوات مسلحة متماسكة
ومستعدة لعمل مشترك في بلاد تختلف اختلافاً عميقاً في مستوياتها
الصناعي وقوتها المالية اختلافها في تقاليدها الحربية . وتزيد الحرب
في الشرق الأقصى من هذه الصعوبة بأنقاصها من مشاركة فرنسا
في الدفاع الأوربي وبوضعها فرنسا في مركز غير متكافئ مع مركز
البلاد الأوربية الأخرى وعلى الرغم من المشاكل المتعددة التي يثيرها
في الميدان الداخلي المقتضيات المالية والاقتصادية لجيش حديث
وفي المجال الدولي تحديد نظام التكتل وتكوينه وقيادته ، فإن الرغبة
المستمرة في التنظيم الدولي للقوات المسلحة قد تجلت تباعاً في حلف
بروكسل وفي حلف الأطلسي وفي توقيع المعاهدة الخاصة بجماعة
الدفاع الأوربي التي ما زال التصديق عليها معلقاً . وتلك إرادة أقوى
من العقوبات التي تعترضها بسبب وضوح الأساس الذي تقوم عليه ،
وهو عدم تصور نظام للدفاع الوطني اليوم إلا عن طريق نظام دولي
للضمان الجماعي وبالإلى للقوات المسلحة المشتركة .

وهكذا تثير المطالب الاقتصادية الحربية للدفاع الوطنى الحديث مشكلة نفسية خطيرة ، فإن العلاقة التقليدية ، التى زادها إنتشار الديمقراطية قوة ، بين قوه التنظيم الحربى والعاطفة الوطنية لم تعد اليوم تصلح لأن تكون الحافز الوحيد لمجهودات الدفاع إذ يجب أن تتلطف وتتضافر مع عوامل أديية أخرى ، ولا يخلو التطور الضرورى من صعاب وهو يزداد صعوبة بقدر ما أضفت المنازعات الحديثة والفكرة الديمقراطية من الطابع السيامى على الأوضاع الوطنية فى غير تبصر ، وأن التنظيم الدولى للقوات المسلحه لمو أقل صور التنظيم الدولى قبولا لدى الرأى العام ومع ذلك فهو حجر الزاوية فى الضمان الجماعى .

الفصل الثامن

الدولة والسياسة الخارجية

إن الدولة ذات السيادة تنشئ مع الدول الأجنبية مجموعة من علاقات غير ثابتة على حال واحدة ومتنوعة تحكم الحياة الدولية . والسياسة الخارجية هي التي ترسم الخطوط الرئيسية لنشاط الدولة في هذا الصدد كما أن الدبلوماسية هي التي تتولى المفاوضات التي تسمح بمتابعة هذا النشاط وقد غير التطور الحديث دور الدولة في تنمية العلاقات الخارجية تغييراً كبيراً . فإذا كانت سيطرة الحكومة المتزايدة على الحياة الوطنية في جميع أشكالها وبصفة خاصة في الشؤون الاقتصادية قد زادت من تدخلها في النشاط الخارجي للبلاد من جهة ، فإن حرية تصرف الحكومة قد حدها في نفس الوقت توسع ذو ثلاثة أنواع :

(١) اتساع في الرقابة الديمقراطية .

(ب) اتساع في نطاق القانون الدولي .

(ج) اتساع التنظيم الدولي .

ومع ذلك فإن ناحيتي التطور متعانتان . إذ يبدو أن الحاجة تصير

أدعى إلى الحد من أية سلطة مطلقة أو إلى الرقابة عليها كلما امتد مجالها بتعدد العلاقات الدولية واتساع اختصاصات الدولة .

وتفترض المفاوضات الخارجية في الذين يجرونها مرونة كبيرة في العمل وحرية واسعة في التصرف فان المفاوضات المقيد إطلاقاً بالتعليقات التي يناقشها البرلمان علناً ومقديماً يكون تحت رحمة خصومه فهو لا يستطيع الإفادة من الوسائل الجديدة التي تكشف عنها المحادثات ولا تخير فقط الضعف لدى خصمه ، ولا إخفاء أقصى حد من التساهل يمكن أن يذهب إليه ويكون تصرفه مفتقراً إلى المرونة والسرعة والوضوح . ومن هنا كانت الصعوبة بالنسبة للنظم البرلمانية في اتخاذ عمل دبلوماسي مقبول إزاء الديكتاتوريات ، ومن هنا أيضاً كان التوتر الدائم الذي يثيره بين البرلمان والحكومة في النظام الديموقراطي لإدارة السياسة الخارجية وعدم جدوى تلك الدقة التي يجتهد الدستور في أن يحدد بها اختصاص كل منهما .

ويخصص دستور سنة ١٩٤٦ الباب الرابع منه للمعاهدات السياسية وهو يقرر سيادة المعاهدات الدبلوماسية على القانون الداخلي ويشترط الحصول على تصريح سابق من البرلمان للتصديق على مجموعة من المعاهدات وخصوصاً تلك التي تعدل القوانين الفرنسية الداخلية أو الخاصة بالتنظيم الدولي ، وهذا التنظيم الدستوري الجديد يتضمن بالنسبة لنظام سنة ١٨٧٥ تجديداً مزدوجاً . فهو من جهة يحدد العلاقات

بين المعاهدات والتشريع الداخلى ، ويفصل صراحة فى التنازع بينهما وهو من جهة أخرى يكمل قائمة المعاهدات التى يفترض التصديق عليها قراراً سابقاً من البرلمان ويعدل إلى جانب ذلك مغزى تلك القائمة بإضافته إليها المعاهدات المعدلة للقانون الداخلى وهكذا يتميز المركز الذى تقر به الدولة ذات السيادة ، للحياة الدولية بطابع منطقى أصيل ، وفوق ذلك فإن بحث البرلمان لمعاهدة ما لا يمكنه من مناقشتها على نحو واضح ودقيق كما هو الحال فى إقرار أحد القوانين حيث لا يجوز له تعديل نصها ولكنه يقتصر على رفضها أو قبولها وإذا كان القبول معلقاً على شرط تعين إجراء مفاوضات جديدة حول الشروط الوضعية .

وتنشئ كثير من المعاهدات والاتفاقات الدولية اليوم أو هى ترى إلى إنشاء منظمات فوق الدول ويقيد نشاطها الدول وهذه المنظمات جد متنوعة سواء فيما يتعلق بنطاقها الإقليمى (فى النطاق العالمى الأمم المتحدة . O . N . U . منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة ... U . N . E . S . C . O : وصندوق النقد الدولى . F . M . I .

وفى مجال الأطلنطى حلف الأطلنطى : مجال أوربا الكبرى : ميثاق بروكسيل بتاريخ ١٧ مارس سنة ١٩٤٨ : والمجلس الاقتصادى الأوروبى . O . E . C . E . المنشأ بموجب اتفاقية ١٦ أبريل سنة ١٩٤٨ والمجلس الأوروبى المنشأ بموجب تصريح ٥ مايو سنة ١٩٤٩

والاتحاد الأوربي للدفعات : وفي نطاق دول أوروبا الست : اتحاد الفحم - الصلب . Pool Charbon - Acier جماعة الدفاع الأوربي . الهيئة السياسية الأوربية) أو فيما يتعلق باختصاصاتها (اختصاص عام أو نشاط متخصص أو اختصاص سياسى أو اقتصادى أو حربى أو مالى - . الخ) . أو من حيث تكوينها أو سلطانها (تنظيم خاص لهيئات دولية - علاقات مع الدول والحكومات) ولا يتسنى لآى منظمة دولية أن يكون لنشاطها أثر فعال ما لم يكن لها حظ من الكيان الذاتى ومع ذلك فإنها لا تغلح فى أن تظفر بالرضا العام ونحن فى عصر تسوده بلبلة الافكار ، إلا إذا خلت تلك المنظمة من مساس جد خطير بسيادة الدول .

وأحدث المعاهدات ، وأصدق مثال فى هذا الشأن هو ما يتعلق بالجماعة الأوربية للفحم والصلب ، تتميز :

١ - باتساع اختصاصات الهيئات الدولية .

٢ - بدرجة عالية من الاستقلالى المعترف به لهذه الهيئات .

٣ - بأشراك البرلمانات فى نشاط الهيئات الدولية .

فبينما تدار الهيئات ذات الطراز التقليدى مثل الأمم المتحدة

ومجلس أوروبا الاقتصادي بجمعيات ومجالس مكونة من مندوبين عن الحكومات وهيئاتها الدائمة (الأمانة العامة) موضوعة تحت إشراف هذه الجمعيات ، والمجالس ، فإن الجماعة الأوروبية للفحم والصلب تشمل ، غير مجلس الوزراء ، سلطة عليا تمثل المصالح الخاصة لأوروبا ، لأعضائها مركز خاص يعفيهم من التبعية لبلادهم الأصلية ، وجمعية مكونة ، لا من مندوبين حكوميين ، ولكن من ممثلي شعوب الدول الأعضاء ، وهكذا نرى من جهة ، ظهور هيئات طابعها الخاص أنها تعلق على الدول ، ومن جهة أخرى قيام علاقات مباشرة بين هذه الهيئات والبرلمانات دون واسطة الحكومات الوطنية وفي ذلك توضيح للبدى الذى تختلف فيه تلك الهيئات عن المؤتمر الدبلوماسى ذى الطراز التقليدى ، من المؤكد أن طريقة الانتخاب المباشر لممثلى الشعوب ، فى جمعية تعلق على الدول التى اقترحها مشروع معاهدة الجماعة السياسية لم تقبلها بعد أى حكومة من الحكومات ولكنها قد صارت فعلا موضوع مناقشات متعمقة وأن وصول أعضاء البرلمان إلى الهيئات الدولية مباشرة عن غير طريق مندوبى الحكومات أو إلى جانبهم أحيانا . إنما يرجع إلى ضرورة توسيع طريقة تكوينها ونظامها وإعطائها طابعاً ديمقراطياً ، فى الوقت الذى تتسع فيه سلطات الهيئات الدولية .

ولما كان وزير الخارجية سيد السياسة الخارجية والموجه للعمل الدبلوماسي فإنه يشغل مكانا ممتازا في مجلس الوزراء وأمام البرلمان والرأى العام وتمتع وظيفته بمكانة خاصة ومركزه باستقرار نسبي، وقد شهدت الجمهورية الثالثة خلال ستين عاما ثلاثة وأربعين وزيراً للخارجية ولم تعرف الجمهورية الرابعة إلى اليوم سوى اثنين ينتمى كلاهما إلى نفس الحزب ولا يتمتع أى وزير آخر بمثل هذه الحرية في العمل ازاء البرلمان . والمناقشات حول السياسة الخارجية ليست كثيرة، وقلما يكون لها أثر على مصير الحكومة أو حتى على توجيه العمل الدبلوماسي وهي تبدو ، أما سابقة لأوانها عندما تكون المفاوضات لا تزال مستمرة ، أو متأخرة عندما تكون قد انتهت . وإن رفض البرلمان للمعاهدات التي تم التوقيع عليها لظاهرة استثنائية للغاية ، وإذا كانت المشاكل الخارجية تؤدي إلى انقسام في الرأى البرلمانى فإن انقسامه إلى جماعات منظمة بشأنها، أقل من انقسام كل جماعة على نفسها، إن لم يكن أقل من انقسام رأى كل عضو على نفسه وفي هذا إبرازا لمسئولية المقيم في كيه دورساي Quat D'orsay (وزارة الخارجية الفرنسية بباريس) ، وسلطته ، ولا يقتصر وزير الخارجية مع ذلك على توجيه المفاوضات والإشراف عليها ، ولكنه يفاوض بنفسه وهو في نفس الوقت سيد العمل الدبلوماسي كما أنه الدبلوماسي الأول وهو الذى يفرض على المفاوضات بمحادثاته وتصريحاته وبرقيات، تلك المواقف الحاسمة التي لاتنتفى والتي لها دور

بالغ الأهمية في التاريخ الدبلوماسي ، وهو إذا كان خاضعاً لسلطة رئيس مجلس الوزراء ، فإنه من النادر جداً أن يتوافر لدى هذا الرئيس فراغ يشرف خلاله في الوقت المناسب على عمل مره وسه القوى النفوذ كما أنه قد لا يكون على الدوام أهلاً لذلك ونحن نذكر ما قاله تيير Thiers عن دي فور Dufaure ، فليكن رئيساً لمجلس الوزراء ، ولكنه لن يفلح أبداً في أن يكون وزيراً للشؤون الخارجية فهو لا يعرف في أي اتجاه يتدفق نهر الدانوب .

وإذا كان يصعب ، مع الحالة العسكرية الراهنة ، إخضاع مشاكل السياسة ، الخارجية لقواعد النظام الديمقراطي والبرلمان فإن مرد ذلك إلى أسباب متعددة ومختلفة المدى . صحيح أولاً أن الأساليب البرلمانية معقدة للغاية وبطيئة أشد البطء ، بل قد يكون فيها من الخشونة ما قد يؤدي إلى شل حركات الفن الدبلوماسي اللبقة الدقيقة أو إلى القضاء عليها ، وبما لا شك فيه أنه يجب أيضاً ملاحظة أن الصراع السياسي في صورته التقليدية يقتصر بصفة خاصة على المسائل المالية والاقتصادية والاجتماعية ، وأن العلاقة بين هذه المسائل والمشكلة الخارجية لا يدركها الرأي العام بوضوح ، ولكن نضج الرأي العام ليس وحده بيت القصيد ، فإن المناقشات البرلمانية موضوعة لا مكان التعبير عن جميع المصالح وجميع الآراء قبل البت في المسائل التي تدور حولها المناقشات ، وغرضها الأساسي هو إخضاع القرار الذي يتعين اتخاذه ،

لتبادل وجهات النظر على أكبر وأكمل نحو مستطاع ، هذا والطابع الرئيسي الذي تتميز به مناقشة السياسة الخارجية أمام أى برلمان وطنى هو استحالة مناقشة إرادة البلاد الأجنبية ومصالحها بصورة موضوعية وانتفاء كل تعبير منظم عن تلك الإرادة والمصالح وتحمم الرجوع ، لمعرفة ، إلى الحكومات ونظرا لأن تلك المناقشات لا تكن من مقابلة وجهات نظر البلاد المختلفة بعضها ببعض مباشرة وآراءها ، فإنه لا يتحقق بها المبدأ الديموقراطى فى مشاكل السياسة الخارجية . وتكشف معظم الأحيان عن سوء فهم كبير للحقيقة الدولية وهذا النقص المحتوم فى التنظيم يفسر كذلك العواصف البرلمانية التى تثيرها على التوالى العواطف الوطنية والمثالية المسرفة التجريد . وليس من المبالغة فى شئ القول بأن المشاكل الدبلوماسية ، بحكم ذات طبيعتها تجعل البرلمانات الوطنية فى مركز حرج ، وان مسائل التنظيم الدولى لا يمكن تسويتها على نحو ديموقراطى أصيل إلا بواسطة برلمان دولى (un parlement international) .

ولعل فى ميلاد وانتشار الأحزاب السياسية التى تتخطى الحدود الوطنية ما يبرز خطورة المشكلة ، فمن الواضح أن سيادة دولة ما تتضمن استقلال سياستها الخارجية ولا يجوز أن ندهش ، ونحن فى عصر تنظيم دولى مضطرب إذا كانت بعض الأحزاب قد أدخلت فى مذهبها برامج نشاط عالمى ورتبت جهودها على ذلك فى بعض

الأحيان تأتراً بمصالح بلاد أجنبية عنها، وكثيراً ما يصدم هذا المسلك الشعور الوطني كما يجوز أيضاً أن يأخذ شكل الأعراض، المرضية ومع ذلك فإنه، كما يجب أحياناً ترك الحرية للحكومة في المفاوضات لتقبل الشروط التي يبدو أن مفاوضات الأجنبيات يتمسكون بها أشد التمسك فإنه من المعقول أيضاً أن تحدد الأحزاب برنامجها الدبلوماسي وفقاً للمصالح التي توحى إليها نظرتها للعالم بأنها جوهرية، وإذا كان من الواجب على الديمقراطية الحرة أن تكفل احترام شرعية قرارات الأغلبية وتنفيذها، فإنه لا يجوز لها أن تحرم الأحزاب من حقها في النظرة الدولية، وليس هناك ما هو أشد استثارة ولا أشق من وضع الحد الفاصل بين الاتساع المذهبي لمنهج نشاط عالمي يصدر عن حرية في الرأي، وبين أشكال الدعاية التي ترمي إلى تفكيك عرى الدولة والتي يقومها بشدة صارمة التشريع الوضعي في أغلب البلاد . فأمم الدولة يبدو بمثابة الدرع السياسي الواقى لسائر القيم الاجتماعية الأخرى .

والمشكلة الأوربية اليوم هي أوضح مثل على هذه المأساة الأدبية ففكرة الوحدة الأوربية قد استهوت الكثير من العقول، وخاصة أولئك السياسة الذين بقدرهم قيم العبارات المجردة ويتخذون منها سلاحاً لهم، فإذا ما أريد استخلاص نتائج واقعية من تلك الأصول في الأمور الاقتصادية والحرية والسياسية، تنكر لها الكثيرون

لأسباب مختلفة في العديد من البلاد ومع ذلك فقد كان من العيب أن نأهل في قيام ثورة عميقة كهذه بدون توضيحات وبهنا فقط مقارنة تلك التوضيحات بقيمة رأس المال الذي يقامر به ، فأولئك الذين يعتبرون أن تقسيم الاقليم الأوربي إلى دول تامة السيادة يقضى على شعوب أوروبا بمستوى منخفض للعيشة وعلى الاقتصاد الأوربي بحالة من الفوضى تستتبع البطالة على التوالي أو معا وعلى الشركات الأوربية بالفوضى أو الديكتاتورية فإنهم يبحثون في الحقيقة قيمة الاعتراضات المختلفة التي تثيرها التعديلات الداخلية المنبعثة من الكيان الأوربي والتي قد لا تخلو من ملطقات ، وإذا كان صحيحا أيضا أن ألمانيا بقوتها الصناعية وعدم استقرارها الأدبي تكون عاملا مجهولا مخيفا في الوحدة الأوربية فليس أقل من ذلك وضوحا أن الوقت الضائع يزيد في صعوبة تسوية هذه المشكلة وأن كل عام ينقضى يضر بالمصالح الفرنسية ، وان نظاما ديمقراطيا أوربيا هو وحده الذي يستطيع أن يكفل على نحو واقعي ضمن صورة من التوازن الدائم بين فرنسا ألمانيا ولا يجوز أن يدهش الانسان من أن بعض البلاد الأجنبية تريد تعليق ضمانها أو معونتها على نجاح مجهود الاندماج ، فما الذي يحملها على الاهتمام بمجموعة من القوميات التي قدرت لها الفوضى الأدبية بغير علاج . ان هذا المسلك يتجاهل بعض عوارض النفسية الأوربية ، ولكنه يصدر عن نظرة بسيطة وواقعية لأقل المقتضيات الاقتصادية قبولاً للجدل واصطدام سياسة جريئة للانشاء الأوربي

بتقديرات المصالح المكتسبة وبشكوك الشيخوخة وبالأوهام الوطنية هو من الواقع الذي لامفر منه . على أن من السلم به أيضاً أن شعوب أوروبا لا يتسنى لها أن تستعيد الأمن والرفاهية وقوة شبابها ما لم تنعم بالاتحاد .

فاليوم نحن نلمح في كلا الجانبين من الستار الحديدي يقظة القوميات فهل تشمل هذه اليقظة الرغبة في التنظيم الانشائي التي سادت ، منذ نهاية الحرب . النطاق الدولي أولاً ومن بعده مختلف الميادين الاقليمية على نحو متواضع ، تلك هي مشكلة الدبلوماسية المعاصرة بخذافيرها وهي المشكلة التي يصعب على الحكومات الحرة ازاؤها تكوين رأيها والافصاح عن إرادتها بالقبول ، لأن هذه المشكلة تؤثر أكثر من أى مشكلة أخرى في سيادتها ، بل وفي وجودها .

الفصل التاسع

الدولة والبوليس

يقول مونتاني Montaigne أن بوليسنا عليل وداؤه عضال وأن كان لا يقضى عليه . فأوجه النقد التقليدية التي هو موضوعها أقدم في فرنسا من الحريات في معناها الحديث ، وهي تفسر بدور البوليس الهام في تماسك الجماعات والدفاع عن الدول ، والرأى العام سريع في كشف عجزه سرعته في الشكوى من سوء استعماله للسلطة ، وتنص المادة ١٦ من قانون ٣ برومير للسنة الرابعة على أن البوليس منشأ للمحافظة على النظام العام وحماية حرية الأفراد وأمنهم ، وطابعه الرئيسى اليقظة والانتباه ، والهيئة الاجتماعية بأسرها موضع عنايته .

ولما كان نظام تكوينه مركزاً فإنه يجب أن يكون مرناً للغاية في تصرفاته ليتوصل إلى معرفة خفايا الناس والأشياء والأماكن والأوساط معرفة مباشرة ودقيقة وفعلية . وميزته تنحصر أولاً في ترتيبه ووفائه للسلطة واحترامه للقواعد المقررة له ، كما تنحصر في آثاره الفعالة التي تفترض وسائل تناسب مع أساليب خصومة وفي الوسائل العملية القوية السريمة التي يعجب بها الجمهور دائماً في مخيلته ولكنه كثيراً ما ينحى عليها باللائمة عند ما يرى حقيقتها أو عند ما يصيغ رجال البوليس

علانية أساليبهم العملية في صور نظريه . وقد قال نابليون « أن مهنة حكمدار البوليس لا يمكن تعلمها إلا بممارستها وأن أى شيء مما كتب في هذه المادة لا يعطى فكرة واضحة عما ينبغي اتباعه فيها » .

أن وظائف البوليس متعددة ومن الصعب صياغتها ولو بصورة تقريبية ، ولما كان هو مسئولاً عن حفظ النظام العام ، تعين عليه توقي حدوث الاضطرابات والإخلال بالأمن في الطريق العام وغيره من الجهات وتفريق التجمهر والمظاهرات الممنوعة وتنظيم حركة المرور ومنع الاجتماعات الخطيرة وحماية الأشخاص والأموال . ولما كان هو الحارس على أمن الدولة وجب عليه مراقبة الحركات الهدامة أو الثورية وتلافى النشاط المباشر ضد السلطات الشرعية وحماية السلطات العامة والمظاهرات المرخص بهارسمياً . ولما كان مكلفاً بالسهر على تنفيذ القوانين تعين عليه منع مخالفتها والبحث عن الجرائم والمجرمين وتسليمهم للعدالة .

وجميع مرافق البوليس ملحقة في العادة بوزارة الداخلية فذكرى Fouchet كرهت الناس في اسم واختصاص وزير البوليس وتبع وزارة الداخلية من جهة إدارة عموم الأمن العام La Direction Générale de la Sûreté Nationale بمصالحها الثلاث العاملة (الضبطية القضائية Police Judiciaire مراقبه أقاليم الدولة Surveillance du Territoire) ومرافقها الخارجية والتحريرات العامة (Renseignements Generaux)

المنظمة في شكل متدرج بحسب الأقاليم والمقاطعات والجهات ،
ومن جمه أخرى حكمدارية البوليس المستقلة عن إدارة الأمن العام
والمستولة عن باريس والسين .

وتنظيم البوليس الإدارى معقد للغاية فقانون ٥ أبريل سنة ١٨٨٤
بشأن تنظيم البلديات يوزع السلطات فى شئون البوليس بين العمدة
ومدير الإقليم ، بين بوليس البلدية وبوليس الدولة . ولبوليس
الأرياف نظام خاص ، ومع ذلك فإن العمدة لا يباشر سلطاته
فى شئون البوليس إلا تحت إشراف السلطة التى هو مرهوس لها
وعند ما يكون الأمن العام مهدداً يجوز للمدير أن يحل محله . وقد
نقل قانون ٢٣ أبريل سنة ١٩٤١ الذى أعاد تنظيم جميع مرافق البوليس
من يد العمدة إلى المدير جزءاً هاماً من اختصاصات بوليس البلديات
فى القرى التى يبلغ عدد سكانها ١٠٠٠٠ نسمة أو أكثر كما أنشأ
فى نفس الوقت بوليس الدولة فى هذه القرى ، ثم أعادت المادة ١٠٥
من الدستور بعد ذلك إلى العمدة اختصاصاته القديمة التى تقرر بقاء
بوليس الدولة الموضوع تحت تصرفه لمباشرتها هذا ومن قبيل تسمية
الاشياء بغير أسمائها الحقبة تلك الفكاهة ، أن الدولة وهى خادمة للقرية تظل
سيداً حقيقياً لبوليسها ، وتنص المادة ٣٩ من القانون المالى بتاريخ ١٤ سبتمبر
سنة ١٩٤٨ على بقاء هيئة بوليس الدولة فى القرى التى تحدد بمرسوم .
وقد اقترن هذا الإصلاح ذو الطابع المركزى بتغيير عميق فى نفس
الاتجاه لنظام المستخدمين وقد أدى إنشاء المدرسة الوطنية للبوليس ،

في نفس الوقت ، إلى تحسن ملحوظ في التكوين المهني . ولا شك أن الجهاز البوليسي الحديث أرق في تكوينه وتنظيمه من الجهاز الذي كان موجوداً في عهد الجمهورية الثالثة .

ويبقى البوايس الإداري بأغراض عديدة ويتخصص في كثير من المرافق . فهناك بوليس لمحلات لعب القمار وبوايس للتموين وبوليس للأجانب وبوليس للصحة وبوليس للعمل وبوليس للسكك الحديدية وبوليس اقتصادي وبوليس لتنظيم حركة المرور ... الخ وبعض هذه المرافق عند ما تطورت انفصلت عن بوليس البلدية وعن الأمن العام وصارت إدارات مستقلة . وقد شهدت وزارة الداخلية في القرن العشرين انفصال جملة من المؤسسات الجديدة عنها وهي المؤسسات التي تبرز أهميتها المتزايدة استقلالها والتي صار لها سلطة خاصة في عمل اللوائح وأحياناً مأمورون من حقهم أن يصدروا الأمر والنهي وأن يحرروا محاضر الضبط .

فأما عن حكمدارية البوايس التي تباشر عملها في كل إقليم باريس وتشمل بوليس البلدية في باريس والبوليس العام في الوقت نفسه ، فهي منفصلة عن إدارة الأمن العام بوزارة الداخلية وتابعة للوزير مباشرة ، وهذا الوضع يفسر بما لمشكلة الأمن العام في باريس من أهمية خاصة ولكن الإزدواج الذي يتضمنه هو مصدر للتعقيد والصعوبات الداخلية والضعف في نظام البوايس ، ومن الأمور

المعروفة أن هذا الضعف ليس مصدرا للساوى. فحسب إذ أن
حكمدار البوليس يلجأ عادة إلى الطرق الإدارية أكثر من استعانته
بوسائل البوليس القهرية (حالة هنريون سنة ١٩١٣ - وكارليه
سنة ١٩٤٩) .

ويباشر البوليس الإدارى عمله عن طريق اللوائح والأوامر
وسلطة الإكراه وهو يباشر سلطاته طورا عن طريق أحكام عامة
وتارة بواسطة تدابير فردية وحيناً آخر بواسطة عمليات التنفيذ
الجزئى . ويعرف القانون كما يحدد فى كل مجال وبصورة واضحة كثيرا
أو قليلا أساليب نشاطه ومهامه . وتختلف التدابير الضرورية بحسب
الظروف والأحوال ، فى حالة رد شخص ثمل إلى صوابه عنها فى حالة
التحفظ على مجنون خطر أو طرد شخص أجنبي أو تفريق مظاهرة
مسلحة . ويستحيل أن نقسم إلى فئات عامة دائمة التصرفات الصحيحة
وتلك التى تكون غير سليمة ، ويقاس نشاط البوليس بحسب
مقتضيات الأحوال ، وليس هناك قاعدة مطلقة لا تبيح مقتضيات
النظام العام استبعادها ، فالإكراه المادى وهو أقصى ما تلجأ إليه
سلطة الدولة يدخل فى ولاية البوليس وإن كان استعماله منظما نظما
دقيقا ، وكلما كانت وسائل الإكراه أشد صرامة كلما ضاق نطاق

استعمالها وجاءت على سبيل الحصر . ومشاركة القوات المسلحة في حفظ الأمن المنصوص عليها في القانون القديم الصادر بتاريخ ٢٦ يوليو - ٣ أغسطس سنة ١٧٩١ تحكمها اليوم القواعد المحددة في المنشور الوزاري الصادر بتاريخ ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٧ . فاستعمال السلاح محوط بإجراءات وقائية بالغة ، وتحدد السلطة المدنية في الإستيلاء الذي تجريه الغرض الذي تريد بلوغه . والسلطة العسكرية هي الحكم في الوسائل المستخدمة ، وينقل نظام الأحكام العرفية سلطة البوليس إلى السلطة العسكرية ويوسع في مجال تطبيقها .

وتتعقب الضبطية القضائية الجنايات والجنح والمخالفات وتجمع الأدلة وتسلم المذنبين للعدالة ، وهي تقوم أما مباشرة وأما بوصفها مساعداً لقاضي التحقيق بأعمال التحقيق والمعاينات واستجواب المتهمين والخصوم وسماع أقوال الشهود والضبط والتفتيش والقبض والسلطات الممنوحة لها هي سلطات مخيئة ، ينظمها قانون تحقيق الجنايات والنظم الخاصة بكل فرع من فروع الضبطية القضائية وهي سلطات واسعة بصفة خاصة في حالة التلبس .

وليست الضبطية القضائية مع ذلك بنظام مستقل ولكنها الوصف

القانونى للبيئات المتعددة التى تساهم فى عمل مشترك يخضع بهذه الصفة لنظام خاص ، وهو تكييف مبهم على كل حال ، فقانون تحقيق الجنايات يخلط بين الضبطية القضائية والتحقيق التحضيرى فالمادة ٩ تخول الضبطية القضائية لرؤساء النيابة العامة ولوكلائها وقضاء التحقيق وقضاة المصالحات وضباط الشرطة ومن يليهم فى الدرجة من رجال الشرطة الذين يخولون هذه الصفة بقرار وللمعد ومساعدتهم وإلى قوميسيرى البوليس وسكرتيريه ولمفتشى البوليس الذين يعينون بقرار وإلى خفراء الأرياف والغابات . والضبطية القضائية يهيم عليها النائب العام وتقدير صحة عملياتها من اختصاص الجهات القضائية التى تفصل فى الدعاوى ، ونجوز مخاصمة رجالها أمام المحاكم القضائية .

وتنظم الضبطية القضائية وسلطاتها ، هى المجال التقليدى المحدود الذى يلتقى فيه وجهها لوجه المدافعون عن السلطة والمحامون عن الحرية ، فإن العلاقات بين قاضى التحقيق والنيابة وتبعيه الضبطية القضائية المطلقة لوزارة الداخلية ، والتحديد غير الكافى لتصرفات رجال الضبطية القضائية وأعمال التحقيق التى يقوم بها قاض مستقل والاشراف فى التحقيقات غير الرسمية والانابات القضائية ، هى بعض

موضوعات الجدل القديمة التي تثيرها في فترات دورية بعض المآسي القضائية أو مشروعات الإصلاح التشريعي ، وليس من المؤكد في هذا الميدان المعقد أن أشد المدافعين عن الحريات الفردية حماسة يقترحون أكثر التدابير مضاء لكفالتها .

وكانت المادة العاشرة من قانون تحقيق الجنايات تخول مدير الاقليم سلطات الضبطية القضائية وذلك بسماعها له بأن يتخذ بنفسه أو بواسطة تلك الضبطية كافة التدابير الضرورية لإثبات الجرائم وتسليم فاعليها للبحاكم ، فهمي بذلك كانت تجيز القبض الإداري بمعناه الصحيح ، وكانت تستغل أحيانا لمنع المطاهرات وتفادي الاضطرابات وقد اعتقد المشرع ، تحت تأثير التفكير الحر بامكان إلغائها سنة ١٩٣٣ ولكنه اضطر إلى إعادتها منذ سنة ١٩٣٥ وجعلها مع ذلك قاصرة فقط على الجنايات والجنح ضد أمن الدولة الداخلي أو الخارجي واشترط تقديم تقرير عنها لرئيس النيابة العامة في ظرف أربع وعشرين ساعة ثم نص مرسوم أول يوليو سنة ١٩٣٩ بعد ذلك على أنه في حالة الاعتداء أو التوتر الخارجي ، تعود إلى المدير سلطاته مهما كانت الجريمة التي يتعلق الأمر بها .

وللشرطة مؤلفات كتبت في تاريخها ولوائحها كما أن لها أبحاثها وأعلامها . وقد كان مصيرهم المحتوم جميعا أن فضلهم كان منكورا

وأنهم لم يعرفوا على حقيقتهم ، وقد وصف فونتينييل Fontenelle في سياق تقريره لأمير الای بوايس مدينة أرجينسون رسالة البوليس في أسلوب رائع فقال، . . . قمع استبداد التجار بالجمهور ، وفي الوقت نفسه أحياء تجارتهم ، والكشف عن أولئك الذين يخفون بمهارة أساليبهم الشريرة في صفوف الجماهير التي لاحصر لها ، ولا يضمرون للمجتمع غير التدمير والإيذاء ، فيطهر البوليس المجتمع منهم ولا يتسامح معهم إلا بالقدر الذي يكونون فيه نافعين له ، بالقيام بأعمال لا يود غيرهم القيام بها أو لا يحسن أداءها مثلهم ، والتضييق في الانحراف بالسلطة في حدود الضرورة القصوى لمواجهة المقتضيات التي يتعين عليهم أن يكونوا على استعداد لمجابهتها ، وإبقاء مثل هذا الانحراف في طي الكتمان وبقاؤه حبيسا فلا يفشى ولو تحت ضغط عقوبات غليظة ، وعلى البوليس أن يتجاهل ما يكون غض الطرف عنه أفضل من المعاقبة عليه . وعلى البوليس ألا يوقع العقوبة إلا لما وحيث تفيد . وهو يتسرب بطرق خفية إلى داخل الأمر مع الاحتفاظ بأسرارها التي لم تنح بها طالما أن الضرورة لم تدع إلى استعمالها وأن يوجد في كل مكان دون أن يراه أحد . وأخيرا يحرك البوليس أو يوقف وفقا لما يريد الجمهور الكثيف القلق ، فهو الروح العاملة والمحركة على الدوام لتلك الكتلة الكبرى وللبوليس أساليبه

الفنية الخاصة ولكن استعمالها الصحيح مما يصعب وصفه كما أن له أيضا
مثلة الأعلى الذي وصفه سان — جوست Saint-Just في تقريره
الشهير بتاريخ ٢٦ جرمينال من السنة الثانية بقوله ، أن البوليس
قد قام على مبادئ غير سليمة ، فقد اعتقد الناس أنه مهنة الجواسيس —
ما أبعد ذلك عن الحقيقة . . . يجب العمل على جملة يقوم على الضمير
العام : هذا هو أفضل بوليس .

الفصل العاشر

الدولة والهيئات المحلية

لما كان اتساع الرقعة رمزاً للقوة التي هي أول ضمان للحريات ، فإنه أيضا أول عائق لممارسة السلطة^(١) وعندما تنشر إحدى الدول الحديثة سلطانها على أقاليم مترامية الأطراف فإنها تفوض جزءاً من اختصاصاتها لحكام محليين وتنظم إصدار الأوامر تنظيمياً متتابعاً . وقد كتب نابليون الثالث في مقدمة المرسوم الرقيم ٢٥ نوفمبر سنة ١٨٥٢ يقول : « تسهل ممارسة الحكم من بعد ، ولكن الإدارة الحسنة لا تؤت ثمارها إلا إذا كانت عن قرب ، ومهما يكن خضوع نظام هؤلاء الحكام المحليين للسلطة المركزية فإنهم يخضعون للمؤثرات الخاصة في دائرة اختصاصهم ، ويجب على الدولة ، لكي تكفل لهذه المرافق أقصى حد من الإنتاج ، أن تجعلها مطابقة لأوضاع الحياة المحلية الخاصة ولمصالح الهيئات الإقليمية . والدولة تسلم بوجود تلك الهيئات إذا كان وجودها يرجع إلى تاريخ بعيد أو تعمل على بعثها ، إذا كانت هذه الهيئات غير قادرة على تنظيم نفسها بنفسها . ويجب على الدولة ، على كل حال ، أن

(١) فيما يتعلق بموضوع الاتحاد الفرنسي يرجع إلى مؤلف الأستاذ كيهان «الاتحاد الفرنسي» مطابع جامعات فرانساً مجموعة «ماذا أمر؟» رقم ٤٢٨ .

تحدد علاقتها بتلك الهيئات وأن تعمل على تأصيل نظمها وفقا لمبادئ القانون وأن توحد اختصاصاتها . وتنحصر مشكلة اللامركزية بأسرها في مباشرة الحرية التي تمنحها الدولة لتلك الهيئات أو تركها لها والاختصاصات التي تعطى لها أو تسمح لها بها ابتغاء تحقيق المصلحة العامة .

هذه اللامركزية قد أصبحت منذ عام ١٩٤٦ من الأصول الدستورية ، وتنص المادة ٨٥ من الدستور على أن الجمهورية الفرنسية الموحدة التي لا تتجزأ ، تعترف بوجود الهيئات الإقليمية ، وتضيف المادة ٨٧ إلى ذلك أن الهيئات الإقليمية تتمتع بحرية إدارة نفسها بواسطة مجالس منتخبة عن طريق الاقتراع العام Suffrage universel كما تنص المادة ٨٩ على أن قوانين أساسية سوف توسع في الحريات الإقليمية والبلدية .

وترتبط هذه التصريحات الأساسية بتطور تاريخي طويل أدى إلى تفكيك الوحدة الإدارية القنصلية والامبراطورية مرحلة بعد أخرى ، وقد شرعت الملكية بعد رجوعها في إعادة الحريات المحلية ثم تخلت عن هذا المشروع . وقد تضمن ميثاق سنة ١٨٣٠ في هذه الناحية وعداً حاولت ملكية يوليو تنفيذه بوضعها نظاما لانتخاب مجلس بلدي Conseil municipal بموجب قانون ٢١ فبراير سنة ١٨٣١ ولانتخاب مجلس مديرية Conseil général بناء على قانون ٢٢ يونيو

سنة ١٨٢٣ ، وبزيادة اختصاصات الهيئات المنتخبة عن طريق عدة تدابير أهمها قانون ١٠ مايو سنة ١٨٣٨ بشأن مجلس المديرية . وفي سنة ١٨٤٨ ، ومنذ ذلك الوقت يطبق نظام الاقتراع العام في الانتخابات المحلية كما هو مطبق في الانتخابات السياسية . وقد استمرت الامبراطورية الثانية في هذا التطور وزاد قانون ١٨ يوليو سنة ١٨٦٦ من اختصاصات مجلس المديرية . ويتميز أول عهد الجمهورية الثالثة بمجموعة من التدابير اللامركزية الأساسية التي بقيت دستوراً للتنظيم المحلي الحالي . قانون ١٠ أغسطس سنة ١٨٧١ بشأن المديريات وقانون ٢٨ مارس سنة ١٨٨٢ بشأن انتخاب العمدة (Maire) وقانون البلديات الصادر في ٥ أبريل سنة ١٨٨٤ . وفي سنة ١٩٢٦ بذل مجهود جديد نحو اللامركزية بموجب مراسيم بقوانين .

ولقد أثار هذا التطور آملا وخيبة أمل وحاسة وأحلاماً . وقد اعتنق اليمين واليسار على التوالي فكرة اللامركزية التي كانت موجهة ضد الادارة المستبدة في دولة نابليون . وقد اتخذ رجال ملكية يوليو بعض التدابير لتحقيق اللامركزية لاعتقادهم إن التجارب المحدودة للديموقراطية المحلية لها رسالة تعليمية وأنها تسمح فيما بعد بقيام حرية سياسية أكثر ، ويحتل قانون البلديات الصادر في ٥ أبريل سنة ١٨٨٤ مكاناً بارزاً في صرح النظام الحر الذي شيد لفتح باب الجمهورية أمام الجمهوريين . والحال كذلك اليوم بالنسبة للإصلاحات

الإدارية التونسية والمرآكشية ، ومنذ عهد رودون وحركة الكومون ،
والاشتراكية الفرنسية تعتنق اللامركزية وسيلة للكفاح ضد الدولة
البورجوازية التي تزداد سلطتها المطلقة ، في نظر الماركسية ، كلما اشتد
التهديد بهذه السلطة . كما ترى فيها أيضاً نظاماً منطقياً للإدارة الاشتراكية
والديموقراطية . وإذا كانت الديمقراطية الاشتراكية تضع اليوم برنامجاً
لامركزياً فإمماً ذلك بصفة خاصة لكفالة الحريات ضد البيروقراطية
المرتبطة بتدابير اقتصادية محكمة ، ولتخفيف أخطار هذا التنظيم
وللحيلولة دون انتقال السلطات إلى مديري العمل .

والكومون سابق في وجوده على الثورة وهي في أغلب الأحيان
جماعة تاريخية طبيعية وحقيقة اجتماعية يعترف بها القانون وذلك
بمنحها شخصية خاصة ولكنها ليست وليدة إصلاح إداري . ويقول
رواييه كولار Royer Collard « ليست الدولة هي التي هيأت لولادة
الكومون وإنما الكومون هي التي صاغت الدولة . فالكومون
هي كالأسرة تسبق الدولة . فالقانون السياسي لم يخلقها وإنما وجدها
قائمة أمامه ، وهي تدار بواسطة مجلس بلدي وعمدة . وينتخب المجلس
البلدي كل ست سنوات بأغلبية الأصوات عن طريق الانتخاب
بالقائمة Scrutin majoritaire de liste وذلك في الكومون التي يقل
عدد سكانها عن ٩٠٠٠ نسمة وعن طريق التمثيل النسبي في الكومونات
الأخرى ، وهو يبت بقراراته في شؤون الكومون ويعتمد الميزانية

ويقرر إنشاء وتنظيم المرافق البلدية ، وللسلطات المركزية نوع من الرقابة على نشاط البلديات ، ويجب التصديق على بعض قراراتها لتصبح نافذة مثل اعتماد الميزانية ، وبعضها يجوز للسلطة العليا إلغاؤها أو تعديلها . وقد تلجأ الحكومة إلى حل المجالس البلدية ، وينتخب المجلس البلدى العمدة لمدة ست سنوات وهى مدة نيابة المجلس ، ويعاونه فى أداء مهمته مساعدون ، واختصاصاته متعددة وهو يرأس المجلس البلدى ويدير المرافق البلدية فى نطاق القرارات التى يتخذها المجلس ويمثل السكّومون ويوقع العقود ويعين موظفى البلدية وهو مناط به بوليس البلدية وغير مسئول أمام المجلس البلدى الذى لا يملك عزله ويمارس ، بخلاف ذلك ، بعض وظائف الدولة ، كإشهار الزواج وقيد المواليد والوفيات وتنفيذ بعض التدابير البوليسية والقرعة العسكرية ... الخ ومن حق المدير وقف العمدة وللحكومة حق عزله يجوز للمدير فى بعض الأحيان أن يحل نفسه محل العمدة للقيام بدلا منه ببعض الأعمال التى ينص عليها القانون .

ونظام المديرية نشأ عام ١٧٩٠ من رغبة الثورة فى توحيد نظم الإدارة المحلية والقضاء على الأنظمة الخاصة بأقاليم فرنسا وإنشاء إدارة منتخبة ، أضحت فى السنة الثامنة أداة رئيسية للنشاط المركزى يد الحكومة ولما كان إنشاءها مصطنعا فى الأصل ، فقد كان فضلا عن ذلك فى عهد الامبراطورية وسيلة لإعادة النظام ونشر سلطان

الحكومة والإطار المحلى لمراقف الدولة ، ولكن نجاح هذا النظام كان بالغا بحيث اكتسب حياة خاصة ، وصارت عاصمة المديرية مركزاً نشيطاً للمصالح الاقتصادية والاجتماعية ، وبذلك كرس وقوت حركة اللامركزية الإتجاه الذى كان قد صار حقيقة واقعة فعلا والمديرية التى هى بمثابة تقسيم إدارى للدولة ، هى فى نفس الوقت هيئة لا مركزية وكثلة حية ، وقد كان مصيرها بالطبع مختلفاً عن مصير المركز والأحياء التى ما هى إلا أقسام إدارية ودوائر انتخابية .

والمديرية تحتفظ اليوم بهذا الطابع المزدوج ، وكثير من مراقف الدولة ، كالإدارات المالية والطرق والكبارى والبوليس والتعليم فى الدرجتين الأولى والثانية والبريد والتلغراف والتليفونات (P.T.T.) لها فروع محلية فى المديريات تحت أسماء مختلفة ولكن المديرية هى أيضاً هيئة مستقلة لها شخصية خاصة يديرها جهاز منتخب هو مجلس المديرية . ويجالس المديريات تنتخب بأغلبية الأصوات عن طريق الاقتراع السرى الفردى فى كل مركز ، ومدة عضويتها ست سنوات ويجدد نصف عدد أعضائها مرة كل ثلاث سنوات ويصوت مجلس المديرية على ميزانية المديرية ويتداول فى الشؤون الهامة فى حياة المديرية ، تلك التى نصر عليها قانون سنة ١٨٧١ وقراراته واجبة التنفيذ بذاتها وهو يشترك فى الوصاية على القرى ويعتمد الحد الأقصى للضريبة الإضافية النسبية التى يصرح للمجالس البلدية باقرارها لموازنة

ميزانيتها، وهو يشرف على المدير في إدارة المرافق الإقليمية وفي تنفيذ ميزانية المديرية، وهو يختار لهذا الغرض من بين أعضائه لجنة إقليمية تجتمع مرة على الأقل كل شهر وللمدير حق حضور جلسات مجلس المديرية وتعطى له الكلمة كلما طلب ذلك ويحضر جلسات اللجنة الإقليمية.

وطبقاً لقانون سنة ١٨٧١ فإن المدير هو في نفس الوقت ممثل الدولة في المديرية وأداتها التنفيذية الفعالة فهو يراقب الأقسام الإقليمية لمرافق الدولة، ويشرف على نشاط مجلس المديرية ويعد ميزانية المديرية وينفذها ويدير المرافق الإقليمية ويمثل المديرية أمام القضاء ويعين موظفيها ويبرم العقود الخاصة بها. وقد نصت المادة ٨٧ من دستور سنة ١٩٤٦ على نقل هذه الاختصاصات إلى رئيس مجلس المديرية وقصر دور المدير على تنسيق مرافق الدولة والرقابة الإدارية على الهيئات الإقليمية. وقد بقي هذا النص الدستوري بدون تنفيذ، فإن تطبيقه سيكون ثورة صغيرة، إذ أن أمضى أنواع الرقابة التي تباشرها هيئة الدولة على المديرية، هي وجود المدير الذي هو ممثلها القانوني في قلب الهيئة الإقليمية نفسها، وإذا كان مجلس المديرية يبدو في نشاطه أقل تبعية للسلطة المركزية عن المجلس البلدي، فإن مرد ذلك في الحقيقة إلى احتفاظ الدولة بالرقابة المباشرة على الإدارة التنفيذية الإقليمية،

ولذا لم يكن من المستطاع أن يعهد إلى رئيس مجلس المديرية بإدارة المرافق الإقليمية بدون تعديل النظام القانوني للمديرية بأكمله .

ولم تصدر بعد القوانين الأساسية التي كان يتعين بالتطبيق لحكم الدستور أن تمد في نطاق الحريات البلدية والإقليمية ويجب أن يسبق إصدار تلك القوانين أو أن يحدث معه في نفس الوقت مراجعة النظام المالي المحلي وهذا النظام عتيق وينقصه المرونة والالتزام على السواء ، والضرائب القديمة التي يستند إليها هذا النظام من قديم غير متمشية مع الأوضاع المعاصرة للحياة الاقتصادية ولم تعد تمثل سوى ثلث قيمة الميزانيات المحلية ، ولا تكفل الموارد الإضافية التي أنشئت في صور مختلفة منذ سنة ١٩١٨ استقلالاً حقيقياً للهيئات المحلية ، وتظهر المقارنة بين ميزانية الدولة وبمجموع الميزانيات المحلية ، بعد فترة الحرب التي تميزت بالنقص النسبي في هذه الميزانيات (١٢ ٪ بالنسبة لميزانية الدولة سنة ١٩٤٥) تظهر العودة التدريجية إلى النسبة المئوية التقليدية ٣٣ ٪ سنة ١٩١٣ و ٣٨ ٪ سنة ١٩٣٠ و ٢٤ ٪ سنة ١٩٣٨ و ٢٥ ٪ سنة ١٩٤٨ و ٣٠ ٪ سنة ١٩٤٩ و ٣١ ٪ سنة ١٩٥٠) ولقد رمت تدابير عديدة وعلى الخصوص التوسع في الضريبة الإضافية على عدد العمليات وتخفيف بعض الأعباء الإجبارية إلى أن ترد إلى الهيئات المحلية درجة أكبر من الاستقلال المالي ، ولكن المعونة التي يجب أن تقدمها إليها

الدولة لتخفيف عدم كفاية مواردها تتضمن بالضرورة رقابة تتناسب معها. ويشكو ممثلوا الهيئات المحلية من أن ازدياد ميزانيتها يتضمن بصفة خاصة ازدياد النفقات التي تفرضها الحكومة ولا يعمل في الحقيقة أى شيء في سبيل اللامركزية الحقة. وهذه الشكاوى ليست مع ذلك مشروعة إلا في جزء منها، لأن ميزانية الدولة تتحمل هي نفسها أعباء عديدة جديدة وأول نوع من المركزية يفرض نفسه، ونعني به العجز فيها والمرافق التي تؤدي إليه لا يتوانى في إثارة أشد المعارضات صرامة وعناداً.

أن التوسع في اللامركزية الإقليمية يصطدم اليوم من جهة أخرى بمعارضة الكثيرين ممن يعتبرون المديرية مجالاً ضيقاً جداً، وأن أول إصلاح يجب عمله هو تعديل مساحات المديرية وجعلها أكبر بما هي عليه الآن. ويظهر أن ازدياد سرعة وسائل النقل وطرق المواصلات وتكاثرها يبرر قيام دوائر إدارية أكبر من تلك التي أنشئت في السنة الثامنة. وينقسم الكثير من مرافق الدولة إلى دوائر إقليمية غير متطابقة في أغلب الأحوال، ففي سنة ١٩٤٠ وسنة ١٩٤٤ أنشئت أقسام إدارية عامة بحسب المناطق وإن كانوا قد أقلعوا عن هذه المحاولة وأبقى اختيار الإقليم كدائرة انتخابية لعمليات الانتخابات السياسية، لعواصم المديرية حيويتها الإدارية، ومع ذلك فليس من المؤكد أنه من الممكن أو المناسب توحيد دوائر مناطق المرافق

العامه توحيداً تاماً، ويبدو أن الاتجاه الحالي هو من جهة إخضاع مختلف المرافق الفنية للدولة في المديرية للمدير الذي هو رئيس الإدارة العامة ومن جهة أخرى أن يعهد إلى المفتشين الإداريين ، وهم الذين وضع نظامهم سنة ١٩٤٧ ، بسلطات واسعة في مهمات غير عادية ، لحماية النظام العام والأمن الداخلي والتوجيه العام للمرافق العامة وذلك في نطاق يتفق والتقسيمات الإقليمية الحرية . والإصلاحات التي من هذا النوع يقصد بها اعطاء الإدارة المحلية مرونة وقوة إيجابية أكبر . ولا شك أنه لن يكون لهما قيمة دائمة إلا إذا اتسع نطاق المديرية وقد وضع المسيو ميشيل دبريه Michel Debré خريطة إدارية جديدة لا ترمى إلى إعادة الأقاليم التاريخية الرئيسية ولا إلى توحيد المناطق الإقليمية ، ولكن إلى تجديد الإدارة الإقليمية ، بجعل المديرية متفقة مع الإمكانيات الحالية للواصلات وحركة المرور وإلى خفض عددها بذلك إلى النصف تقريباً . ومثل هذا الإصلاح يجب ألا يلقى معارضة من حيث المبدأ ما دام أنه قاصر على الإفادة من التسهيلات الجديدة لتخفيف عبء الجهاز الإداري . وقد أشار إليه الدستور الذي تنص المادة ٨٦ منه على إعادة توزيع المديرية ، ومع ذلك فيتعين مراعاة أن هذا الإصلاح من ذلك النوع من المشروعات التي يصعب إجراؤها في النظام البرلماني .

ويشير نظام الكومون أيضاً مشاكل صعبة ، وليس توحيد

سوى مبدأ غامض يقوم على الرغبة في إتاحة أنصبة من الحريات متساوية للكافة ولكن من الواضح أنه ليس في الإمكان أن يعهد بمسئوليات واحدة إلى كومون لا تضم سوى بضع عشرات من السكان وإلى كومون يبلغ عدد سكانها مئات من الألوف أو الملايين من الناس، فالقرى الصغيرة أحوج ما تكون إلى المعونة والتنشيط والتوجيه الحسن، أما الكومون الكبيرة فإنها تتطلب دائماً نوعاً من الإشراف وأحياناً صوراً خاصة من الوصاية والرقابة، ويعهد نظام كثير من المرافق العامة إلى الكومون بوظائف وأعباء مختلفة بحسب عدد سكانها، وأحياناً يكون ضم بعض الكومون ضرورياً لإمكان إنشاء مرافق ذات منفعة مشتركة. أما مدينة باريس فإنها تتمتع بنظام خاص بها يتميز بصفة خاصة بتوزيع سلطات العمدة بين مدير السين وحكمدار البوليس ورئيس المجلس البلدى والعمد المعينين في مختلف أحيائها، وبنظام انتخابى دقيق وغاية في الأصالة للانتخاب النسبي بواسطة قوائم الأقسام وتوزيع إجمالى للبواقي. وأن التوسع المأمول في اختصاص البلديات يجعل من الضرورى اليوم تعزيز رقابة الدولة على المدن الكبيرة. كما أن التقدم الفنى والاجتماعى فى الزراعة يتطلب أيضاً أشكالا إدارية جديدة لإنعاش القرى الريفية والأخذ بناصرتها.

الفصل الحادى عشر

الدولة والتربية

يقول فيشت Fichte ، الدولة ان هى إلا التربية المستمرة للنوع الإنسانى وقد كانت هذه العبارة جريئة فى الوقت الذى قبلت فيه ، ولكن إنسانا لا ينازع اليوم فى الوظيفة التعليمية الأساسية للدولة وإن كان لا يقر لها بالاحتكار فى هذا الميدان . وتنص مقدمة دستور سنة ١٩٤٦ على أن « تنظيم التعليم العام المجانى المدنى فى جميع مراحلها واجب حتمى على الدولة ، هذا الواجب مزدوج : فهو يهدف أولا إلى ضمان ثقافة عامة وتعريف جميع الأشخاص معرفة تامة بقدر المستطاع بالعالم الذى يعيشون فيه وبموارده وثرواته ومشاكله . وعليه ثانياً أن يمهّد لاعداد الشباب لما يعهد إليه به من عمل والأيدي العاملة لماستقوم به من حرف وأعمال مادية . ولقد قارنوا كل جيل جديد بقدم جمع من المتبررين يتلقفهم المجتمع ويبادر إلى إداماجهم فى نفسه ويحرص على تمديدهم ثم يقوم بالانتفاع بهم . فليس للمجتمع مشكلة أكثر حيوية من هذه المشكلة .

ويقضى هذا المجهود الضرورى تنظيماً ضخماً كثير النفقات شديد

التعقيد كما يستلزم تقديم مساعدات لا حصر لها . ويجب على الدولة أن تجعل التعليم القيم في متناول الجميع وأن تكرم شخصية التلاميذ وسلطة أسرم وضائر أسانذتهم . ولما كانت التربية هي تأثير فكر في فكر آخر فإنه لا يمكن تصورهما إلا في جو طليق .

ومع ذلك فإنه يتحتم أن تستجيب لحاجات اجتماعية محددة وأن تكون وثيقة الرباط بالأساليب الفنية للتوجيه والاختيار المبنى ، ولذا كان الاشراف على البرامج والمؤهلات الدراسية عاملا جوهريا . كما أن مهمة التربية يمكن أن تقوم بهاجمات عديدة منها الأسرة والكنيسة والمؤسسة والمهنة والحرفة المادية . وفي هذه الحالة يتعين على الدولة أن تعين التعليم الذى تقوم به غير هامن الهيئات وأن توجهه وتراقبه كما أنه يمكنها أيضاً إنشاء مرفق عام مستقل لهذه الغاية ، ومهما تكن الطريقة التى تتبع فإن من الضرورى وضع خطة عامة لتحديد الحاجات وتقدير وسائل التنفيذ ووضع البرامج وجعل التعليم مطابقة للإمكانات والحقائق والضرورات الاجتماعية .

ومنذ عهد الثورة الفرنسية والمشروعات الطامحة المنطلقة المنسوبة إلى Le Peletier و Condorcet انشئ نظام واسع من التعليم العام ما قى يتطور في ظل جميع العهود وقد أحيا نابليون بعض المعاهد القديمة مثل الكوليج دى فرانس Collège de France ونظم على أساس متين الكثير من منشئات الثورة : الموزيوم (للتاريخ

الطبيعى) Muséum و كلية الهندسة العليا Ecole Polytechnique ومدرسة المعلمين العليا Ecole Normale ومهد الفنون والصناعات Conservatoire des Arts et Métiers وأنشأ شبكة مزدوجة من المدارس الثانوية (الليسيه) والكليات فى إطار الجامعة الشاملة . وقد قربت الملكية التى عادت للحكم بعد سقوط نابليون هذه الجامعة من الكنيسة . ولما كانت ملكية يوليو مهمة بجعل التعليم فى متناول الجميع فقد جعلت من المرحلة الأولى مرفقا عاما وأكثر من المدارس الابتدائية وأنشأت مدارس المعلمين الأولية وهيئة المعلمين الإلزاميين (Instituteurs) وفى ١٥ مارس سنة ١٨٥٠ وثنى قانون فاللو Falloux العلاقات بين الكنيسة والتعليم العام بإخضاعه لنفوذها . وقرر حرية التعليم الثانوى ، وقد تابعت الامبراطورية الثانية سياسة التوسع فى التعليم الجامعى والمدارس وأعادت إلى الجامعة جزءا من استقلالها ازاء السلطات الكنسية ، وفى بداية عهد الجمهورية الثالثة أضفت مجموعة من القوانين المدرسية الصفة المدنية على التعليم وقررت مجانية التعليم الابتدائى وطابعه الإلزامى ونظمت إنشاء المدارس الجديدة وإعادة تنظيم الإدارة الجامعية ، كما أنها إذعمت حرية التعليم ، قد حددت من دور التعليم الحر بجعلها منح الدرجات العلمية احتكارا للتعليم الذى تديره الدولة . وأن الفترة من ١٩١٩—١٩٣٩ إذ شهدت اتمام سياسة الانشاءات المدرسية والتوسع التربوى قد تم فيها أيضاً

اعادة تنظيم التعليم الفنى بطريقة نظامية والتوسع فيه ، كما خصص
أثناءها مجهود كبير للبحث العلمى .

ويستوحى نظام التعليم العام والتنظيم الإدارى للتعليم المبادىء
الحررة ويحاولان كفالة الحيدة السياسية لهذا النظام عن طريق التوسع
فى اللامركزية وهما يفسحان لتمثيل هيئة التدريس مجالاً كبيراً منذ
وقت طويل كما أنهما ينظمان اليوم تمثيل أولياء أمور التلاميذ والطلاب
وتجاوز السلطة الأديبة للهيئات التمثيلية ، وخاصة للديجلس الأعلى للتعليم
الوطنى نطاق ولايتها الادارية . والسلطة التأديبية من اختصاص
جهات قضاء جامعية . وليس من المبالغة فى شىء القول بأن نظام الترقية
ونظام التأديب فى التعليم يكفلان استقلاله على نحو أفضل وأعمق اثرًا
من كفالة الدستور استقلال القضاء .

والتعليم العام مدنى منذ أن نص على ذلك قانون ٢٨ مارس
سنة ١٨٨٢ وأكده مقدمة الدستور والصفحة اللادينية من آثار حياض
الدولة التى لا يجوز لها وضع تعليمها فى خدمه مذهب دينى ، وهى
الضمان للوحدة الأديبة لأمة منقسمة حول مسائل اللاهوت كما أنها
تتضمن انتفاء كل رقابة كنسية على التعليم العام ، والطابع اللادينى لرجال
التعليم وبرامجه . ويستبعد قانون ٢٨ مارس سنة ١٨٨٢ التعليم الدينى
من برامج التعليم الابتدائى وينص على عدم جواز استخدام أماكن
الدراسة فى هذا التعليم كما أن قانون ٣٠ أكتوبر سنة ١٨٨٦ يستبعد

القسس من وظائف التعليم في المؤسسات الابتدائية العامة ولم يبلغ ذلك النظام مثل هذه الشدة في التعليم الثانوى ولا في التعليم العالى .

وتنص مقدمة الدستور على وجوب مجانية التعليم العام في جميع مراحلها . ومجانية التعليم في أولى مراحلها التي كان جيزو Quizot قد قررها جرئيا سنة ١٨٢٣ قد عم انتشارها سنة ١٨٨١ . فاما عن مجانية المرحلة الثانية التي بدت سنة ١٩٢٧ فإنها صارت قاعدة عامة سنة ١٩٣٦ وأعيدت بناء على أمر صادر من حكومة التحرير . أما فيما يتعلق بمرحلة التعليم العالى ، فإن الوعد الذي قطعه الدستور لم يتحقق بعد . ومع ذلك فإن المجانية لا تكفى وحدها لحل المشكلة الاجتماعية في هذا الصدد ولكفالة المساواة في فرض الثقافة للجميع : بل يتعين بالإضافة إلى فكرة المجانية ، تقرير مبدأ تقديم منح تشجيعية للتلاميذ والطلاب تمكنهم من اشباع حاجاتهم المادية ومن مواجهة الاعباء التي تفرضها عليهم الحياة المدرسية أو الجامعية . وما زال هذا النظام آخذا في الانتشار ولكن العبء المالى المترتب عليه يتضاعف تدريجيا فمجانية التعليم العام تغير مشكلة العلاقات بين التعليم العام والتعليم الحر وتثير من جديد مشكلة مسألة وجود المدرسة الحرة .

ونثير المعونة المالية التي تقدمها الدولة للتعليم الخاص مشا كل خطيرة في فرنسا : ذلك أنه كان لمثل تلك المعونة من جهة ما يبررها في شأن التعليم الذي يستهدف مصلحة عامة تكفلها الرقابة المفروضة

على هذا التعليم ، فإنه يبدو أن الصبغة الدينية التي تطفئ على الأعم الأغلب من منشآته لا تنفق من جهة أخرى مع أى معونة تشجيعية فى دولة ذات شعار لا دينى وقد أثرت المشكلة بوجه خاص فى عهد الجمهورية الثالثة بمناسبة التعليم فى أولى مراحلها . فقانون سنة ١٨٨٦ وأن لم ينص على ذلك صراحة قد فسر مع ذلك على أنه يحظر صرف مثل هذه الاعانات للمدارس الابتدائية الحرة ، وما زال هذا الحظر قائماً ولكن حكومة سنة ١٩٤٠ قد رخصت بإعانة بعض فئات من تلاميذ المدارس الغير الحكومية . وإذا كانت هذه المنحة قد ألغيت عام ١٩٥٥ فإن المشكلة سرعان ما عادت إلى الظهور وانتهى الأمر بعد منازعات سياسية خطيرة ، بتغليب حلول أكثر سخاء مما اتبع فى سنة ١٩٤٠ وفى سنة ١٩٤٨ صرحت مراسيم يوانسون — شابوى Poinso - Chapuis للجمعيات العائلية بساعدة تلاميذ المدارس العامة أو الحرة وللهيئات العامة بأن تمد إليها المعونة تحقيقاً لهذا الغرض وفى سنة ١٩٥١ أنشأ قانون بارانجيه — باراشان Barangé-Barachin إعانة مدرسية تستخدم لتمويل إنشاء المدارس فى التعليم العام ، وتوضع تحت تصرف هيئات أولياء أمور التلاميذ فى التعليم الحر ، ويرخص قانون أندريه — مارى André - Marie الصادر فى ٢١ سبتمبر سنة ١٩٥١ بشأن المنح الدراسية فى المرحلة الثانية من التعليم بمنحها للتلاميذ الذين يغشون المؤسسات الغير الحكومية ، ولقد ساد نظام شبيه بذلك فى التعليم العالى سنة ١٩٥٢ . وهذه الحلول بعيدة عن أن تتضمن مساهمة مالية

في التعليم الحر تتناسب مع عدد التلاميذ الذين يرفع عبؤهم عن كاهل التعليم العام، كما أنها ليست أقل دلالة على التخلي عن الفكرة اللادينية في صرامتها القديمة .

كما أهتمت الجمهورية الرابعة أيضاً أنواع الحظر التي وضعتها الجمهورية الثالثة بالنسبة لمدارس الجمعيات أو الطوائف الدينية: الحظر العام على الجمعيات الدينية لإنشاء مؤسسات تعليمية (قانون ٧ يوليو سنة ١٩٠٤) الحظر الفردي على أعضاء الجمعيات الدينية غير المصرح بها المساهمة في التعليم (المادة ١٤ من قانون أول يوليو سنة ١٩٠١) وقانون ٨ أبريل سنة ١٩٤٢ إذ أضفى نزعة حرية على نظام الجمعيات الدينية قد ألغى وجوه الحظر هذه بعد التحرير .

ان التوسع في التعليم الفني وترتيبه أمران أحدث عهداً من نمو التعليم العام . أن قانون أستيه Astier بتاريخ ٢٥ يوليو سنة ١٩١٩ بشأن التجارة والصناعة وقانونا ٢ أغسطس سنة ١٩١٨ و ٩ أغسطس سنة ١٩٣١ بشأن الزراعة قد وضعت تنظيمها عاماً وسمحت بمجموع مالي هام وأن التعليم الابتدائي وهو إجباري من سن السادسة إلى الرابعة عشرة قد امتد إلى السابعة عشرة بإضافة تكوين مهني إجباري ونظام هذا التعليم مرن للغاية ويستتبع معونات كثيرة، فهو إلى جانب المؤسسات الوطنية التي هي المدارس الوطنية للفنون والحرف والمدارس الوطنية للهن ومعاهد التعليم الفني العالي (مدرسة السنترال ومدرسة

المعلمين العليا للتعليم الفنى) . . . الخ يشمل مدارس الحرف التى أنشأتها الغرف التجارية ودراسات مهنية فى الأقاليم . والعنصر غير الحكومى فى التعليم الفنى هام للغاية وهو يدير مدارس معترفاً بها وخاضعة للأشراف الإدارى الخاص (المدرسة العليا للكهرباء ومدرسة الدراسات التجارية العالية ومدرسة الأشغال العامة مثلاً) ومدارس غير حكومية بمعناها الصحيح تحت إشراف الإدارة ودراسات خاضعة لنظام مائل — والدراسات والمدارس الخاصة أو المعترف بها يجوز إعانتها من جانب الإدارة سواء كانت الإعانات للتعليم أو منحاً دراسية للتلاميذ .

أن نظام التعليم الفرنسى يحتاز اليوم فترة أزمة وتغيير عميق وهى الأزمات التى يظهرها التضخم المتزايد فى عدد التلاميذ والقصور فى الإمكنة وفى هيئة التدريس وكثرة عدد أنواع المعاهد الجديدة مع إندام التناسق بينها والتغيير الناشئ من الطرق التربوية الحديثة ومن أطالة مدة الدراسة ومن المجهود المنظم لجعل التعليم الشعبى متمشياً مع المطالب الاقتصادية والاجتماعية . وفى سنة ١٩٤٦ قامت لجنة لإصلاح التعليم برئاسة المسيو لانجفان Langevin بوضع مشروع عام يرمى إلى إنشاء تعليم أولى عام إلى سن العاشرة وتعليم للتوجيه من ١٠ — ١٤ سنة وتكوين للتخصيص بعد ذلك ودراسة الزامية عامة لغاية سن ١٨ سنة ومثل هذا المشروع يمكن أن يوجه

العمل الاصلاحى توجيهها نافعاً حتى ولو اصطدم تطبيقه بنقص فى الوسائل المالية والمادية والإنسانية وليس التوسع فى التعليم الصحيح اليوم أقل ضرورة من تنظيم التخصص والتوجيه المهنيين فى التعليم لأنه إذا كانت الأمية لم تعد مشكلة خطيرة اليوم فى فرنسا فإن العلوم وتطبيقاتها الاجتماعية قد تقدمت على نحو أسرع من انتشار المعارف التى قد تكون هى موضوعاتها وليس من المؤكد أن المواطنين فى سنة ١٩٥٢ لديهم فكرة أوضح عن القوى الحقيقة للعالم الذى يعيشون فيه من الفكرة التى كانت لدى المواطنين سنة ١٨٤٨ الذين يدينون لهم بحق الانتخاب العام . ولاشك أن الحالة الراهنة للعلوم والفنون تقتضى زيادة لايحصى عنها فى البون بين المعارف التى نستخدمها وبين نشرها ولكن من الواجب على الأقل إنقاص هذه المسافة إلى الحد الذى لا يمكن ضغطها أكثر منه ، ومن جهة أخرى فإنه إذا كانت حرية اختيار المهن مبدأ واجب الاحترام فإن التكوين والتوجيه المهنيين يجب أن يكفلا الاستقلال الكامل للمواهب فى التعليم واستغلال التعليم ، والمواهب فى النشاط المهنى ، وليس هناك أسراف أسوأ من الأسراف فى القوى الإنسانية . والتعليم ولو أنه بالمجان بالنسبة للأفراد إلا أنه يجب أن يغل دخلاً للجماعة وأن يكون أداة للتقدم السيامى الاقتصادى والاجتماعى . لا شك أنه لا يمكن جمعه فى كل لحظة مساوياً بالضبط للحاجات المتقلبة التى لا يمكن تقريرها مقدماً ولا أحصاؤها على نحو دقيق ،

كما أنه من المناسب أيضاً مراعاة ألا يؤدي التوسع الهائل في بعض أشكاله إلى بعض ظواهر عدم التأهيل الاجتماعي وألا تطغى بعض المهن الأخرى نتيجة للإقبال عليها . ويجب على الذين يثنونهم الثمن الباهظ لنظام التعليم الحديث أن يقنعوا أنفسهم بأن فقدانهم ليس أقل كلفة بما يترتب عليه من حرمان من التقدم أو من أشاعة للفوضى : وإنما يجب فقط مراعاة قيام نسبة معقولة بين انتشار الثقافة والتكوين المهني من جهة وبين التوسع في ضروب التكوين المهني نفسه من جهة أخرى ، وفضلا عن ذلك فإنه ليس من اليسير تحديدها ولا تطبيقها وأن أكثر الآراء حرما في هذا الشأن هي أقلها خشية للتناقض ، وقد كتب فولتير إلى شالوتيه Chalotais يقول : أشكرك لتحريم الدراسة على الذين يفلحون الأرض ، وأنا الذي أزرع الأرض أتقدم إليك بطلب للحصول على عمال لا قساوسة مؤهلين ، وبعد سنتين كتب هذا الزارع نفسه بوصفه فيلسوفاً إلى أحد أصدقائه خطابا كان أحرى به أن يوجهه إلى نفسه : لا يا سيدي كل شيء لم يضع متى أدرك الشعب أن له عقلا يفكر به ، وعلى عكس ذلك يضع كل شيء إذا عومل على أنه قطع من الثيران لأنها ستهاجنا بقرونها إن عاجلا أو آجلا ، وتلك حقيقة مجردة أن يتأملها أولئك الذين لا يقدرون في الثقافة إلا جوانبها الرفيعة وأولئك الذين يعتبرون أن ملكة التمييز العقلي كما يدل عليه اسمها ليست أعدل الملائكات توزيعاً بين الناس .

الفصل الثاني عشر

الدولة والرأى

يقول مونتاني Montaigne ، أن الهيئة العامة يجب أن تعتد بأفكارنا ، وهذه العبارة ذات نزعة حرة؛ لأنها تحفظ للفرد بحره لا يجوز تجريد منه من حرية الرأى . ولكن الرأى لا يكون حراً إلا إذا كان له ما يحميه ضد جميع ألوان سوء استعمال السلطة أو التأثير ، ويجب على كل تشريع ديموقراطى كفالة هذه الحماية أولاً ، وليست الديموقراطية فضلاً عن ذلك مجرد نظام حماية الرأى ولكنها نظام سيادة الرأى أيضاً ، وهذه السيادة لا يمكن ممارستها إلا بتنظيم مناسب يكفل للرأى العام وسيلة صالحة صادقة ومعتدلة من التكوين والأعلام والتعبير .

ومهما يكن حظ جماعة ما من الحرية ، فإن هناك مع ذلك بعض القيم التى لا تقبل المساس بها علانية وتنكر التصريح بتجاهلها وتعاقب عليه وقد تحدث دستور سنة ١٧٩٣ عن حرية الصحافة المطلقة . أما إعلان سنة ١٧٨٩ الذى كان أكثر حيطة فقد نص على أن التعبير عن الآراء يجب ألا يخل بالنظام العام الذى وضعه القانون وعلى أن الإنسان يجب أن يسأل عن سوء استعمال تلك الحرية فى الأحوال

التي يعينها القانون وهكذا يرجع إلى المشرع تعيين الحد الذي يعاقب على مجاوزته في الإفصاح عن الآراء .

وكان النضال في سبيل حرية الرأي خلال القرن التاسع عشر كله والكفاح من أجل حرية الصحافة بوجه خاص فضلاً ضد الإستبداد الحكومي والاداري وقد كان أحد الأوامر الصادرة سنة ١٨٣٠ موجهاً ضد الصحافة . وقد حرر القانون الصادر بتاريخ ١٩ يوليو سنة ١٨٨١ والذي مازال إلى اليوم دستور الصحافة ، حرر هذه الأخيرة من العقبات المباشرة وغير المباشرة التي وضعتها الحكومة في طريقها جملة أو فرادى في ظل العهود السابقة، مثل الحصول مقدماً على ترخيص والرقابة والتأمين ورسم التمغة وقد قرر حرية المؤسسات المرتبطة بالصحافة كالمطابع والمكاتب والبيع بالتجول ولصق الاعلانات .. الخ وأنشأ نظاماً للعقوبات أكثر تمثيلاً مع الحرية بتعريفه المتناهي في الدقة لجرائم الصحافة، وبنظام الاجراءات المعقد الوافي ويجعل الاختصاص لمحكمة الجنايات . وقد قصر نظام المشروع الصحفي على مجرد القواعد الخاصة بالاقرار السابق وبضرورة تعيين مدير وكذلك الرقابة على الملهي التي كانت خاضعة طوال عهد الجمهورية الثالثة المرسوم ٦ يناير سنة ١٨٦٤ قد استبعدت عملياً بالقانون المالي الصادر بتاريخ ١٧ أبريل سنة ١٩٠٦ الذي ألغى الاعتمادات الضرورية لمباشرتها .

ومع ذلك فإن هذه المشكلة لم تفقد شيئاً من واقعيتها إذ أنه من

الصعوبة بمكان حصر دائرة القيم الاجتماعية التي يتعين على الحكومة منع الصحافة أو أى وسيلة أخرى من وسائل التعبير من الاخلال بها، كما أن مختلف التدابير التي تتخذها لهذا الغرض تثير أعنف أنواع النقد، وإذا استبعدنا النصوص الاستثنائية التي صدرت في فترات الحرب والاحتلال، لاحظنا أن التطور التشريعي الحديث في هذه الناحية لا يسير اليوم مطلقاً في اتجاه حر، وقد سبق أن اضطرت الجمهورية الثالثة في سبيل حماية الأمن العام والروح المعنوية للجيش والآداب، إلى وضع عقوبات لأفعال جديدة لم يكن معاقباً عليها من قبل مع غموض في توضيح حدودها وإلى وقف العمل ببعض الضمانات التقليدية في قانون الصحافة بشأنها وكذلك فإن التعديل الذي أدخل سنة ١٩٣٩ على الجزء الخاص بأمن الدولة الخارجى من قانون العقوبات قد أجاز المعاقبة على الاعتداء على هذا الأمن سواء ارتكب عن طريق الصحافة أم بغيره من الطرق وذلك على خلاف جميع الضمانات المقررة في قانون سنة ١٨٨١، وما زال هذا الاتجاه ملوساً اليوم أيضاً، فقد أحل أمر صادر سنة ١٩٤٤ محكمة الجنح محل محكمة الجنايات في مواد الصحافة، كما أخضع قانون ١٦ يوليو سنة ١٩٤٩ المطبوعات الخاصة بالشباب لنظام مقيد، وقد غلظ نظام العقوبة على الجنايات والجنح وتحييد الجنايات عامى ١٩٤٥ و ١٩٥١، ومع ذلك فإن هذا يصطدم بمقاومة التقاليد الحرة فإن إجراءات المحاكمة في مواد الصحافة كثيراً ما تنتهى بالفشل، كما أنه يندر أن يرفع البرلمان الحصانة عن الأعضاء

الذين يقدمون للمحاكمة، ورغم ذلك فإن بعض الإصلاحات الحديثة ذات طابع حر مثل التشريع الذى يتوسع فى قبول الدليل من القاذف لاثبات ما قذف به .

وإذا كان من واجب الدولة إحترام حرية الرأى والتعبير فإنه يجب عليها أيضاً حمايتها ضد جميع وجوه سوء استعمال النفوذ الممكنة، ويعتقد الكثيرون اليوم، أنه يجب عليها، منعاً لسيطرة رأس المال على الرأى العام، أن تضع تحت تصرف التيارات الرئيسية فيه أكثر وسائل التعبير كافة وأن تكفل رقابة هذه الوسائل وأن تضمن توزيعها على أسس عادلة ومعقولة، ويمكنها على الأقل، دون النهوض بنفسها مباشرة بمسئولية الأعلام الموضوعى، أن تمنع احتكار بعض الأشخاص لوسائل التعبير، وأن تكفل المناقشة المعارضة للأفكار والوقائع، وكثير من التدابير الحديثة تصدر عن هذا التصور .

وفى ميدان الصحافة كانت الثورة، التى أعقبت التحرير، فى نقل المشروعات، فرصة لتحقيق بعض مشروعات الإصلاح القديمة ذات النزعة الاشتراكية ولو بصفة جزئية وقد وضع أمر صادر فى ٢٦ أغسطس سنة ١٩٤٤ المؤسسات الصحافية قواعد نظامية جديدة تهدف أساساً إلى السماح للجمهور بمعرفة المؤثرات التى تخضع لها كل صحيفة . وقد أنشأ القانون الصادر فى ١١ مايو سنة ١٩٤٦ الشركة الوطنية للمؤسسات الصحفية وهو الذى يركز مهمات استغلال المؤسسات

التي فرض عليها الحظر بعد التحرير، ويضمن إدارتها ويراقب توزيعها بين المؤسسات الجديدة. والأمر الصادر في ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٤٤ إذ أنشأ وكالة صحافة فرنسا قد عزز الموقف الذي سبق أن اتخذته حكومة سنة ١٩٤٠ التي كانت قد حولت فرع الاستعلامات في وكالة هافاس L'Agence Havas إلى مصلحة فرنسية للاستعلامات، وأخيراً فإن الأمر الصادر بتاريخ ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٤٤ قد جدد نظام البطاقة المهنية للصحفيين وهي التي يرجع تاريخها إلى قانون صادر بتاريخ ٢٩ مارس سنة ١٩٣٥ وتصدر جميع هذه التدابير عن الرغبة في جعل تنظيم الصحافة والمشروعات المرتبطة بها خاضعة للقانون لتكون صدى صادقاً للرأى العام. وقد ظهر مجهود من هذا النوع في ميادين أخرى واستمر العمل بعدد من التدابير المركزية التي اتخذت أثناء حرب ١٩٣٩ - ١٩٤٤ وفي أثناء الاحتلال في شؤون الاذاعة والسينما، بعد إعطائها صورة ديموقراطية كاملة بقدر الامكان. والاذاعة الفرنسية مرفق عام يتمتع بحق الاحتكار، وهذا الاحتكار مطلق منذ الامر الصادر في ٢٣ مارس سنة ١٩٤٥ الذي ألغى جميع رخص الاستغلال السابق منحها لل محطات الخاصة، وفي سنة ١٩٤٢ وضع لها نظام خاص ولكنه مع ذلك جزئياً ألغته حكومة التحرير أولاً، ولكنها سرعان ما أعادته لما تبين لها الطريق الملتوى الذي ستضعها فيه دراسة نظام جديد. وهذا التصرف النبيل سرعان ما أعقبه عمل حكيم، فإن قانون ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٤٦ إذ أنشأ هيئة قومية للسينما ومنح مديرها العام

سلطات واسعة، قدرمى إلى إعادة تنظيم وضع مركزى للرقابة الاقتصادية والمالية لتجارة الأفلام بل حرص أيضاً على تدعيمها ، وهو النظام الذى نادى تقرير مشهور للسيو كارموى Carmoy منذ سنة ١٩٣٦ بضرورته وهو النظام الذى قرر تشريع سنة ١٩٤٠ وضعه وكان قانون ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٤٠ الخاص بالتنظيم العام لصناعة السينما قد ألغى ثم أعيد على التعاقب مثل قانون نظام الإذاعة، بواسطة حكومة التحرير ولا زال نافذاً إلى اليوم .

ولم تغلت الملامى نفسها من هذه الإتجاهات نحو وضع الأشياء على أسس من المعقولية ، وإذا كان الأمر الصادر فى ١٢ أكتوبر سنة ١٩٤٥ يكرس إلغاء الرقابة على البرامج ، فإنه يعيد تنظيم ويؤكد نظام الرقابة على المشروعات والمهن المسرحية الذى أنشأه قانون ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٤٣ والذى يشمل على الخصوص ضرورة الحصول على تصريح بالاستغلال بمنحه وزير التربية الوطنية لمدير الملهى . ووجود قطاع قومى أمر قديم ، وقد أضافت الجمهورية الثالثة مسرح شايبو الشعبى الأهل إلى الكوميدي فرانسيز La Comédie Française وهى التى زاد فى أهميتها مرسوم صادر بتاريخ ٢٧ فبراير سنة ١٩٤٦ بإضافته إليها قاعة اللوكسمبورج وبمجموع المسارح الغنائية الأوبرا والأوبرا كوميك .

وما زالت المسائل التى تثيرها الوسائل الفنية الحديثة للتأثير

في الرأى العام بعيدة عن بلوغ درجة النضج التى تسمح بإصدار تشريع معقول، ولقد عرضت على نحو واضح جداً غداة التحرير ولكنها لم تحل إطلاقاً، والنظام الحالى مكون من الجمع بين القوانين العملية التحريرية للجمهورية الثالثة والسلطات الواسعة التى أعطتها الإدارة لنفسها سنة ١٩٤٠ وسنة ١٩٤٤ ومن أجزاء مذهب جديد، وهو خليط غريب من الحرية غير المنظمة والاستبداد العارض والخيال الناقص فأن الإذاعة الفرنسية ووكالة الصحافة الفرنسية والصحافة فى مجموعها لم يوضع لها النظام الذى وعدت به والذى تطالب به وتحشاه على التعاقب. وتنص المادة ٨ من قانون ١٧ أغسطس سنة ١٩٤٨ على أن يظل نظام الإذاعة والتليفزيون وكذا نظام الصحافة داخلاً فى نطاق التشريع وحده.

ومهما يكن تدخل الحكومة ضرورياً فى مسائل الأبناء، فإنه ينطوى على خطر جدى من المؤكد أنه يختلط بالرقابة الديمقراطية ويسمح بذلك باستبعاد القوى التى ترمى أن تؤثر تأثيراً سيئاً فى الرأى العام : الحكومة خاضعة للبرلمان والبرلمان خاضع للناخبين ولكن هذه الرقابة ليست وحدها كافية أو على الأصح ليست فعالة إلا إذا نظمت وتحصنت ضد بعض الأخطار وحصلت على التأييد الذى لا غنى عنه فهى يجب ألا تسمح للأغلبية السياسية أو للأغليات السياسية المتعاقبة باحتكار وسائل الأبناء والدعاية فإذا كان من الطبيعى أن تستخدم الحكومة

الإذاعة لشرح سياستها، كما تستخدم الجريدة الرسمية للعلم بقراراتها فإنه يجب أن يكفل للأقلية حق استخدام الوسائل الحديثة للتأثير في الرأي العام بحيث لا يمكن الشك في حيطة النظام في مجموعه وربما أمكن تنظيم حيطة حقيقية بتمثيل الجمهور ورجال الصحافة المحترفين وبوجود بعض الشخصيات المستقلة التي تختار من عالم الآداب والفنون والعلوم والجامعة، وتوجد هيئات وقتية حيث تحيط الإدارة نفسها بالمجالس، ويتقدم لها منهم أكثر مما تطلب، وبقي، فيما يتعلق بالراديو مثل الأنباء والسينما، إيجاد نظام منطقي من اللامركزية المحدودة يحتفظ بحدود الرقابة الديمقراطية مع تجنب مخاطر التوجيه الحزبي، وفي الإمكان حماية الرأي العام دون توجيهه وتعليمه دون إرغامه، ولكن إلى أي حد وبأية وسائل وتلك هي المشكلة الحديثة للأنباء.

إذا كان الرأي يعبر عنه بالقول والكتابة والتعبير، فإنه يقوى أيضاً بالمظاهرات والاجتماعات والجمعيات، وقد كفلت الجمهورية الثالثة حرية جميع هذه الصور من النشاط الجماعي بقانونها الكبيرين الصادرين في ٣٠ يونيو سنة ١٨٨١ وأول يوليو سنة ١٩٠١، واللذين مازالا جزءاً جوهرياً من نظامنا السياسي، ومع ذلك فإنه قد أدخلت عليهما بعض القيود في السنوات الأخيرة السابقة على الحرب وذلك لتمكين السلطات العامة من مواجهة الصور الحديثة من الاضطراب السياسي وتكوين الجماعات المسلحة شبه العسكرية. وقد تسامل الناس غداً

التحرير عما إذا لم يكن من الملائم وضع نظام خاص للأحزاب السياسية وهي التي تلعب دوراً هاماً في تكوين الرأي العام وتوجيه البرلمان والحكومة ، وسرعان ما هجرت تلك الفكرة لأن الأحزاب كانت ستخسر بهذا التنظيم الجديد ، والمشكلة الخالدة في النظام البرلماني ؛ سواء تعلق الأمر بالوسائل التي تستخدمها الأقلية لعرقله عمل الحكومة السياسي أو تعطيل البرلمان كالقيام بالمظاهرات في الطريق العام أو الإضراب في المؤسسات أو العمل المباشر أو بالمزايا التي يهبثوها للأغلبية السيطرة على المرافق العامة والسلطات المتصلة بتولى الحكم لحقوق الأقلية وامتيازات الأغلبية يجب أن يكون لها ضماناتها وحدودها ويوجد في هذه الموضوعات قواعد عديدة وفوارق أكثر على درجات متفاوتة في تطبيقها ؛ فإن الدولة البرلمانية لا يجوز أن تجهل الأساليب الحديثة للعمل ولا يمكنها أن تتخلى عن سيادتها ولا عن المبادئ الحرة التي هي علة وجودها ، ولما كانت مغلصة لمنطق نظمها ووائقة من قدرتها ؛ فإنها تعول على الزمن صديق الحرية الذي يجبل الثورات إلى مطالب والعواطف إلى مصالح والمتقاتلين إلى متقاضين وزعماء الفتن إلى محامين وعلى مرونة تكوينها التي تسمح لتشريع تقدمي بسرعة التغلب على العمل وهذا أمل يتحقق أحيانا ويخيب كثيراً ولكنه لا توجد بدونه ديمقراطية برلمانية .

إن التقاليد الحرة تربط في فرنسا ، مبدأ مدنية الدولة بحرية الرأي .

ويجب ألا يكون هناك تمييز بين المواطنين بحسب عقيدتهم الدينية ، ومع أن الديانة الكاثوليكية يعتنقها عدد كبير من الفرنسيين فإنها لا يجوز رسمياً أن تكون دين الدولة كما كان الأمر في ظل عهد سنة ١٨١٤ ولاديتنا ، تعنتقه الغالبية ، كما كانت عليه الحال في عهد سنة ١٨٣٠ ولا دين القنصل الأول كما كان الأمر في السنة الثامنة ، وهكذا لا يجوز أن يشمل نظام الشعائر الدينية أى مشاركة كانت من جانب الحكومة وإن قانون ٩ ديسمبر سنة ١٩٠٥ إذ فضل الدولة عن الكنيسة وإذ أيد فسخ^(١) الكونكوردا المعقود سنة ١٨٠٢ ، قد نقل إلى جمعيات غير حكومية مهمة كفالة حاجات العبادة ، وبعد فترة من المقاومة لهذا النظام الجديد قبلت الكنيسة الكاثوليكية تكوين جمعيات في الأبرشيات تتيح تطبيقه عملياً وقد بقيت الدولة مع ذلك حامية الحرية الدينية وحرية العقيدة وهي تمنع السلطات المحلية من التعرض للطقوس الدينية ودق النواقيس والمواكب . . . الخ وهي تضع تحت تصرف القائمين على الشعائر ، المباني المخصصة لها عادة وتتيح للكنائس استخدام الإذاعة كما أنها أحياناً تنظم تعاونها مع المرافق العامة وعلى الخصوص مع القوات المسلحة والسجون والمستشفيات .

والدولة نفسها تحتفظ برضا الرأى العام من حكمها عن طريق المراسم

(١) يشير بذلك إلى الاتفاق الذى عقده نابليون مع البابا نوس السابع والذى نظمت بمقتضاه العلاقات بين الدولة الفرنسية والكنيسة الكاثوليكية .

والمظاهرات والرموز ، فالمادة الثانية من الدستور تحدد رمزها وهو العلم المثلث الألوان ونشيدها الوطني المارسلين وشعارها وهو : الحرية والمساواة والإخاء : ومبدأها وهو حكومة الشعب للشعب وبالشعب (Gouvernement du peuple, pour le peuple et par le peuple). ولا ينص القانون على أيام عطلة وأعياد فحسب ولكن أيضا على أعياد قومية واحتفالات عامة وألقاب الشرف المدنية والعسكرية والجناز الوطنية . وهناك طقوس جمهورية قد تستحق الشرح أو ربما التحليل النفسى ، يكفل القانون والإدارة حمايتها وهذا التنظيم له مصادر متعددة التقاليد الملكية والأعياد الإمبراطورية والانفعالات الثورية والتقسف الجمهورى والتدابير وأنصاف التدابير البرلمانية ويحتفظ اللوجيون دونير بمكان فريد فى هذا التنظيم شبه الدينى ويذكر الإنسان فى أى عبارات شرح رودريه Røederer للهيئة التشريعية إنشاه أن هذا نظام سياسى يوجد فى الهيئة الاجتماعية وسطاه بوضوحن للرأى العام أعمال السلطة فى رفق وأمانة ويمكن أن يرقى الرأى العام عن طريقهم إلى السلطة فهو نظام عسكري يجتذب إلى جيوشنا تلك الطوائف من الشيبية الفرنسية التى ربما كانت تميل بدونه إلى الدعة وهى صنو نعومة العيش ، وأخير أفاياه خلق لعملة من نوع آخر غير تلك التى تخرج من الخزنة العامة ولا يمكن استنفاد ينبوعها لأنها مستقرة فى الشرف الفرنسى .

أن الرأى العام هو صاحب حق السيادة فى جميع الأنظمة ، ولكن الديمقراطية ترمى إلى أن نجعل تكوينه والتعبير عنه فى إطار

منطقي؛ وكل مشكلة الجمهورية في معرفة ما إذا كان حكم الرأي العام هو حكم الآراء المضطربة أو أن الذين يطالبون بحكومة الفلاسفة لم يلقوا السلاح أبداً وقد لاحظ مونتاني أن أوهي الآراء هي أثبتها وأن أقلها شأناً وأضعفها هي أكثرها ملاءمة للحياة العملية. وليس سرا عند أحد أن العقيدة الراسخة في الأشياء العادية هي أمضى عدة للنجاح، كما أنها زيادة على ذلك باب الخلاص دون شك، وربما كانت ضرورة احترام الرأي مصدر ضرر اجتماعي أحياناً ولكن الضرر ليس أقل من ذلك عندما يحاول الإنسان أن يفرض على هيئة اجتماعية تنظيمياً جديداً لم تهبأ بعد لقبوله من الوجهة الأدبية، وأن بلبلة الأفكار التي تنجم عن ذلك تستتبع الاضطراب والتأخر، ويجب على أولئك الذين يرون أن الإجراءات الدستورية بطيئة ومعقدة وأن تسيير دفتها شاق وإنتاجها محدود. وعلى أصحاب الإحساس المرهف الذي لا يطيق جو البرلمانات وعلى المتعجلين الذين لا يهتمون ببطأ تقدم الافكار بين الرأي العام وبين جمهرة البرلمانين؛ على كل أولئك أن يقولوا ويرددوا القول مع كافور Cavour ما معناه أن مجرد الاستماع إلى شكاوى المتظلمين حتى ولو لم يستجب إليها لأفضل كثيراً من اهتمهم في غرفة الانتظار. ومع إيفور ينجز (Ivor Jennings) ما معناه أن قيام النظام البرلماني يهيء للتدمرين فرصة التفتيس عما يجيش في صدورهم من استياء ولولا وجوده لاتخذ تدمرهم مظهراً عتيفاً.

ثبت موجز بالمراجع

(كلها بالفرنسية عدا ما أُشير أمامه بغير تلك اللفظة)

- ١ - الموسوعة السياسية تحرير رايمون آرون ، وبلانشيه وآخرون ، اللذين أشرفوا على موسوعة المستعمرات في ٤ مجلدات الطبعة الثانية سنة ١٩٥١ م .
- ٢ - الديمقراطية والسياسة الخارجية بقلم جوزيف بارتلمى . الناشر ألكان سنة ١٩١٧ م .
- ٣ - المطول في علم الاجتماع - بقلم جاستون بوتول . الناشر بايو سنة ١٩٤٩ م .
- ٤ - عصر المنظمين - بقلم برنهام - الناشر كالمال ليقي سنة ١٩٤٧ م
- ٥ - الجمهورية الثالثة في عهدها الأول بقلم جال شاستينيه - الناشر هاشيت سنة ١٩٥٢ م .
- ٦ - التنظيم الاقتصادي للدولة بقلم برنار شينو - الناشر دالوز سنة ١٩٥١ م .
- ٧ - المذاهب السياسية الكبرى بقلم جان جاك شوفالييه - آرمان كولان سنة ١٩٤٨ م

- ٨ — مركز أوروبا بقلم جي ده كارموى — الناشر دوما سنة ١٩٥٣ م
- ٩ — نهاية الدولة الجمهورية بقلم ميشيل دو بريه — الناشر جايمار
سنة ١٩٤٧ .
- ١٠ — الجمهورية وسلطانها بقلم ميشيل دو بريه — الناشر ناجيل
سنة ١٩٥٠ م
- ١١ — ما بعد الرأسمالية بقلم بيير ديتولان — الناشر المطابع
الجامعية الفرنسية — سنة ١٩٤٦ م .
- ١٢ — سياسة العقوبة فى الدول المطلقة — بقلم هنرى دونديه
ده قابر — الناشر سيريه سنة ١٩٣٨ م .
- ١٣ — تطور العلاقات السياسيه مندرسة ١٧٥٠ م بقلم بيير دوكلو
المطابع الجامعية الفرنسية سنة ١٩٥٠ .
- ١٤ — السلطة بقلم جو جليلو فيريرو — الناشر بلون سنة ١٩٤٤ م .
- ١٥ — الأمل الكبير للقرن العشرين — بقلم جان فوراستيه
المطابع الجامعية الفرنسية سنة ١٩٤٩ م .
- ١٦ — الطرق المختلفة للمعرفة — بقلم روبر جيرار — المطابع
الجامعية الفرنسية — سنة ١٩٤٥ م .
- ١٧ — فرنسا والتوحيد الاقتصادى لأوروبا بقلم إدمون جيسكار
دستان . الناشر ميدسيس سنة ١٩٥٣ م .

- ١٨ — سياسة الأحزاب في عهد الجمهورية الثالثة بقلم فرانسو جوجيل — الناشر لوسبي سنة ١٩٤٥ م .
- ١٩ — طريق العبودية بقلم ف . ا . هايك — الناشر مديسيس سنة ١٩٤٥ .
- ٢٠ — في السلطة بقلم برتران ده جوفينيل — الناشر بوركان سنة ١٩٤٥ م .
- ٢١ — قواعد السياسة بقلم هارولد لاصكي — ترجمة فرنسية بقلم م . ل . روشيه — الناشر ديلاجراف سنة ١٩٣٣ .
- ٢٢ — خواطر عن ثورة عصرنا بقلم هارولد لاصكي — الناشر لوسبي سنة ١٩٤٧ م .
- ٢٣ — المدينة الحرة بقلم ولترليمان — الناشر مديسيس سنة ١٩٤٥ م
- ٢٤ — الحكومة المطلقة السلطة بقلم لودفيج فون ميز — الناشر مديسيس سنة ١٩٤٧ م
- ٢٥ — الحكومات الأجنبية الحديثة (بالإنجليزية) بقلم أوج ، وزنك — الناشر مكيلان سنة ١٩٤٩ م
- ٢٦ — فلسفة السلطة بقلم الفريد بوز — المطابع الجامعية الفرنسية سنة ١٩٤٨ م

- ٢٧ - عرض تحليلي لعوامل السلام بقلم إيمري ريف - الناشر
تالانديه سنة ١٩٤٦ م
- ٢٨ - الموجز في القانون الدستوري بقلم جورج فيديل -
الناشر سيرى سنة ١٩٤٨ م
-

فهرس

| صفحة | |
|------|---|
| ١ | الفصل الاول : الدولة كفكرة |
| ١٩ | الفصل الثاني : الدولة والدستور |
| ٤١ | الفصل الثالث : الدولة والقضاء |
| ٥٢ | الفصل الرابع : الدولة وماليها |
| ٧١ | الفصل الخامس : الدولة والاقتصاد |
| ٨٣ | الفصل السادس : الدولة والمشكلة الاجتماعية |
| ٩٧ | الفصل السابع : الدولة والدفاع الوطنى |
| ١٠٧ | الفصل الثامن : الدولة والسياسة الخارجية |
| ١١٨ | الفصل التاسع : الدولة والبوليس |
| ١٢٨ | الفصل العاشر : الدولة والهيئات المحلية |
| ١٣٩ | الفصل الحادى عشر : الدولة والترية |
| ١٤٩ | الفصل الثانى عشر : الدولة والرأى |
| ١٦١ | ثبت المراجع |

شركة الأمل للطباعة والنشر

(مورافيتلى سابقاً)

ت: 23904096 - 23952496

هذا الكتاب - على ضيق حيّزه - قد ضمّ بين
دفتيه شتات المرافق العامة التي تشغل بال
الدولة والمشكلات التي تواجهها في مختلف نواحي
نشاطها، وقد حرص مؤلفه على أن يستعرض
أهم المشكلات التي أحاطت ببلاده في الداخل
والخارج، ومن هذه المشكلات ما هو كبير الشبه
بما يجرى في البلاد الأخرى، ومن ذلك مشكلات
التربية، الشؤون الاجتماعية، والاقتصادية
والمالية ومسائل العمل والعمال.



www.gocp.gov.eg
www.qatrelnada.com.eg
www.althaqafahalgadidah.com.eg
www.odabaaelaqaleem.com

التمن: جنيهان