

الجامعة السورية

معهد الحقوق العربي

الحقوق الإدارية

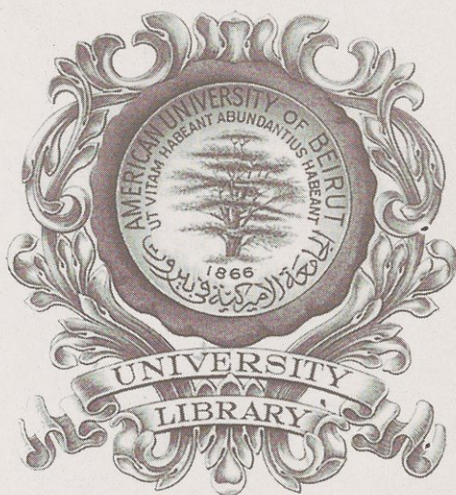


موجز المحاضرات التي القاها على طلاب الصف الثاني

عام ١٩٤٦

الدكتور فؤاد شباط

AMERICAN
UNIVERSITY OF
BEIRUT



AUB. LIBRARY

350:Sh56hA

شباط ، فوار .

الحقوق الادارية

350
Sh56hA

NO 20'52

OC 22 58

JL 10'50

DEC 1 50

JAFET LIB.

20 MAR 1978

الجامعة السورية

معهد الحقوق العربي

342.5691
S555hA

الى مكتبة الجامعة الاميركية
في بيروت

دشمة ١١/٤/١٩٤٦

الحقوق الادارية

موجز المحاضرات التي القاها على طلاب

الصف الثاني عام ١٩٤٦

الدكتور فؤاد شباط

67314

Gift - Author. Cat. mar 1947

مقدمة

في الدروس التي سوف أحاول تحليل أهم قواعد الحقوق الادارية السورية وارجعها الى الاصل الذي اخذت عنه كما انني ساقوم بمقارنة هذه القواعد بالاصول الادارية المنبعثة عن الاساليب المتبعة في بعض البلاد الاجنبية وفي بعض البلاد العربية الشقيقة. فالحقيقة العلمية لا تنجلي الا عن طريق المقارنة التي تظهر اهميتها بنوع خاص في بلاد ناشئة ترغب في اعادة النظر بقوانينها وانظمتها كما هي الحال في بلادنا السورية العزيزة التي تعمل بمجد ونشاط على اصلاح ادارتها في مستهل حياتها الاستقلالية .
وانني ساسلك طريق الايجاز عملا بالقول المأثور « خير الكلام ما قل ودل » تاركا للطلاب النجباء المجال لاتمام تحصيلهم عن طريق المطالعات الشخصية والتحريات الفردية والله الموفق على كل حال .

فؤاد سباط

المدخل

تعريف الحقوق الادارية وصفاتها وميزاتها ومصادرها

(١) - تعريف الحقوق الادارية :

تقسم الحقوق الى عامة وخاصة والحقوق الاساسية والحقوق الادارية فرعان من الحقوق العامة الا انها يختلفان من حيث الموضوع فدائرة الحقوق الاساسية اوسع، ومن حيث عدم ارتباطها ببعضها ارتباطاً محكماً فقد تبدل الثورات والانقلابات السياسية الحقوق الدستورية في البلاد دون ان يؤثر ذلك على النمطية التي تتمتع بها الحقوق الادارية .

يمكننا تعريف الحقوق الادارية انها تبحث في علاقات الافراد بالادارات العامة وعلاقات هذه الادارات مع بعضها البعض او بانها تبحث في تنظيم الخدمات العامة وتسييرها .

ما هو موضوع الدرس ؟ بعد البحث في مقدمة موجزة نقسم الدرس الى ثلاثة ابواب :

الباب الاول - التشكيلات الادارية .

الباب الثاني - حقوق الادارات العامة .

الباب الثالث - الاشياء الادارية أو الاملاك العائدة للادارات العامة .

(٢) - الصفات العامة للحقوق الادارية :

١ - حداتها : اذا قارنا بين الحقوق الادارية والحقوق الخاصة ولا سيما المدنية منها من حيث المنشأ نجد ان العلاقات بين الافراد سبقت تاريخياً علاقتهم مع

الدولة وبالواقع لم تنشأ الحقوق الادارية الا منذ الانقلاب الفرنسي عام ١٧٨٩ حيث وضعت اساسها بفصل العمل الاداري عن المناقشة الادارية عن القضاء الاداري وقد اكتسحت هذه الاسس العالم اللاتيني ، ونقلت الى الامبراطورية العثمانية وتبلورت بتشريع السنة الثامنة على اثر احداث مجلس الشورى الفرنسي .

ينتج عن حداثة الحقوق الادارية عدم تقنينها فلا يوجد قانون اداري عام كقانون الجزاء او القانون المدني الخ ...

٢ - استنادها على الاجتهاد : لقد تطور عمل مجلس الشورى الفرنسي كثيراً

وعلى الاخص فيما يتعلق بنظرية المسؤولية الادارية وقبولة من جهة اولى مبدأ التعويض ومن جهة ثانية دعوى التجاوز على حدود السطة وقد اظهر جراءة عظيمة في قراراته العديدة واقدم فيها على احداث بعض الاحكام الادارية وتفسيرها وتعديلها .

ان هذه الصفة ليست بارزة في الحقوق الادارية السورية والسبب في ذلك الاوضاع السياسية التي ادت الى تبديلات كثيرة في وضع مجلس الشورى الحقوقي (كان لمجلس الشورى العثماني ثم لمجلس الشورى الفيصلي صفة المجالس التشريعية ومجلس الشورى المؤسس عام ١٩٢٤ لم يكن له صفة محكمة . ولم يكتسب المجلس هذه الصفة الا منذ عام ١٩٣٤ فقط وقد ادمج بمحكمة التمييز عام ١٩٣٨ ثم اعيد له استقلاله في ٢ نيسان سنة ١٩٤١ بموجب القرار ٧٢/لر)

٣ - كونها غير مرتكزة على مبدأ المساواة :

آ - بالنسبة لوضع الادارة مع الافراد (التسلسل الرتبوي) .

ب - بالنسبة لوضع الادارات العامة مع بعضها البعض (الوصاية الادارية) وهذا الاستثناء لقاعدة المساواة تبرره فكرة « النفع العام » التي اعلنتها مجلس الشورى الفرنسي في قضية (باجيس) عام ١٩٠١ وخلاصة هذه القضية ان المجلس فسخ قرار احد المحافظين لانه تضمن منع احد الملاكين من استعمال مياه جدول لتشغيل مطحنة يملكها فوق الجدول بحجة ان استعمال المياه على هذا الشكل يضر بمصالح الجوار . فقال مجلس الشورى ان قرار المحافظ واجب الفسخ لانه اخذ بعين

الاعتبار « مصالح الافراد » بينما القرارات الادارية يجب ان تستهدف « النفع العام » اي المصلحة العامة .

(٣) ميزات الحقوق الادارية :

أ - الامتيازات القضائية : القضاء الاداريون يتمتعون باوضاع خاصة وباستقلال تام عن محكمة التمييز لان القضاء الاداري والقضاء العادي يشكلان طريقتين متوازيتين مستقلةين عن بعضها البعض .

ب - حقوق استثنائية : الاصل هنا العقود الوحيدة الطرف (مصادرة ، استملاك) بينما الاستثناء هو اللجوء الى العقود الثنائية الطرف خلافا لاصول المتبعة في الحقوق الخاصة .

ج - التنفيذ المباشر : لا حاجة للجوء الى دوائر التنفيذ من اجل تنفيذ المقررات الادارية (معاقبة جندي) بينما احكام المحاكم العادية تنفذها دوائر غير تلك التي اصدرتها .

د - عدم قابلية الحجز : وذلك بالنسبة للاملاك العامة والاملاك الخاصة .

هـ - عدم قابلية التصرف : وذلك بالنسبة للاملاك العامة فقط التي لادارة عليها حق الاستعمال والاستغلال فحسب .

و - عدم سريان مرور الزمن : وذلك بالنسبة للاملاك العامة فقط فهي تقادم العهد على واضع اليد عليها من الافراد لا يكتسب ازاءها حق التملك .

(٤) مصادر الحقوق الادارية :

أ - القوانين والمراسيم التشريعية .

ب - الانظمة على انواعها الصادرة عن رئيس الدولة والوزراء والمحافظين ورؤساء البلديات ، وهي كثيرة العدد .

ج - الاجتهاد (في فرنسا) اما في سورية فهذا المصدر لا يزال في اول عهده ويجب ان يعطى المجلس الشورى الوقت الكافي كي يتمكن من تأسيس فقه اداري راسخ .

د - مؤلفات العلماء ويستأنس بها عند الحاجة وهي مازالت نادرة في بلادنا لسوء الجظ والمؤمل زيادتها قريباً زيادة تتفق مع نهضة البلاد الاستقلالية الحاضرة .

الباب الأول

التشكيلات الادارية

ان البحث في التشكيلات الادارية يستدعي دراسة الاسس التي ترتكز عليها هذه التشكيلات ولذلك سنبحث في الفصلين التاليين :
اولا - في مبدأ تفريق السلطات ونتائجه .
ثانياً - في المركزية والامركزية .

الفصل الأول

مبدأ تفريق السلطات

اي التفريق بين السلطتين الادارية والقضائية .
(١) - منشأ هذا المبدأ :

- كان دمج السلطتين الادارية والقضائية في عهد الملكية يؤدي الى النتائج التالية :
أ - افتئات المجالس القضائية (وكانت تسمى برلمانات) على الحكومة والادارة بما كانت تتمتع به من صلاحية التسجيل (رفضها قرارات تورغو الاصلاحية عام ١٧٧٤
١٧٧٦) وكانت زيارة الملك للبرلمان كافية لحمله على التسجيل .
ب - تمتع هذه المجالس نفسها بحق الاعتراض على اعمال السلطة الادارية اما اليوم فلا يعقل ان يعترض رجال القضاء على قانون او نظام .
ج - حق البرلمان بمحاكمة رجال الادارة الا ان هذا الحق كان يعدله حق استقدام الدعوى من قبل الملك .

لقد زالت كل هذه النتائج أثناء الانقلاب الفرنسي ففصلت الادارة عن العدلية واصبح القضاء الاداريون يتمتعون باستقلال تام ازاء المحاكم القضائية العادية ، كما اصبحت محكمة رجال الادارة من جراء اخطائهم الادارية المسلكية تابعة لاصول خاصة . وقد كمل هذا العمل بعهد بونابرت اذ أحدث مجلس الشورى وفصل العمل الاداري عن المناقشة الادارية وفصلها أيضاً عن القضاء الاداري وجعل لمجلس الشورى حق القضاء الكامل وحق قضاء الفسخ .

٢ — انتشار المبدأ : انتشر هذا المبدأ في القرن الماضي في جميع البلاد اللاتينية مع بعض التعديلات في بعض البلاد الاوربية ، وقد غزا الامبراطورية العثمانية واكتسح الشرق الاقصى نفسه اذ قبلت به اليابان ولكن علماء الانكليز ظلوا يدينون بقضاء واحد ويضنون على الادارة باي امتياز خاص . وقد حاول الاحرار الفرنسيون عام ١٨١٤ و ١٨٣٠ و ١٨٧١ ان يحدوا حدوهم ولكنهم عادوا الى الصواب سيما وانهم شاهدوا تراجعا من علماء الانكليز أنفسهم الذين شرعوا يغبطون الفرنسيين على مؤسساتهم الادارية .

اما النظرية الانكليزية فصادرة عن المبدأ القائل بان الملك لا يخطيء وبالتالي عمال الملك واشياء الملك . لذلك لا يمكن فسخ قرارات الادارة الانكليزية بينما قضاء الفسخ موجود الان في فرنسا وفي سوريا التي عملت بالاسلوب اللاتيني وهنالك اصول متوسط كما هي الحال في بلجيكا حيث المحاكم الادارية تابعة لمراقبة محكمة التمييز وبهذا تتجلى وحدة القضاء ، والاصول المتبع في بلاد رومانيا وهو يعطي حق ممارسة القضاء الاداري لمحاكم الاستئناف بصورة قطعية .

(٢) نتائج مبدأ تفريق السلطات :

١ — ليس للمحاكم العادية أن تضع أنظمة بل احكامها فردية ومقتصرة على البت في الدعوى الخاصة التي نظرت فيها .

٢ — ليس للمحاكم العادية أن توجه اوامر لرجال الادارة ، وهذه المساعدة تشمل أيضاً القضاء الاداريين فليس لهم أن يوجهوا اوامر للوزارات والموظفين بل

ينحصر عملهم في احقاق الحق عن طريق اصدار حكم في القضية المعروضة عليهم ضمن اختصاصهم .

٣- ليس للمحاكم العادية ان تقوم مقام الادارة بل تترك لها استخلاص نتائج الحكم الذي اصدرته ، وهذه القاعدة يجب أن تقتيد بها المحاكم الادارية نفسها .

٤- ينبغي على المحاكم العادية احترام القضية المقضية كما انه ينبغي على الادارة وقضاؤها ان يحترماها (شرائط القضية المتضمنة ، وضرورة الرجوع الى هوية الدعوى اي وحدة الطرفين ووحدة الموضوع ووحدة الطلب لمعرفة ما اذا كانت القضية المعروضة هي نفسها التي كانت مداراً للحكم السابق) .

٥- هل للمحاكم العادية الحق :

أ- ان تبحث في مشروعية الحقوق الادارية ؟

ب- في تفسير هذه العقود ؟

الجواب : (اولاً) ان العقود الادارية « الفردية » تشكل قضية مستأخرة من حيث البحث في مشروعيتها وتفسيرها أي أن المحاكم العادية تتوقف عن السير في الدعوى الاصلية الى أن تبث المحاكم الادارية في مشروعية العقد الاداري الفردي أو في تفسيره .

(ثانياً) العقود الادارية « العامة » او النظامية لا يجوز للمحاكم العادية البحث في « مشروعيتها » كما أن ليس لها البحث في دستورية القوانين (خلافاً للقاعدة المتبعة في الولايات المتحدة الاميركية) ولكن يتحتم عليها « تفسيرها » والا كان ذلك امتناعاً عن احقاق الحق يستهدف من جرائه المحاكم الذين يرتكبونه الى دعوى الاشتكاء على المحاكم . فالقوانين والانظمة الادارية واجبة التنفيذ من قبل رجال القضاء منذ اكتسابها قوة التنفيذ أي منذ تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية .

٦- هل هنالك حد فاصل بين ساحات عمل المحاكم العادية والمحاكم الادارية ؟

الجواب : كلا ولكن المتفق عليه ان تحتفظ المحاكم العادية :

أ- بقضايا الملكية الخاصة .

ب- قضايا الحريات الشخصية (قرار اقامة جبرية) .

ج - قضايا النفوس والجنسية (تطور قضايا الجنسية في بلادنا وصلاحيات لجنة الجنسيات فيما مضى ثم اختصاص المحاكم النازرة بقضايا الاجانب بشأنها) .
د - قضايا الخطأ الشخصي « أي الخطأ غير الناشئ عن ممارسة الوظيفة » الذي رتبته الموظفين .

اما من اجل تحديد صلاحية المحاكم الادارية فقد قسموا العقود الى عقود سيادة وعقود مصلحة (الاستاذ جيز) ولكن هذا التقسيم لا يستند الى نص قانوني وفيه مجال للالتباس ولذلك أقر الاجتهاد الاداري المبدأ القائل بان المحاكم الادارية تختص بكل « القضايا المتكونة بين الاشخاص الادارية العامة مع الافراد أو مع بعضها البعض والتي تنشأ عن تنفيذ أو عدم تنفيذ أو سوء تنفيذ خدمة من الخدمات العامة » وبهذا تكون المحاكم العادية ذات اختصاص للنظر :
أ - بقضايا الاملاك الخاصة .

ب - القضايا الناشئة عن « استثمار » خدمة عامة (علاقات ارباب المصانع مع المستخدمين ، وفي فرنسا توجد لهذه الغاية محاكم خاصة مؤلفة من ارباب العمل والعمال) .
ج - القضايا التي تنزل فيها الادارة عن سلطتها في حق رؤيتها فالتنازل عن تنظيم دفتر الشروط مع المتعهد يعتبر تنازلاً ضمناً عن اختصاص المحاكم الادارية .
٧ - تفريق الوظائف أو احداث قضاء اداري مستقل عن سلطة العمل الاداري وعن سلطة المناقشة الادارية .

٨ - احداث محكمة الخلافات وهو نتيجة مباشرة لوجود قضائين مستقلين . وهاتان النتيجتان الاخيرتان من نتائج مبدأ تفريق السلطات تحتاجان لبعض التفصيل وهما تشكلا الفئرتين الثالثة والرابعة التاليتين من هذا الفصل .
(٣) - تفريق الوظائف :

ان تفريق الوظائف هو غير تفريق السلطات ومعناه فصل سلطة العمل الاداري عن سلطة المناقشة عن سلطة القضاء الاداري . فالعمل الاداري هو من خصائص الفرد والمناقشة هي من خصائص المجالس والقضاء الاداري يمتاز عنها تماماً ولا بعض

الاستثناءات الباقية حتى الان من اعتبار قضاء الوزراء ومعاونيهم في فرض بعض العقوبات التأديبية الخفيفة (انظر المادة ٢٥ من قانون الموظفين الاساسي السوري رقم ١٣٥ تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٤٥) وقضاء بعض المجالس (لجنة المحافظة في القرارين ٦٥٠/لر تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٣٦) واعتبار القضاء الاداري مشاوراً فنياً للدولة وتكليفه ابداء الرأي في نصوص مشاريع القوانين والانظمة (انظر القرار ٧٢ لر تاريخ ٢ نيسان ١٩٤١ المتعلق بمجلس الشورى السوري) .
اما الاسباب المبررة لاجداث قضاء اداري مستقل فهي :

أ- العامل التاريخي : امتثأت المجالس القضائية (البرلمانات) على حقوق الادارة وقد مر بحث ذلك في حينه .

ب - العامل الفني : الاختصاص وانتشاره في كل ناحية من نواحي الحياة خاصة في العصر الحاضر فالقضاء الاداري يستوجب معرفة الانظمة الادارية وهذا لا يمكن تكليف رجال القضاء الاحاطة به احاطة تامة علاوة على القوانين الاخرى التي يجب عليهم معرفتها وحفظها .

ج - العامل السياسي : القضاء الاداري بعيد عن التأثيرات السياسية التي تستهدف رجال الحكم من وزراء وغيرهم ولذلك فهو يسد النقص الحاصل في مراقبتهم لادارية ويجعل اعمالهم خاضعة للمراقبة القضائية ماعدا العقود الحكومية أي « السياسية » الصادرة عنهم فهي غير خاضعة للمراقبة القضائية . فالقضاء الاداري يفصل الان في العقود الادارية بشكل نهائي مستقل ويصدر باسم الشعب قرارات اشبه بقرارات المحاكم العادية بينما قبل الثورة الفرنسية كان القضاء الاداري مقيداً اي ان قرارات المحاكم لم تكن في ذلك العهد نافذة الا بعد اقتربانها بمصدق رئيس السلطة التنفيذية .

(٤) محكمة الخلاف :

ان السبب في وجودها هو وجود قضائين اداري وعادي مستقلين عن بعضهما تماماً يحكمان بالدرجة النهائية . وهذا الخلاف هو خلاف على الوظيفة يمتاز تماماً

عن الخلاف الذي يحصل بشأن الاختصاص بين المحاكم التابعة للقضاء العادي والذي يقال له « خلاف على الاختصاص ».

١ - تشكيلا : أ - في فرنسا بموجب قانون ٢٤ مايس ١٨٧٢ تتألف هذه

المحكمة من (٩) اعضاء كما يلي :

ثلاثة اعضاء من محكمة التمييز وثلاثة اعضاء من مجلس الشورى ينتخبهم زملاؤهم لمدة ثلاث سنوات وهؤلاء الستة ينتقون الاثنين الآخرين والرئاسة لوزير العدل الذي يحضر عند عدم حصول اكثرية آراء .

ب - في سورية القرار رقم ٢٩٧٨ تاريخ ٥ كانون الاول ٩٢٤ قضى في عهد الانتداب بتشكيل محكمة الخلاف برئاسة امين السر العام في المفوضية او من يقوم مقامه ومن قاض فرنسي (من اعضاء محكمة التمييز الاجنبية في سورية او لبنان) ومن عضوين سوريين او لبنانيين من محكمة التمييز الوطنية ومن المستشار الشرعي في المفوضية العليا ولم يبحث حتى الان (نهاية عام ١٩٤٥) في تشكيل هذه المحكمة تشكيلا جديدا تستوجب الاوضاع الاستقلالية .

٢ - اختصاصها : لا تنظر محكمة الخلاف في اساس القضية بل بقضية الاختصاص

فقط . تستثني حالة التناقض في القرارات كما سيجيء . ولا ترفع قضية الخلاف من اجل الفضاي المعروضة من محكمة الجنائيات لان الجنائيات تعقل الاداريات ولا من اجل الفضاي المرفوعة الى محكمة التمييز لان هذه المحكمة ترأس فصيلة واحدة من المحاكم وهي محاكم القضاء العادي .

أ - الخلاف السليبي : عندنا وفي فرنسا تعريفه واحد الاصول المتبعة في حله

واحدة وهو يحصل عندما المحكمتان الادارية والقضائية تقرران عدم وظيفتهما فيرفع صاحب المصلحة الخلاف امام محكمة الخلاف وهذه تثبت احد القرارين وتفسخ الآخر .

ب - الخلاف الایجابي : وهو يحصل عندما يقرر كل من القضاء العادي والقضاء

الاداري اختصاصه في قضية . واحدة في فرنسا غايته حماية الادارة من القضاء العادي ولذلك وبمجرد وضع يد القضاء على قضية تعتبرها الادارة من اختصاصها

يرفع الخلاف من قبل المتصرف امام محكمة الخلاف بقرار معلل بعد ان يكون قد انذر بواسطة الادعاء العام المحكمة العادية بنزع بدها عن القضية فاصرت هذه المحكمة على قرارها. وليس للقضاء العادي ان يثير قضية الخلاف الايجابي في فرنسا. اما في سورية فالقضية ليست على هذا النحو. بل يحق رفع الخلاف الايجابي على السواء لا كبر ممثل في القضاء (وزير العدل) او للادارة (الوزير او المحافظ) بعد ان يكتب احدهما مذكرة للفريق الاخر وينتظر الجواب مدة شهر كامل وفي خلال خمسة عشر يوما تلي انقضاء هذا الشهر يرفع الخلاف امام محكمة الخلاف التي عليها ان تبت في القضية خلال ستمين يوما .

ويوجد في سورية خلاف ايجابي خاص تفصل فيه ايضاً محكمة الخلاف وهو الخلاف المتكون بشأن الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء المذهبي (المحاكم الروحية) وفي المحاكم المذهبية بين بعضها البعض .

ج - الخلاف في حالة قرارين متناقضين : تمتاز هذه الحالة عن حالة الخلاف الايجابي بان كلمتا المحكمةين تبدان ايجاباً في قضية اختصاصها ولكن كلا منهما ترد الدعوى في الاساس لاسباب تتناقض مع الاسباب التي ترد المحكمة الثانية الدعوى من اجلها . لدينا مثالان شهيران عن حالة التناقض .

١ - قضية الباخرة الشراعية ايريس التي كانت ملكية خاصة لاحد الافراد الفرنسيين وكانت مضمونة من قبل شركة التأمين من اجل الطوارئ العادية ومن قبل الدولة الفرنسية من اجل الاعمال الحربية . كانت راسية في البحر الاسود اثناء حرب القرم ١٨٥٦ وجرفتها العاصفة نحو ميناء سباسبول فغرقت بفعل المدافع الروسية . اقام صاحبها دعوى التعويض فرد القضاء العادي الطلب مجرماً الاعمال الحربية فاقام الدعوى امام القضاء الاداري وهذا بدوره رد الدعوى مجرماً العوامل الطبيعية .

٢ - قضية روزاي : شخص دعي من قبل صاحبه لمراقبته في نزهة بسيارته الخاصة فاصطدمت هذه بسيارة عسكرية مسرعة وجرح روزاي من جراء الاصطدام . اقام دعوى التعويض بالعطل والضرر على صاحب السيارة الذي دعاه للركوب

بالاستناد الى المادة ١٣٨٤ من القانون المدني الفرنسي التي توجب مسؤولية المالك من اجل الضرر الحاصل بفعل الاشياء التي في حوزة فردت المحكمة اساس الطلب بجرمة السيارة العسكرية فاقام الدعوى على الدولة امام مجلس الشورى فردا الدعوى من اساسها بحجة ان السيارة العسكرية لم تكن مخطئة بل كانت سرعتها نظامية . امام مثل هذه الحوادث قرر قانون ٢٠ نيسان ١٩٣٢ في فرنسا ان على محكمة الخلاف البت في اساس التغطية (في قضية روزاي قسمت المسؤولية على الفريقين اي على صاحب السيارة العادية وعلى الدولة فادى كل منها نصف التعويض المحكوم به) .

الفصل الثاني

المركزية واللامركزية

(١) مبادئ عامة :

١ - تعريف المركزية واللامركزية : المركزية نهج اداري يجمع جميع السلطات في ايدي ممثليها في العاصمة واللامركزية نهج اداري يوزع هذه السلطات بين هؤلاء الممثلين « واشخاص حقوقيين » غيرهم موجودين في الملحقات . وهناك لامركزية سياسية ولا مركزية ادارية . واللامركزية الادارية تكون اما على اساس الاراضي واما على اساس الخدمات العامة .

٢ - الفرق بين اللامركزية والاتحاد : الاتحاد نهج « سياسي » بينما اللامركزية التي هي مدار البحث الادارية لاعلاقة للسياسة بها . ففي الاتحاد (كما في اميركا وسويسرا) لا يوجد وحدة لا في التشريع ولا في الحكومة ولا في القضاء العديلي بينما في فرنسا مثلا توجد وحدة في كل هذه الامور وهذه الوحدة لا تتعارض مع اللامركزية الادارية الموجودة فيها .

وكذلك في سورية في الوقت الحاضر (اما فيما مضى فتعد كانت تتمتع محافظتنا اللاذقية وجبل الدروز بلامركزية سياسية وادارية في آن واحد ، هذا في الواقع اذ كانتا تخضعان لتشريع خاص بكل منهما ، اما قانوناً فكان لهما استقلال اداري ومالي فقط) .

٣ - الفرق بين اللامركزية وعدم التجمع : عدم التجمع نهج اداري يرمي

الى توزيع السلطات ليس بين ممثليها في العاصمة واشخاص حقوقيين موجودين في الملحقات بل بين ممثليها في العاصمة « وممثلي » هؤلاء الممثلين في الملحقات . فاذا اخذنا من صلاحيات الوزراء واعطيناها الى المحافظين او من هؤلاء الى القاعمةقامين وهلم جرا نكون قد قمنا بعملية عدم التجمع . وقد نهج قانون الموظفين السوري رقم ١٣٥ تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٤٥ على مبدأ عدم التجمع (انظر بنوع خاص المادة ١٣ منه اتي تنص على كيفية تعيين الموظفين) .

ويمكن ان يصاحب الامر كزية الادارية عدم التجمع كما هو الحال في سورية ويشهون عدم التجمع بمطرفة ذات يد قصيرة يمكن بواسطتها احكام الضرب .
الفرق بين الامر كزية والاقليمية : الامر كزية تستند على تقسيمات صناعية بينما الاقليمية تستند على اعتبارات جغرافية وتاريخية واقتصادية وعنصرية .

يوجد في الوقت الحاضر اتجاه كبير نحو الاقليمية في فرنسا حيث يريدون ان يشكوا من بعض المحافظات مناطق وذلك بضم بعضها الى بعض وقد قرر قانون ٣٠ آب ١٩٣٥ السماح للمحافظات والنواحي ان تتحد مع بعضها من الوجهة الاقتصادية وتحقق اهدافها المشتركة وهذا ما يسمونه الاقليمية الاقتصادية .

(٢) التطور التاريخي للمركزية واللامركزية :

في فرنسا : بدأت فرنسا في عهدها القديم بلامركزية واسعة فكان عدد الاشخاص الاداريين لا يحصى وكان لا يوجد رابطة بينهم على الاطلاق . وقد اوجدت الثورة الفرنسية لامركزية منسقة على اساس الانتخاب (حتى القضاة والاساقفة كانوا يعينون عن طريق انتخاب الشعب) وكان لذلك محاذير جمّة فأتى نابليون وبمشرع السنة الثامنة اوجد نظام المركزية على نطاق واسع وحل التعيين محل الانتخاب ثم سادت الافكار الحرة ورويدارويداواحتلت من جديد اللامركزية مركزاً لائقاً بها في عام ١٨٣٠ و١٨٤٨ و١٨٧١ ولكنهم لم يعتبرفوا للقضاء بالشخصية الادارية فليس للقاعمةقام الفرنسي حق تمثيل القضاء الذي بقي عبارة عن قطعة من الاراضي

الفرنسيه فيها ممثل للسلطة المركزية . واخيراً قد وسع المرسوم الاشتراعي المؤرخ في ٥ كانون الاول ١٩٢٦ مبدأ الامر كزية في فرنسة اذ زاد في اختصاص لجان المحافظات المحدثه عام ١٨٧١ .

٢ — في سورية : في عهد الدولة العثمانية كانت الامر كزية واسعة (سلطة الولاة) ولكن في العصر الحميدي اخذت سلطة لولايات بالنقل حتى جاء الاتحاديون عام ١٩٠٨ فعززوا كثيراً فكرة المركزية تأمينا لما ربهم القومية . وبعد الحرب اخذت افكار التحرر بالاتساع فلوحت تسريع عام ١٩٣٦ (القراران ٥ و ٦ لـ) اللذان يرتكزان على احدث نظريات الامر كزية الادارية .

(٣) مظاهر الامر كزية

تعرف الامر كزية بالمظاهر الآتية :

أ — تعدد الاشخاص المعنوية : بينما المركزية المطلقة لا تتعرف الا على شخص الدولة نرى الامر كزية الادارية تنجح الى ايجاد اشخاص اداريين عديدين في فرنسا (٩٨) ولاية و (٣٨٠٠٠) ناحية وعدد كبير جداً من المؤسسات العامة احدث بقوانين خاصة وكلها تتجمع بشخصية معنوية . وفي سورية توجد في الوقت الحاضر مدينة ممتازة وتسع محافظات مقسمة الى (٣٥) قضاء (منها ثمانية في محافظة اللاذقية وثلاثة في جبل الدروز) وهذه الاقضية مقسمة بدورها الى (٩٩) ناحية على ان عدد المحافظات والاقضية والنواحي يمكن تعديله بموجب قانون (انظر المادة الثالثة من القرار ٥/لـ)

ب — الانتخابات : تعرف الامر كزية ايضاً بافتتاح مجال للانتخاب ووجود ناخبين ومنتخبين فالمجالس في المحافظات والاقضية والبلديات منتخبة . الا ان المجال غير متسع للانتخابات فيما يتعلق بالمؤسسات العامة (فينتخب اساتذة ورؤساء المعاهد والجامعات في فرنسة وسورية بواسطة ترشيح زملائهم وفي روسيا السوفيتية ينتخب سوفيات الطلاب اساتذتهم) .

ج — سلطات خاصة ممنوحة للادارات المنتخبة : فقرارات المجالس في الاصول الامر كزي تكون اما نافذة من تلقاء نفسها واما تابعة لتصديق وزارة الداخلية الصريح (المادتان ٤٣ و ٤٤ من القرار ٦ / ل ر) ويجب التصديق الصريح في لامور الاتية : الموازنة ، الرسوم ، التكاليف الاستثنائية ، تخفيض الرسوم ، المصالحات ، عقود الايجار لاكثر من ١٠ سنوات ، بيع الاملاك البلدية والمقايضة عليها ، انشاء الشوارع بعرض اكثر من ١٥ متراً ، انشاء الحدائق والساحات والهالات ، القروض ، منح الامتيازات ، واما يكفي بالتصديق الضمني بسكوت الوزارة مدة من الزمن (٣٠ يوماً في القرار ٦ / ل ر) . فاما انقضت هذه المدة ولم يقترن القرار بتصديق وزير الداخلية اعتبر هذا القرار مصدقاً بصورة ضمنية .

(٤) حسنات وسيئات كل من المركزية والامر كزية :

المركزية : حسناتها :

بالنسبة للعوامل الخارجية تساعد المركزية على تأمين الحركات العسكرية واعمال الدفاع الوطني بصورة سريعة وحاسمة في حالة تهديد البلاد بخطر العدوان الخارجي . وبالنسبة للعوامل الداخلية نشاهد ان الانقلاب الصناعي في القرن التاسع عشر اوجد ملوكاً للحديد والفولاذ والبترول والقمح ضمن البلاد ، اصف الى ذلك ما اوجدته حرية الاجتماع من جمعيات خيرية واقتصادية يخشى طغيانها عند ما تملك وتغنى وعلاوة على ذلك فان حركة النقابات آخذة بالازدياد وهي قد تقوى على الحكومة فكل هذه العوامل تستدعي وجود سلطة مركزية قوية .

اما سيئات المركزية فتظهر من مفهوم مخالف حسنات الامر كزية .

٢ — الامر كزية : ١ — حسناتها :

- ١ — تخفف من اعباء الوزارات وتراكم الاعمال لديها .
- ٢ — تساعد على سد حاجات الاهلين التي تختلف عن بعضها البعض من منطقة لاخرى .

٣ — تساعد على انماء الحريات فيتصرف اهل المنطقة بشؤونهم الخاصة بملء حريتهم بعيدين عن التأثيرات السياسية .

ب — سيئاتها : ١ — يزيد في اعباء الخزينة اذ تكثر المشاريع فينجم عن ذلك

زيادة في النفقات . ٢ — تولد تحزبات بواسطة الانتخابات .

بعد البحث في حسنات وسيئات كل من هذين النهجين لا يمكننا القول بان احدها افضل من الآخر ، ولكن ذلك يتوقف على وضع البلاد الجغرافي (انكترا جزيرة لا تخشى الغزو ولذلك يمكنها اتباع لامركزية واسعة) وتاريخ البلاد وحالتها المالية ، والعناصر المتكونة منها . فاذا بحثنا في كل هذه الامور التي يتألف منها الاقليم الاداري في البلاد واضفنا اليها الاصول البرلماني وما يجره من مشاكل بسبب الانتخابات وجدنا ان قليلا من المركزية لا بد منه خاصة في سورية وان افضل شيء هو الجمع بين حكومة مركزية قوية ومؤسسات لامركزية منظمة تنظيماً حسناً يجعلها تهاب الحكومة المركزية وتحسب لها حساباً . ولذلك اوجدوا الوصاية الادارية وهي تخفف من وطأة الامر كزنية وتقوي نفوذ الحكومة المركزية .

(٥) الوصاية الادارية :

١ — تعريفها : هي المراقبة التي تقوم بها الدولة بواسطة عمالها (رئيس الدولة ،

الوزراء ، المحافظون ، القائمةقامون ، مديرو النواحي) على الاشخاص الاداريين الذين يتمتعون بصلاحيات لامركزية . وقد وضعت كدواء لسيئات الامر كزنية .

٢ — الفرق بين الوصاية الادارية والحدود القانونية : الحدود القانونية هي

عبارة عن الاوامر والنواهي التي نصت عليها القوانين التي تقيد حرية عمل الاشخاص الاداريين كالحدود الموضوعة للبلديات من اجل ممارسة خطتها الاجتماعية فاذا سمحت لها القوانين بتأسيس مخبز او صيدلية فليس لها ان تتعدى هذه الحدود الى سواها من المشاريع وعليها ان تلغي عملها فيما اذا اقدم الافراد على مشروع مماثل .

٣ — الفرق بين الوصاية الادارية والتسلسل : عندما نبحث في التسلسل نكون

امام شخص اداري واحد كالدولة مثلاً فهناك تسلسل بين موظفي الدولة. وعندما نبحث في الوصاية الادارية نكون ازاء اشخاص اداريين متعددين يتمتعون بالشخصية المعنوية، فالدولة تمارس الوصاية على المحافظات وعلى المؤسسات العامة، مثلاً:

٤ — الفرق بين الوصاية الادارية والوصاية في الحقوق المدنية :

أ — الوصاية الادارية وضعت لمصلحة الوصي (الدولة) والموصى عليه (المحافظة مثلاً) في آن واحد بينما الوصاية المدنية وضعت لحماية القاصر فقط .

ب — في الوصاية الادارية يكون الموصى عليه حراً في اعماله وتصرفاته تحت مراقبة الوصي الا في بعض الحالات فللمادة (١١٣) من القرار (٦) تخول وزير الداخلية قيد النفقات الاجبارية في الموازنة وكذلك للموظف الاعلى ان يحمل محل الاذن في عمله بعد انذاره) بينما في الوصاية العادية لا يباشر القاصر عملاً الا بصورة استثنائية فالاصل هو ان يعمل الوصي لحساب القاصر .

ج — تختلف شدة الوصاية الادارية بالنسبة للزمان والمكان ونوع العقود اهمية الاعمال فهي اذن نسبية بعكس الوصاية العادية التي تتبع نمطاً واحداً الى ان يبلغ القاصر سن الرشد .

٥ — انواع المراقبة : أ — « التصديق » وهو الاستثناء لان الاصل في النهج الامر كزني حرية العمل ويصدر هذا التصديق حسب الاحوال عن اشخاص مختلفين (رئيس الدولة او الوزير او المحافظ او القائم مقام) وهو صريح او ضمني . كما مر وقد وضع علم الحقوق الادارية للتصديق القواعد الآتية :

- ١ — للوصي ان يصدق القرار او ان يرفض تصديقه ولكن ليس له اصلاحه .
- ٢ — يمكن تعديل القرار بعد تصديقه على ان يصار الى تصديقه مجدداً .
- ٣ — تبقى المسؤولية الناجمة عن القرار على عهدة الشخص الاداري الذي اتخذه وليس على عهدة السلطة التي صدقته .

٤ — اما رفض التصديق فانه يحمل الشخص الاداري مسؤولية الرفض فيما اذا كان ذلك ناجماً عن اعماله وبسببه .

ه — يحق للشخص الاداري الموصى عليه ان يقيم الدعوى لدى الشورى بسبب رفض التصديق كأن يدعي عدم الاختصاص او خرق القانون او فساد الشكل.

ب — « الابطال » : قد يكون قرار الشخص الاداري الموصى عليه غير تابع للتصديق فذلك لا يمنع ابطاله من قبل السلطة الوصائية وهذا الابطال على نوعين فلما ان يلجأ اليه مباشرة بالاستناد الى قاعدة التسلسل الاداري او قضائياً بواسطة مجلس الشورى .

ج — « مراقبة التنفيذ » عندما يتخذ قرار تابع او غير تابع للتنفيذ وعندما يكتسب اشكاله القانونية يعمد الى التنفيذ فالسلطة الوصائية تراقب هذا التنفيذ عن طريقين : عن طريق الموازنة بواسطة قيد المخصصات الالزامية مباشرة وعن طريق نماذج دفاتر الشرائط وهي تتضمن عادة شرائط اجبارية ملزمة لا بد من وضعها في صلب العقد وشرائط اختيارية يمكن الاتفاق على الاستغناء عنها وشرائط متروكة على البياض ويتفق على وضعها الطرفان وقد يستلزم تنفيذ القرار اعمالاً فرعية تابعة للتصديق كاستملاك بعض العقارات مثلاً فعندئذ تظهر الوصاية الادارية للوجود .

د — « مراقبة الاشخاص » : ان الحكومة المركزية تراقب المحافظ في الاعمال

الادارية التي يقدم عليها . فالمحافظ يمثل المحافظة والادارة المركزية في آن واحد ولكن عندما تتعارض مصالح الدولة مع مصلحة المحافظ يقوم هو بتمثيل الدولة ويكون اكبر اعضاء لجنة المحافظة ممثلاً لها . ويقوم المحافظ بمراقبة اعمال القائممقام والقائم مقام هو الوصي بالتسلسل على شخص مدير الناحية الاداري فكل رئيس يقترح ازالة العقوبات او اسداء المكافآت لرؤسياه عند الاقتضاء ويرفع ذلك بطريق التسلسل الى السلطة المختصة لاتخاذ التدابير المقتضية بحقه .

ونرى هذا التسلسل ومراقبة الاشخاص هذه موجودة ايضاً لدى المؤسسات العامة ولو كان ذلك على نطاق ضيق .

ه — « المساعدات » : فالسلطة الوصائية تمنح مساعدات للاشخاص الاداريين ثم تراقب التصرف بهذه المساعدات ولا يخفى ان الانسان اسير الاحسان .

الفصل الثالث

التشكيلات الادارية في الدولة

موضوع البحث :

يتناول البحث الوجه الاداري للسلطة التنفيذية ، ولذلك فاننا لن نبحث في وجهها السياسي (حكومة) ولا في وجهها التشريعي ولا القضائي ، سنبحث إذن فيما يلي بالتقسيمات الاقليمية ثم ننتقل الى الأشخاص الادارية المؤلفة على أساس الخدمات العامة والتي نسميها المؤسسات العامة .

اولاً - رئاسة الدولة

(١) انتخاب رئيس الجمهورية :

نصت المادة (٦٨) من الدستور السوري على ان رئيس الجمهورية ينتخب من قبل مجلس النواب بالاقتراع السري وبالاكثرية المطلقة على ان يكتفى بالاكثرية النسبية في دورة الاقتراع الثالثة وتدوم رئاسته خمس سنوات ولا يجوز اعادة انتخابه الا بعد فاصلة خمس سنوات ويجب ان يكون حائزاً الشروط التي تؤهله للنيابة وان يكون بلغ من العمر خمساً وثلاثين على الاقل ، ونصت المادة الثالثة من الدستور على شرط خاص وهو أن يكون رئيس الجمهورية السورية مسلماً .

لن نبحث هنا عن سلطة رئيس الدولة الدستورية وعلاقته بالبرلمان من مخابرته له بواسطة مراسلات وتحويله حق تأجيله وحله بموافقة مجلس الوزراء ولا عن

صلاحياته السياسية من قبول السفراء وايفادهم وعقد المعاهدات وعلان الحرب (في بعض الدول) لان كل ذلك من خصائص الحقوق الدستورية كما اننا لا نبحث في الامتيازات القضائية التي يتمتع بها من منح عفو خاص وعدم استهدافه للمحاكمة من جراء اعمال الوظيفة اي عدم مسؤوليته الا في حالة الخيانة العظمى وخرق الدستور لان ذلك يدخل ضمن ابحاث اصول المحاكمات الجزائية .

سنقتصر اذن على البحث في الاختصاص الاداري الذي يتمتع به رئيس الدولة بوصفه الموظف الاداري الاول .

(٢) العقود الادارية الصادرة عنه :

جميع القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية يجب ان يشترك معه بالتوقيع عليها الوزراء المختصون ويستثنى من ذلك تعيين رئيس مجلس الوزراء واستقالته (م ٧٦ من الدستور) .

ويطلق على هذه القرارات اسم « مراسيم » وهي اما مراسيم عادية او مراسيم تنظيمية او استثنائية « مراسيم اشتراعية » .

١ — المراسيم العادية : وهي المراسيم الفردية كتعيين او تسريح موظف .

٢ — المراسيم التنظيمية وانواعها : المراسيم التنظيمية على ثلاثة انواع :

أ — الانظمة الادارية العامة .

ب — الانظمة الادارية التي لها شكل الانظمة الادارية العامة .

ج — الانظمة العادية .

أ — فالانظمة الادارية العامة هي مراسيم ذات صفة عامة يتخذها رئيس الدولة بناء على تكليف السلطة التشريعية من اجل تنفيذ قانون على ان يستشير في وضعها مجلس الشورى .

فرئيس الدولة يقوم بهذا العمل بناء على « دعوة » الشارع وليس « بالوكالة » عنه فنظرية الوكالة متبعة في الحقوق الخاصة وليس في الحقوق العامة لان الوظيفة تخص الموظف ولا يجوز له التنازل عنها ولو كان رئيس الدولة يقوم بهذا العمل عن

طريق الوكالة لكان النظام بحكم القانون اي غير تابع للمراجعة القضائية ولا يمكن نقضه اذ ان عمل الوكيل كعمل الاصيل بينما في الواقع نرى النظام قابلاً للفسخ لدى مجلس الشورى .

ويكلف الشارع رئيس الدولة القيام بهذا العمل لاتمام احكام قانون من القوانين ويحدد له على الغالب مدة من الزمن يحتم عليه فيها سن النظام . فاذا لم يحدد له هذه المدة هل تبقى احكام القانون معطلة الى ان يصدر النظام المتمم له ؟ الجواب نعم فيما اذا كانت احكام القانون لا تكفي نفسها بنفسها ، وكلا في حال عكس ذلك .

واذا لم يستشر رئيس الدولة مجلس الشورى في هذا النوع من الانظمة استهدف النظام للنقض من قبل هذا المجلس بسبب فساد في الشكل .

ب — الانظمة التي هي بشكل الانظمة الادارية العامة وهي تختلف عن الاولى فقط بكونها لا تتخذ بناء على تكليف السلطة التشريعية بل تصدر عملاً بسلطة رئيس الدولة الخاصة المستمدة من الدستور ، وتبقى بقية صفات الانظمة الادارية العامة كما هي .

ج — الانظمة العادية وهي المتخذة مباشرة من قبل رئيس الدولة دون تكليف الشارع ودون استشارة مجلس الشورى .

٣ — المراسيم الاشتراعية — هي المراسيم التي لها صفة القانون .

١ — في فرنسا تنحصر السلطة التشريعية استثناءً برئيس الدول في حالتين :

أ — في حالة تصديق معاهدة من قبل رئيس الدولة فيما اذا كانت هذه المعاهدة تلغي او تعدل احكام قانون داخلي .

ب — رئيس الجمهورية الفرنسية يتمتع بحق سن مراسيم اشتراعية لها صفة القانون ، تطبق على بلاد الجزائر والمستعمرات فيفرض الرسوم والضرائب عليها ويطبق على المخالفين عقوبات جزائية وكل ذلك هو في الاصل من عمل السلطة التشريعية وهناك ايضاً بعض الحالات التي تخلى فيها المجالس التشريعية لرئيس الجمهورية الفرنسية

عن اختصاصها وذلك في حالة الثورات او في حالة اجراء اصلاحات مالية مستعجلة تقتضيها سعر العملة النقدية في البلاد الخ ... كما جرى ذلك في عام ١٩٢٤ و ١٩٢٦ و ١٩٣٤ و ١٩٣٥ عند هبوط سعر الفرنك .

٢ - في سورية تطورت قضية المراسيم الاشتراعية في عهد الانتداب كانت السلطة التشريعية محصورة بشخص المفوض السامي عن طريق قرارات يصدرها مباشرة او عن طريق المراسيم الاشتراعية التي كانت تصدر عن الحكومة السورية وتقرن بتصديق المفوض السامي. واثاء الحياة النيابية الاولى من عام ١٩٣٦ الى ١٩٣٨ صدف ان طلبت الحكومة صلاحية اصدار المراسيم الاشتراعية فمنحت هذا الحق من اجل مدة محدودة وفي سبيل اختصار الوظائف وتخفيف الاعباء المالية . وفي عام ١٩٣٩ تشكلت حكومة المديرين العاملين وعاد حق اصدار المراسيم الاشتراعية الى الحكومة على ان يقرن عملها بموافقة المفوض السامي . ثم في عام ١٩٤١ (القراران ٧١ و ٧٢ / ل . ر المؤرخان في ٢ نيسان) اصبح التشريع من حق مجلس الوزراء بعد استشارة مجلس الشورى في مشاريع القوانين والانظمة بصورة اجبارية ولم يعد للمفوض السامي حق التصديق على المراسيم الاشتراعية . وفي ١٧ ايلول ١٩٤١ (المرسوم الاشتراعي رقم ١ / آس) انيط التشريع بمجلس الوزراء ولم يرد ذكر لاستشارة مجلس الشورى الفنية فعمدت الحكومة الى تناسيها ولم تلجأ الى استشارة مجلس الشورى في مشاريع المراسيم الاشتراعية الا في احوال اختيارية استثنائية وظلت الحال على هذا المنوال الى ان عادت لسورية حياتها النيابية الحالية فمنحت الحكومة في عام ١٩٤٤ حق اصدار مراسيم اشتراعية من اجل تسلم الصلاحيات التي كان يمارسها الجانب الفرنسي في البلاد وصدرت بالواقع سلسلة من المراسيم الاشتراعية لتحقيق هذه الغاية .

وكما تخول الحكومة حق اصدار المراسيم التشريعية تحتم عليها عرض هذه المراسيم على المجلس النيابي الذي يعود له الحق في الغائها او تصديقها او تعديلها .
والمراسيم الاشتراعية كالقوانين لا تجوز المراجعة القضائية بشأنها في سورية

اما في فرنسا فقد قبل مجلس الشورى بمبدأ حق النظر فيها في بعض الاحوال المعينة بصورة استثنائية .

(٣) المهام الادارية الملقاة على عاتق رئيس الدولة :

١ — تأمين تنفيذ القوانين : نصت المادة ٧٢ من الدستور السوري على مايلي : « ينشر رئيس الجمهورية القوانين بعد موافقة المجلس النيابي عليها وبدون ان يدخل عليها اي تعديل كان ولا يمكن ان يعني احدا من التقييد بهذه القوانين ، يوضع قانون خاص بكيفية نشر القوانين وتنفيذها » وقد صدر المرسوم الاشتراعي رقم (٥) تاريخ ١١ شباط ١٩٣٦ لهذه الغاية .

والمراسيم التي يصدرها رئيس الدولة تأميناً لتنفيذ القوانين يجب ان تكون متخذة ضمن اطار القوانين اي انه لا يمكن لرئيس الدولة ان يتعدى حدود سلطته التنظيمية فاذا تعداها الى الامور التشريعية كانت العقود الصادرة عنه عرضة للفسخ من قبل مجلس الشورى بسبب تجاوز حدود السلطة ، كما انه يجوز الاعتراض على مثل هذه العقود امام السلطة مصدرة العقد نفسها وهذا ما يسمونه بالاعتراض العفوي او المباشر .

٢ — تأمين تسيير الخدمات العامة : فهذه الخدمات العامة تؤلف ادارات عامة

على رأس كل منها وزير فرئيس الدولة يعين الوزراء ويعين الموظفين الملكيين والقضاة (المادة ٧٥ من الدستور) وهو الذي يحدد لكل وزارة عدد وتسلسل موظفيها هذا في فرنسا اما في سورية فلا بد من اجل ذلك من اصدار قانون عملاً باحكام القانون المالي المؤرخ في عام ١٩٣٩ وعملاً باحكام المرسوم الاشتراعي رقم ٣١ المتضمن التصنيف الموقت وعملاً باحكام المراسيم الاشتراعية المختلفة التي نصت على ملاكات مختلف الوزارات والقانون الاساسي للموظفين رقم ١٣٥ تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٤٥ وعلى كل ففي فرنسا وعندنا تحتاج التشكيلات الادارية العائدة لتقسيم اراضي الدولة الى قانون وكذلك التشكيلات القضائية من تسلسل المحاكم والقضاة الخ ... وحتى عام ٩٢٠ في فرنسا (القانون المؤرخ في ١٢ حزيران ١٩٢٠)

كانت الحكومة حرة في تعيين عدد « الوزارات » وفي الوقت الحاضر وعلى الرغم من صراحة هذا القانون نرى أن الحكومات لا تقتيد بعدد معين من الوزارات ولا تلجأ الى قانون من اجل تحديد هذا العدد . اما في سورية فتحدد المادة ٨٩ من الدستور عدد « الوزراء » وتقول بأنه يجب ان لا يزيد عن السبعة ولكنها لا تحدد عدد « الوزارات » الذي قد يتجاوز هذا العدد بكثير .

٣ — تأمين النظام العام : ان هذه المهمة غير منصوص عليها في الدستور ولكنها « ناتجة عن طبيعة وظيفة رئيس الدولة » (مونتسكيو) . وهي تتألف من عناصر ثلاثة : الامن العام والراحة العامة والصحة العامة .

وقد اعترف مجلس الشورى صراحة بهذه المهمة في قضية « لابون » . وخلاصة هذه القضية هو ان رئيس الجمهورية الفرنسية اتخذ مرسوماً حدد بموجبه نظام سوق السيارات واوجب على سائقي السيارات الحصول على اجازة سوق خاصة ولم يستحصل « لابون » على هذه الاجازة فارتكب مخالفة فقبض عليه ولوحق بداعي مخالفته الانظمة المرعية . اعترض « لابون » طالباً الى مجلس الشورى الغاء مرسوم رئيس الجمهورية بحجة مخالفته « لحرية » الذهاب والاياب المصونة في بيان حقوق الانسان والتي ينتج عنها انه لمرء ان يسير كيفما شاء على قدميه او بواسطة ركوب الخيل او العجلات او السيارات . الا ان مجلس الشورى رد دعوى « لابون » قائلاً ان حرية السير مقيدة بحدود الامن العام التي تستوجبها اعمال الضابطة وان هذه الاعمال هي من المهام الادارية الملقاة « بصورة طبيعية » على عاتق رئاسة الدولة وان نظام سوق السيارات الصادر عن رئيس الدولة هو قانون لا تشوبه شائبة .

نائباً — الوزارة

(١) تعيين الوزراء :

يختار رئيس الجمهورية رئيس الوزراء ويعين الوزراء بناء على اقتراح رئيسهم

ويقبل استقالتهم... (المادة ٧٥ من الدستور) . لا يزيد عدد الوزراء عن السبعة
ويمكن اختيارهم من غير النواب (المادة ٨٩ من الدستور) .

(٢) وظائفهم :

للوزراء وظيفتان: الاولى حكومية والثانية ادارية فوظيفتهم الحكومية تتم
عندما يقومون بعملهم مجتمعين في مجلس الوزراء الذي قالت عنه المادة (٨٨) من
الدستور انه مهيمن على جميع دوائر الدولة وانه يعقد برئاسة رئيس الوزراء لاتخاذ
القرارات المتعلقة بالمسائل المهمة. ووظيفتهم الادارية تتم عندما يقوم كل منهم بالعمل
منفرداً بصفته الرئيس الاعلى للدوائر التابعة له .

ان وظائف الوزراء الادارية يمكن اجمالها فيما يلي :

١ — تهيئة المراسيم : فانهم يهيئون المراسيم ويعرضونها على توقيع رئيس الدولة
بعد ان يوشحوها بتواقيعهم . وليس لهم سلطة تنظيمية بل يصدرون عقوداً افرادية
يطلق عليها اسم « قرارات » .

٢ — السلطة التسلسلية : انهم يمارسون السلطة التسلسلية بحق الموظفين
التابعين لهم فلا يوجد موظف غير تابع لوزارة وكل وزارة تشبه هرمماً تتألف قاعدته
من اصغر الموظفين مرتبة ويشغل رأسه الوزير .

كيف يمارس الوزراء سلطتهم التسلسلية ؟

أ — بواسطة التعاليم .

ب — بواسطة العقوبات المسلكية .

أ — التعاليم الوزارية : وتسمى البلاغات ويخصر مفعولها بالموظفين المرسل اليهم
دون سواهم من الموظفين وعلى الاخص دون سواهم من الافراد . وهنا يتبين لنا
الفرق بين سلطة الوزراء وسلطة رئيس الدولة ورئيس الدولة يصدر انظمة يخضع
لها جميع افراد الشعب على السواء . ينتج عن ذلك :

١ — عدم صلاحية الافراد من اجل اقامة دعوي ابطال بشأن بلاغ وزاري .

٢ — عدم قانونية حكم صادر عن المحاكم ومستند فقط على مضمون بلاغ وزاري ،
فليس للبلاغ صفة النظام بل هو تابع له .

ب — العقوبات المسلكية : بما ان الوزير هو الرئيس الاعلى للموظفين
التابعين له فانه يمارس بحقهم عند الايجاب سلطة مسلكية يفرض عليهم عقوبات من
نوع خاص حددها له القانون . وقد ورد في المادتين « ٢٤ » و « ٢٥ » من القانون
رقم ١٣٥ تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٤٥ المتضمن نظام الموظفين ذكر هذه العقوبات
وهي مقسمة الى قسمين :

القسم الاول : ويشمل العقوبات الخفيفة التي يجوز للوزير « أو لامين العام
أو المحافظ بالنيابة عن الوزير » ان يفرضها مباشرة وهي التوبيخ ، قطع الراتب بنسبة
عشرة بالمائة من راتب الموظف غير الصافي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن
سنة ، وابطال الترفيع .

والقسم الثاني : ويشمل العقوبات التي لا يجوز للوزير فرضها على بعض الموظفين
وهم الذين يجري تعيينهم من قبله ، الا بعد قرار لجنة خاصة يقال لها لجنة التأديب
الادارية وهذه العقوبات هي العقوبات الشديدة أي التنزيل والعزل والطرء .
وتختلف العقوبات المسلكية عن العقوبات الجزائية بما يلي :

١ — لا تدون العقوبات المسلكية في السجل العدلي بل يكتفى بتدوينها في
اضارة الموظف .

٢ — تصدر العقوبات المسلكية عن لجان ليس لها صفة المحاكم .

٣ — لا تلفظ العقوبات المسلكية بشأن مخالفات او جرائم مسلكية معينة
واردة صراحة في القوانين الادارية على عكس الحال في قانون الجزاء حيث العقوبات
مطبقة على جرائم معينة لا يجوز استعمال القياس فيها .

٤ — قد تطبق العقوبة المسلكية حتى في حال براءة الموظف امام المحاكم
الجزائية فالعقوبتان غير متلازمتين .

٥ — العفو العام لا يطبق على العقوبات المسلكية ما لم يرد نص صريح بذلك

(وفي قوانين العفو العام الصادرة في سورية موقف متردد بشأن تشميل الجرائم المسلكية بالعفو وعلى الغالب قرر الشارع عدم تشميلها به) .

٣ — يمثل الوزراء شخص الدولة المعنوي : وهذه هي الوظيفة الثالثة من وظائف الوزراء الادارية وبهذه الصفة يتخذون جميع المقررات العائدة لاملاك الدولة ويوقعون جميع العقود التي تنشأ عنها التزامات للدولة او عليها ويمثلون الدولة لدى القضاء وشذوذاً عن ذلك يخول القانون المحافظين او القائم مقامين حق تمثيل الدولة لدى القضاء في دعاوى معينة او بشأن بعض العقود التي نص عليها صراحة . وبصفته ممثلاً لشخص الدولة المعنوي يعقد الوزير النفقات ضمن اعتمادات الموازنة ويصني هذه النفقات اما الامر بصرفها في فرنسا يصدر ذلك عن الوزير المختص . اما في سورية فأمر الصرف هو وزير المالية وقد اعطي المحافظون هذه الصلاحية وكالة عنه بموجب القرار ٥ / ل . ر (المادة ٤١) .

٤ — سلطتهم الوصائية : يمارس الوزراء هذه الوصاية باسم الدولة على الاشخاص المتمتعين بادارة لامر كزية وعلى اعمال هؤلاء الاشخاص .

(٣) مساعده الوزراء :

١ — الوكلاء : في بعض الدول يكون بجانب الوزير معاون له يسمى وكيل وزارة . والوكلاء يعينون في آن واحد مع الوزراء وتنتهي وظيفتهم لدى تبديل الوزارة والفوائد من وجودهم كثيرة لانهم يؤمنون انسجام العمل بين مختلف الوزارات ويخففون عن الوزير اعباء ادارية ثقيلة فينصرف الى الاشتغال بالامور السياسية (قانون الموظفين الجديد في سورية احدث وظيفة امين عام دائم في كل وزارة) .

٢ — الغرفة الخاصة : موظفو الغرفة الخاصة يمارسون وظائف ثلاث : وظيفة ادارية ووظيفة فنية ووظيفة سياسية . فموجب وظيفتهم الادارية يستامون الكتب الواردة الى الوزير ويطلعونه عليها ويوزعونها على دوائر الوزارة . وموجب وظيفتهم

الفنية يساعدون الوزير على تمثيل الوزارة اما وظيفتهم السياسية فهي الرئيسية اذ يقومون بصلة الوصل بين الوزير والبرلمان وبين الوزير وناخبيه . ينتخب الوزير موظفي غرفته بملء حرিতে وهم يزولون بزواله واذا كانوا من موظفي الملاك والحقوا مؤقتاً بالغرفة الخاصة فلا يجوز ترفيعهم بصورة استثنائية بل يتبعون القواعد العامة المطبقة على سائر الموظفين (القانون الفرنسي تاريخ ١٦ نيسان ١٩٣٠) .

٣ — دوائر الوزارة : تضم كل وزارة عدداً من المديريات والدوائر والشعب يوزع موظفو الوزارة عليها فيقومون بعملهم تحت اشراف رؤسائهم المباشرين عملاً بالسلطة التسلسلية . وهؤلاء الموظفون يتمتعون بالديمومة وبحصانة ادارية خاصة ويتدرجون في سلم الرقي من كتاب انتموا للوظيفة عن طريق المسابقة الى منشئين فمعاوني رؤساء دواوين فرؤساء دواوين او مفتشين فمعاوني مديرين او رؤساء دوائر فمديرين فمفتشين عامين فمديرين عامين .

٤ — المجالس :

يوجد احياناً بجانب الوزير مجلس استشاري يبدي آرائه في الامور التي يحيلها اليه الوزير نذكر من ذلك في فرنسا مجلس الشورى الذي له اختصاص استشاري بجانب اختصاصه القضائي ومجلس المعارف الاعلى ومجلس الحربية ومجلس البحرية (وهذان المجلسان الاخيران يرأسهما رئيس الجمهورية بالذات) والمجلس الاقتصادي الاعلى (وهو ملحق برئاسة الوزراء) . وقد اقدمت سورية على تجارب من هذا النوع ولكن لم يكن للمجالس التي انشأتها صفة الديمومة ولديها الآن لجان استشارية للاعاشة وسواها « التشريع ، الاصطياف الخ ... »

ثانياً — المحافظات

(١) تطور التشكيلات الادارية في سورية :

١ — العهد العثماني : قسم القانون العثماني المتضمن ادارة الولايات العامة

المؤرخ في ١٣ آذار ١٣٢٦ اراضي الدولة الى خمسة اقسام : ولايات او سناجق مستقلة فالوية فأقضية فنواح فقري . وفي عام ١٣٣١ اصدرت الحكومة العثمانية قانوناً مؤقتاً اسمه قانون المفتشين العامين اوفدت بموجبه المفتشين الى الولايات لتقف على النتيجة العملية لتطبيق قانون ادارة الولايات .

٢ — بعد الحرب العامة : في ١٥ نيسان ١٩٣٢ صدر القرار رقم ٤١٥١ بشأن التشكيلات الادارية في الدولة السورية وقسم اراضي الدولة الى اربع درجات : ولايات فمتصرفيات فأقضية فنواح ثم في ١٠ كانون الثاني ١٩٣٦ صدر عن المفوض السامي القرار ٥ / ل . ر وهو يتضمن التشكيلات الادارية في المحافظات السورية وقد قسمها الى اقضية وقسم الاقضية الى نواح . وبهذا اصبحت التقسيمات الادارية ثلاثية وقد صدر بنفس التاريخ القرار ٦ / ل . ر وهو يتعلق بادارة محافظة المدينة الممتازة اي العاصمة .

(٢) الاوصاف المميزة للقرار ٥ / ل . ر :

نسج هذا القرار على غرار قوانين التشكيلات الادارية المعاصرة في فرنسا من حيث تقسيماته الادارية ومن حيث تطبيقه لنهجي اللامركزية وعدم التجمع . وسيتبين لنا ذلك في دراستنا لمضمون هذا القرار الذي قسم اراضي الدولة السورية الى تسع محافظات (بما فيها محافظة الاسكندرونة) ولم يتعرض لذكر محافظتي اللاذقية وجبل الدروز . وفي الوقت الحاضر توجد في سورية عدا محافظة مدينة دمشق الممتازة محافظات دمشق وحلب وحمص وحماة وحران والفرات والجزيرة وجبل الدروز واللاذقية وليس هذا العدد حصرياً بل يجوز تعديله بموجب قانون (المادة ٣ من القرار ٥ / ل . ر) .

(٣) المحافظ :

١ — نظامه الشخصي :

أ — يعين المحافظ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية

ويجب ان يكون المحافظ سورياً متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية هذا هو نص المادة (١٢) من القرار ٥/ل.ر وقد جاءت المادة (٣٧) من المرسوم الاشتراعي رقم ١٦٠ تاريخ ١٠ آب ١٩٤٣ المتضمن تنظيم وزارة الداخلية وتحديد ملاكها وازادت الى هذه الشروط الاساسية شروطاً تفصيلية بقولها :

١ — ان يكون « المرشح » اتم الرابعة والثلاثين من عمره على الاقل .

٢ — ان يكون قد خدم مدة خمس سنوات متوالية على الاقل في المرتبة الثالثة بصفة معاون مدير او رئيس دائرة او مفتش اداري او قائم مقام قضاء من الصنف الاول او ان يكون من موظفي المرتبتين الاولى او الثانية في ملاك الادارة المركزية والتفتيش في وزارة الداخلية او في ملاكات الدولة العامة .

الا انه يجوز بصورة استثنائية تعيين خمسي عدد المحافظين من الاشخاص غير التابعين لملاكات الدولة على ان يكون تعيينهم بصورة مؤقتة حتى اذا مارسوا هذه الوظيفة مدة خمس سنوات متوالية اصبحوا في عداد موظفي السلك وامكن عندئذ نقلهم الى وظيفة مماثلة في ملاكات الدولة .

ب — واول واجبات المحافظين الاخلاص لنظام الحكم في البلاد وللحكومة القائمة ولذلك عند تسلمهم الوظيفة تحم المادة (١٤) من القرار ٥/ل.ر ان يقسموا امام وزير الداخلية اليمين الآتية : « اقسم بالله العظيم ان اقوم بواجبات وظيفتي بامانة واكون عادلاً تجاه جميع الاهالي في محافظتي » ويترب على المحافظ الاقامة في مركز محافظته ولا يجوز له مغادرته الا بعد استئذان وزير الداخلية فينب عنه عندئذ موظفاً يختاره من بين موظفي محافظته ولكن اذا تجاوز غيابه الشهر وجب ان يصادق وزير الداخلية على اختيار الوكيل مسبقاً .

ج — والحافظون على صنفين بالنسبة للمرسوم الاشتراعي ١٦٠ المذكور آنفاً فمحافظو حوران وحمص وحماة هم من المرتبة الثانية وبقية المحافظين من المرتبة الاولى . ولهم كلهم امتيازات خاصة من حيث انهم يقدمون على سائر موظفي المحافظة

ويكون سكنهم على نفقة الدولة ولهم نفقات تمثيل خاصة وسيارة تمكنهم من التجول في انحاء المحافظة والاتصال بالعاصمة عند الايجاب .

د — وتنتهي خدمة المحافظ باحد الاسباب الثلاثة الآتية :

١ — سبب طبيعي كالوفاة والاحالة على التقاعد .

٢ — وسبب تقديري بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء لضرورات المصلحة الادارية .

٣ — وسبب تأديبي بعد احالة المحافظ الى لجنة تأديبية خاصة على ان يقترن قرار هذه اللجنة بمرسوم غير قابل لطرق المراجعة الا لطريق التمييز بسبب نقص في الشكل او خرق للقانون .

٢ — اختصاص المحافظ :

المحافظة شخص معنوي فالمحافظ يقوم بتمثيل الدولة والمحافظة في آن واحد ولذلك نرى ان للمحافظ اختصاصات عديدة يمكن اجمالها فيما يلي :

أ — الضابطة الادارية : يقوم المحافظ بممارسة سلطة الضابطة الادارية اما عن طريق اصدار انظمة خاصة تطبق في انحاء محافظته وذلك في الاحوال التي نص عليها القانون (نظام التجول في الطرقات العامة ، انظمة الصحة العامة الخ ..) واما باعمال افرادية عندما يأمر مثلاً باغلاق محل مشبوه أخلاقياً أو خطر من حيث البناء وعندما يأمر باخراج أجنبي خارج الحدود (في المحافظات الواقعة على الحدود والافهذ الحق يعود لوزير الداخلية) ويحق للمحافظ أن يطلب القوة العمومية وأن يستعملها لصيانة النظام والامن في محافظته وعلى موظفي القوى العمومية ان يلبوا طلبه وذلك من أجل قمع الفتن والمؤامرات وتأمين حرية الاشخاص والمساواة وحرمة الملك والمنازل وحرية ممارسة الشعائر الدينية والنظام والامن والصحة والآداب والثروة العامة .

ب — اختصاصه القضائي : ١ — على المحافظ تسهيل تطبيق العدالة ومراقبة سير الشؤون القضائية وسرعة تنفيذ احكام الحاكم وله أن يتذاكر مع النيابة العامة في القضايا التي تهم الحكومة والتي لها علاقة بالنظام العام .

٢ — المحافظ صفة ضابط الضابطة القضائية فيقوم بذاته أو بواسطة ضباط الضابطة القضائية الآخرين بالملاحقات أو التحقيقات المنصوص عليها في القانون .

٣ — يجوز للمحافظ تثبيت الحالة الراهنة في حال اغتصاب عقار اذا خشي حصول اضطراب في النظام العام دون أن يكون لذلك تأثير على الحكم الذي تصدره السلطات القضائية لحسم الخلاف فيما بعد .

ج — ممارسته السلطات الوصائية : يمارس المحافظ هذه السلطة بالنسبة للقائمقامين الموضوعين على رأس الاقضية في محافظته إذ يكون هؤلاء القائمقامون مسؤولين امامه عن أعمالهم . ويمارس أيضاً هذه السلطة إزاء مديري النواحي التابعين له ويجوز له بصورة استثنائية وضمن الشروط والحالات المنصوص عليها في الاحكام النافذة المختصة بالموظفين أن يكف يد هؤلاء القائمقامين والمديرين كما يحق له أن يكف يد سائر الموظفين المنوط به أمر تعيينهم كما يحق له كف يد سائر موظفي منطقته ما عدا رؤساء الدوائر في مركز المحافظة وموظفي العدلية والشرطة والدرك الذين لا يعود اليه أمر تعيينهم (المادة ٣٣ من القرار ٥ / ل . ر) وتبدو سلطة المحافظ الوصائية في الصلاحية المعطاة له من أجل مراقبة موازنات البلديات الصغرى التابعة لمحافظته (اما التصديق على موازنات البلديات الكبرى بما فيها موازنة محافظة المدينة الممتازة فيعود أمره الى وزير الداخلية) .

د — ادارته لمصالح الدولة في المحافظة : يشرف المحافظ على أعمال موظفي هذه المصالح ويسمي بعضاً منهم بعد التثبت من شغور الوظائف ووجود مال لها في الموازنة وبعد استطلاع رأي رؤساء الدوائر المختصة وقد عددهم الملحق رقم ٢ للقرار ٥ / ل ر للمحررين والكتاب والمباشرين والمعاونين القضائيين ورؤساء الجبابة والرسامين ومعلمي ومعلمات التعليم الابتدائي ورؤساء الورش والمرضين ومأموري الزراعة المتجولين ومأموري الاحراج والمأمورين المكلفين توزيع البريد الخ .. وبصورة عامة كل الموظفين أو المأمورين الذين لم يذكروا والذين ينتمون الى الملاكات الثانوية في مختلف ادارات الدولة ما عدا موظفي الامن العام اما قانون الموظفين الجديد رقم

١٣٥ تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٤٥ فقد خول المحافظين حق تعيين موظفي الحلقة الثانية والثالثة في منطقة المحافظة . ويقوم المحافظ ايضاً بوظيفة آمر اعطاء ثانوي في الدولة وكالة عن وزير المالية فيعقد نفقات المحافظة ويصفها ويعطي حوالات بها ضمن الاعتمادات المعينة شهرياً بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء وضمن الاموال الموضوعة تحت تصرف المحاسبين المحليين بقرار من وزير المالية (المادة ٤١ من القرار ٥/لر)

ه — تمثيله شخص الدولة المعنوي : بهذه الصفة يعقد المحافظ العقود باسم الدولة ويوقع على قوائم الضرائب وعلى سندات الجباية ويمثل الدولة في الدعاوى التي لها او عليها واذا تعارضت مصالح الدولة مع مصلحة المحافظة يقوم هو بتمثيل الدولة .

و — وظيفته كمخبر للدولة : بهذه الصفة يتحم على المحافظ اعطاء تقارير دورية عن حالة المحافظة من كل الوجوه واطلاع وزارة الداخلية عن كل حادث هام يتعلق بسير الامور في محافظته من سياسية وروحية واقتصادية ومالية الخ ...

٤ — مجلس المحافظة ولجنة المحافظة :

نص القرار ٥ /لر على احداث مجلس في كل محافظة ولجنة منبثقة عن هذا المجلس اسوة بما هو جار في فرنسا . وحدد القرار المذكور عدد اعضاء المجلس المشار اليه وهو يختلف في محافظة عنه في المحافظة الاخرى وحدد شروط انتخاب بعض اعضائه و اشار الى كيفية تعيين البعض الآخر على اساس تمثيل الطوائف المذهبية ، وقرر لهذا المجلس دورتين عاديتين وفتح المجال امامه لدورات استثنائية وخصه بابداء الرأي ولا سيما فيما يتعلق بموازنة المحافظة والادلاء باماني المنطقة وحاجتها العمرانية والثقافية الخ ...

اما لجنة المحافظة فهي منتخبة من المجلس الآنف الذكر في اول اجتماع يعقده وهي تتألف من المحافظ رئيساً ومن اعضاء مكتب مجلس المحافظة . ووظيفتها الرئيسية تهيئة اعمال المجلس والسهر على تنفيذ مقرراته .

وقد الغيت المخصصات الموضوعة في موازنة عام ١٩٤٤ لمجلس المحافظات ولذلك

فلم تعقد هذه المجالس اجتماعاتها منذ بدء العام المذكور وظلت الحال على هذا المنوال الى ان صدر القانون رقم ٢٢٠ تاريخ ١٩ كانون الثاني ١٩٤٦ فاستعاض عن مجالس المحافظات بمجالس الاقضية في مراكز المحافظات .

رابعاً — الاقضية

(١) نظرة عامة

تضم اراضي الدولة السورية في الوقت الحاضر (٣٥) قضاء على الوجه الآتي :
 محافظة دمشق تضم (٥) اقلية وحلب (١١) وحمص (لا تضم اقلية) وحماة (قضاء واحد) وحمص (قضائين) والفرات (٣ اقلية) والجزيرة (قضائين) وجبل الدروز (٣ اقلية) واللاذقية (٨ اقلية) .
 وليس هذا المدد حصرياً بل يجوز تعديله بموجب قانون عملاً باحكام المادة الثالثة من القرار ٥ ل . ر .

(٢) القائم مقام :

١ — نظامه الشخصي : أ — يعين القائم مقامون بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية ويخصصون بقضاء من الاقلية بقرار من الوزير المذكور بعد اخذ رأي المحافظ . هذا هو نص المادة (٩٢) من القرار ٥ ل . ر وقد فسر بأن لوزير الداخلية الحق في نقل القائم مقامين حسب مقتضيات المصلحة بقرار منه وقد جاءت المادة (٤٤) من المرسوم الاشتراعي (١٦٠) ونصت على الشروط التفصيلية التي يجب ان يستجمعها المرشحون لوظيفة قائم مقام حسب البيان الآتي : ١ — ان يكون المرشح قد اتم الثلاثين من عمره على الاقل .

٢ — ان يكون من موظفي الملاك ومجازاً في الحقوق وخدم خمس سنوات متوالية بصفة مدير ناحية من الصنف الاول او معاون رئيس ديوان في وزاره الداخلية او ان يكون قد خدم مدة لا تقل عن عشر سنوات متوالية في وظيفة مدير ناحية

خمس سنوات منها على الاقل بصفة مدير من الصنف الاول فيما اذا كان لا يحمل اجازة الحقوق . وقد فسحت المادة الآتفة الذكر لتعيين استثنائي ضمن الشرائط التي مر ذكرها في تعيين المحافظين الاستثنائيين على ان لا يتجاوز عدد المعينين على هذا الشكل خمس عدد القائم مقامين المحدد في الملاك .

ب — اما واجبات القائم مقام فلا تختلف بشيء عن واجبات المحافظ الا ان القرار ٥ / ل . ر لا يفرض عليهم تأدية يمين الاخلاص .

ج — والاقضية على صنفين بموجب المادة (٢٩) من المرسوم الاشتراعي ١٦٠ الا ان القانون رقم ٣٧ وتاريخ ١٤ ايار ١٩٤٤ قد عدل هذا التصنيف بأن رفع مرتبة بعض الاقضية الواقعة على الحدود الشمالية الى المرتبة الاولى ولم يبق في المرتبة الثانية من جراء هذا التعديل الا قضية الزبداني ومنبج والميادين والسليمية والزوية . وليس للقائم مقامين امتيازات خاصة سوى الحق بتقاضي نفقات التمثيل وحق التقدم « على جميع موظفي قضائهم » كما كان السلك الذي ينتمي هؤلاء الموظفين اليه « (الفقرة الاخيرة من المادة ٩٣ من القرار ٥ / ل . ر) .

د — وتنتهي خدمة القائم مقام لنفس الاسباب التي تنتهي بها خدمة المحافظ وضمن نفس الشرائط (انظر المادة ٤٥ من المرسوم الاشتراعي ١٦٠) .

٢ — اختصاص القائم مقام : القائم مقامون هم في الوقت ذاته ممثلو السلطة التنفيذية وعاملو المحافظة في قضائهم . اي ان القضاء يشكل في سورية شخصاً ادارياً اسوة بالمحافظة على عكس الحال في فرنسا حيث القضاء عبارة عن « قطعة من الاراضي » الفرنسية على رأسها ممثل للسلطة المركزية لا يقوم في الوقت ذاته بتمثيل القضاء ويمكننا اجمال اختصاصات القائم مقامين بما يلي :

أ — الضابطة الادارية : القائم مقامون مسؤولون عن الادارة العامة في منطقتهم لدى المحافظ وعليهم ان ينفذوا اوامره وهم يطلعون الاهالي على قوانين الحكومة واوامرها ويشرفون على تنفيذها . وهم مسؤولون عن حفظ النظام والامن في

منطقتهم ولهم ان يستجدوا في سبيل ذلك بقوة الدرك والشرطة التي يترتب عليها تلبية طلباتهم وفقاً للأنظمة الخاصة.

ب — الاختصاص القضائي :

١ — القائمقامون مكلفون مراقبة السجون واما كن التوقيف وعليهم ان يتفقدوها شخصياً مرة واحدة في الشهر على الاقل .

٢ — يقوم القائمقامون بوظيفة ضابط الضابطة القضائية وفقاً لقوانين الجزاء.

٣ في حال اغتصاب عقار اغتصاباً بينياً يراجع القائمقامون المحافظ لمعرفة ما اذا كان من اللازم التدخل ادارياً .

ج — ممارسة السلطة الوصائية : جميع الدوائر الادارية الموجودة في القضاء موضوعة تحت سلطة القائمقام الذي يتحم عليه السهر على مواظبة الموظفين على عملهم واقتراح العقوبات بشأنها عند الاقتضاء .

ه — تمثيله شخص الدولة المعنوي :

١ — القائمقامون مكلفون القيام بوظيفة ضابط الاحوال المدنية وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية .

٢ — يؤازرون مأموري مراقبة الضرائب ويسهرون على صحة جبايتها ويسهلون مهمة الجباة ويلاحقون المديونين للخرينة ويقومون بجميع الاعباء التي وضعتها القوانين الخاصة على عاتقهم فيما له علاقة بادرارة البلديات وسواها .

و — وظيفته كمخبر للمحافظ : على القائمقام ان يقوم مرتين في السنة بدورة تفتيشية في النواحي التابعة لقضائه ولا يجوز ان تزيد مدة كل دورة عن خمسة عشر يوماً . ويعين تاريخ الدورة بالاتفاق مع المحافظ ويقدم له تقريراً مفصلاً عن نتيجة كل دورة . هذا عدا التجولات التي تقتضيها المصلحة وبقطع النظر عن التقارير الافرادية التي يقدمها القائمقام بشأن الحوادث الخاصة .

(٣) مجلس القضاء :

١ — تشكيله : يتألف مجلس القضاء من اعضاء طبيعيين واعضاء منتخبين

لمدة اربع سنوات بصورة شرفية فالاعضاء الطبيعيون هم القائم مقام رئيساً ومدير المال ورئيس المراسلات ورئيس المكتب العقاري المعاون وطبيب القضاء ومأمور او مفتش الزراعة ، اما في مركز المحافظة فيكون اعضاء طبيعيين المحافظ او مندوبه رئيساً واحداً موظفي المالية واحداً موظفي الدوائر العقارية واملاك الدولة واحد مأموري الزراعة وطبيب دائرة الصحة ومهندس من دائرة الاشغال العامة على ان يجري تعيينهم من قبل المحافظ ، اما الاعضاء المنتخبون فهم ثمانية في الاقضية التي تشمل على اكثر من خمسين الف نفس وستة في الاقضية الاخرى يوزعهم المحافظ على الطوائف بناء على اقتراح القائم مقام بعد استماع رأي لجنة المحافظة وذلك حسب اهمية كل طائفة في المنطقة .

٢ — شروط الانتخاب : يشترط في العضو المنتخب ان يكون سورياً بالغاً من العمر ثلاثين سنة كاملة ويدفع ضريبة مباشرة للدولة لا تقل عن خمسمائة قرش سوري وغير امي ومقيم في المنطقة وغير محكوم بجرم من نوع الجنحة الشائنة وغير مدين للدولة او للبلديات وان يكون غير منتسب لعضوية المجلس البلدي اما الناخبون فهم رؤساء مجالس البلديات غير الموظفين واعضاء هذه المجالس والمختارون ومعاونو المختارين واعضاء مجالس القرى والاحياء في القضاء .

٣ — اختصاصات : وظيفة مجلس القضاء مؤازرة القائم مقام في الامور العائدة للقضاء . وهو يجتمع كلما اقتضى الامر وعلى الاقل مرة في الشهر بناء على دعوة من رئيسه .

وله اختصاصات ادارية واختصاصات قضائية ادارية :

أ — فاختصاصاته الادارية عددها الفقرة الاولى من المادة ١٤١ من القرار ٥ / ل . ر كوضع دفاتر الشروط والالتزامات وتعيين اسعار الجبوب والتزيم بالمزايدة لاستثمار الحراج وتخصيص بعض الاراضي بالمقابر وتشكيل مجمع مجالس البلديات واعطاء الرأي في الكفالات التي يقدمها محاسبو الدولة والبلديات واعطاء شهادات فقر الحال وتوزيع الضرائب على القرى ... وابداء الرأي في تخطيط وفتح وتعيين

فئة الطرق وابداء الرأي في قيمة الرهون المقدمة للمصرف الزراعي والاصول المتبعة في ادارة الاعشار والاشراف على هذه الادارة .

ب — واختصاصاته المتعلقة بالقضايا الادارية عدتها الفقرة الثانية من المادة ١٤١ المذكورة كالتحقيق في الخلافات المتعلقة بتوزيع الاعشار والاعتراضات التي قد تنشأ عن تطبيق قانون الخاتير والاعتراضات المتعلقة برسوم البلدية ونزع الملكية ورسم الطريق وانتخابات المفتين والتعويض عن الاضرار التي يسببها تنفيذ الاشغال العامة البلدية والتحقيق وابداء الرأي في الدعاوى التي تقيمها البلديات او تقام عليها وكل ذلك يجب ان يخصص في الاماكن التي يزيد عدد سكانها عن عشرة آلاف نفس .

وتبدي مجالس الاقضية رأيها بشأن جميع المسائل التي تعرضها عليها السلطة الادارية لاسيما المسائل الزراعية والتجارية والصحية المتعلقة بمنطقة عملها . ويحق لها ان تعرب عن امانها . وتمنع من كل مناقشة ومن ابداء كل امنية ذات صفة سياسية ومن النظر في الدعاوى الخاصة الداخلة في اختصاص المحاكم الشرعية والمحاكم المدنية (المادة ١٤٤ من القرار ٥ / ل . ر) .

وقرارات مجالس الاقضية يمكن الفأؤها وتصحيحها بقرار من المحافظ لتجاوز الاختصاص او لخرق القانون لذلك وجب ان تكون هذه القرارات معللة حسب الاصول .

خامساً — النواحي

(١) نظرة عامة :

أ — كما ان المحافظات قسمت الى اقضية فلاقضية تقسم الى نواح :

يوجد في الدولة السورية حالياً (٩٩) ناحية منها : (٦) في محافظة جبل الدروز و (٢٣) في محافظة اللاذقية وبقية النواحي وعددها (٥٨) موزعة على مختلف

المحافظات بصورة غير متساوية . وعدد النواحي كعدد الاقضية والمحافظات غير حصري بل يمكن تعديله عملاً بأحكام المادة الثالثة من القرار ٥ / ل . ر بموجب « قرار » من وزير الداخلية بناء على اقتراح المحافظ المختص وبعد استشارة مجلس المحافظة .

ب — خلافاً للمحافظة والقضاء فإن الناحية لا تشكل شخصاً ادارياً اذ نصت المادة (١٠٥) من القرار ٥ / ل . ر على ان مديري النواحي هم (عمال السلطة المركزية وجميع دوائر المحافظة) ولم تشر الى انهم عمال الناحية . فوضع الناحية الحقوق في سورية يشبه اذن وضع القضاء في فرنسا .

(٢) مدير الناحية :

١ نظامه الشخصي :

أ — « يعين المديرين وزير الداخلية بعد اخذ رأي المحافظ » هذا ما نصت عليه المادة (١٠٤) من القرار ٥ / ل . ر وقد حددت المادة (٤٦) من المرسوم الاشتراعي ١٦٠ شروط التعيين بان جعلتها عن طريق المسابقة بين المرشحين الذين اتموا الخامسة والعشرين من عمرهم شريطة ان يكونوا من حملة اجازة الحقوق « او » ان يكونوا قد خدموا مدة ثلاث سنوات متوالية على الاقل بوظيفة مثلية اساسي من الحلقة الثانية في وزارة الداخلية ولا يوجد مديرون استثنائيون خلافاً لما ذكرناه بشأن المحافظين والقائمقامين ما عدا مديريات اللجاء الشمالية واللجاء الجنوبية والشداده التي لا يخضع مديروها الا لشرط السن الوارد اعلاه وعلى ان لا يتقل مديروها في اي حال من الاحوال من مراكزهم .

ب — والنواحي على صنفين وقد عدتها المادة (٣٠) من المرسوم الاشتراعي (١٦٠) الذي طرأ عليها تعديل بموجب القانون رقم ٣٧ تاريخ ١٤ أيار ١٩٤٤ الذي اضاف على قائمة نواحي الصنف الاول دركوش والدانا وجوبان بك والخابور .

ج — تنتهي خدمة المديرين للأسباب العامة التي تنتهي بها خدمة أي موظف آخر وتنتهي أيضاً لأسباب تقديرية يعود أمرها لوزير الداخلية وحده بناءً على مقتضيات المصلحة الإدارية ولا يتمتع المديرون بأي امتياز فيما يتعلق بتأديبهم بل يعاملون أسوة ببقية موظفي الملك .

ب — اختصاص مدير الناحية :

- ١ — يطلع الأهالي على قوانين الحكومة وأوامرها ويشرف على تنفيذها .
- ٢ — يسهر على حفظ النظام ويمكنه من أجل ذلك أن يطلب رأساً مساعدة قوى الدرك وعلى هذه القوى أن تلي الطلب وفقاً لأنظمتها الخاصة .
- ٣ — يهتم بحالة الناحية الصحية .
- ٤ — يقوم بوظيفة ضابط الضابطة القضائية .
- ٥ — يقوم بوظيفة ضابط الأحوال الشخصية .
- ٦ — يقوم بمراقبة المختارين والنواطير ويساعد مأموري المالية في جباية الضرائب .
- ٧ — يقوم بكل المهام الملقاة على عاتقه بموجب القوانين والأنظمة المارعية لاسيما قوانين البلديات .
- ٨ — يقوم بدورات تفتيشية في ناحيته للإشراف على شؤونها ويقدم للقائم مقام تقريراً عن ذلك وعن كل حادث هام يجري ضمن منطقة ناحيته .
- ٩ — يدعو مرة واحدة في الشهر مختاري جميع القرى إلى اجتماع يعقد برئاسة لدرس المسائل المختصة بالناحية لاسيما الأمور الصحية ووقائع الأحوال الشخصية ويرفع تقريراً بذلك للقائم مقام .

سادساً - البلديات

(١) — تعريفها واقسامها : —

البلدية دائرة تتمتع بشخصية معنوية ذات استقلال مالي تقوم بجميع الاعمال المتعلقة بتنظيم المدينة واصلاحها وتجميلها بترتيب في وهي تشرف على صيانة الصحة العامة وتأمين الراحة والسلامة الاجتماعية وتتخذ جميع التدابير لتقدم المنطقة عمرانياً وصحياً واجتماعياً .

البلديات السورية في الوقت الحاضر على نوعين :

١ — بلديات صغرى وهي خاضعة لاحكام القرار رقم ٢٢١ المؤرخ في ١٦

نيسان ١٩٢٦ .

٢ — بلديات كبرى وهي تدار بالقرار رقم ١٦٠ مكرر تاريخ ١٠ حزيران

٩٢٦ وقد طرأ على هذين القرارين تعديلات كثيرة .

٣ — القرار ٦ / ل . ر الصادر في ١٠ كانون الثاني ٩٣٦ وهو خاص بمدينة

دمشق الممتازة والقرار ٨ / ل . ر الصادر بنفس التاريخ وهو يتعلق ببلدية حلب

ويعدل قرار حاكم دولة حلب الخاص ببلدية هذه المدينة رقم ٨٩١ تاريخ ٢٧

ايلول ١٩٢٤ .

(٢) البلديات الصغرى:

صدر نظام البلديات الصغرى رقم ٢٢١ عن المرسل فوق العادة القائم بادارة

شؤون الدولة السورية وتكون البلدية صغرى عندما يكون عدد نفوسها دون

العشرة آلاف نفس ولا تؤلف البلدية الا اذا كانت رسومها لا تقل عن (٥٠٠) ليرة

سورية الا اذا كانت البلدة ذات اهمية موضعية كمركز اصطياف او سياحة . وقد

صنف القرار رقم ٦١ تاريخ ٢٤ تموز ٩٢٩ البلديات الصغرى في ست درجات

بالنسبة للواردات الحقيقية للسنتين الاخيرتين فتكون البلدية من الدرجة الاولى اذا

كانت هذه الواردات تزيد عن (١٢٠٠٠) ليرة سورية وفي الدرجة السادسة اذا كانت دون (٣٥٠٠) ليرة سورية

تتألف هذه البلديات بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية ويجوز عند الحاجة تأليفها من قريتين فأكثر .

تتضمن البلديات مجالس مناقشة وسلطة تنفيذ عملاً بالاسلوب الفرنسي .

١ — تتشكل مجالس البلديات الصغرى من عضو يعينه المحافظ واربعة اعضاء على الاقل ينتخبون لكل الفى شخص واحد . ويجتمع المجلس مرة فى الاسبوع على الاقل تحت رئاسة رئيس البلدية او اكبر الاعضاء سنأً ويجوز للمحافظ ان يحل المجلس بعد اخذ موافقة وزير الداخلية فى حال اهمال المجلس واجباته او تجاوز اختصاصاته وفى هذه الحال يعهد المحافظ بعد موافقة وزير الداخلية الى لجنة خاصة امر القيام بوظائف ذلك المجلس على ان تضم هذه اللجنة خمسة اعضاء على الاقل . اما اختصاص المجلس البلدى فقد نصت عليه المادة ١٥ من القرار ٢٢١ بمائلى :

يسن المجلس البلدى قراراته فى امور البلدية ويبدى رأيه كما كانت القوانين والانظمة تقضى عليه بابدائها او كما طلب اليه ذلك من السلطات العليا ويبدى تمنياته فى امور المصالح المحلية التى للمدينة اشتراك فيها . ويتحم على المجلس ارسال نسختين من ضبط الجلسة الى المدير او القائم مقام . ومذاكرات المجلس على ثلاثة انواع .

١ — المذاكرات التابعة لتصديق القائم مقام كموازنة البلدية وشروط التزامات وايجارات تتجاوز مدتها عشر سنوات فى الاملاك الزراعية وخمس سنوات لغيرها ومشترى عقارات يزيد مجموع قيمتها عن عشر واردات البلدية والتكاليف الاستثنائية والقروض وبيع ومبادلة الاملاك البلدية وتغيير اختصاصها وترتيب وتنزيل درجات الشوارع والمساحات والغائها ، وقبول هبات ووصايا للبلدية . وتكون هذه المذاكرات تابعة للفسخ من القائم مقام او المحافظ فى غضون ثلاثين يوماً كما انه يجوز فسخها من قبل مجلس الشورى او لخرق القانون لسبب الانتظام العام .

ب — المذاكرات المتضمنة نظاماً دائماً غير المار ذكرها يعطى بها « وصل » من

قبل القاء مقام او المحافظ في غضون (١٥) يوما واذا فسخها هذا المقام يمكن التمييز
لمجلس الشورى

ج — المذاكرات التي يتجاوز فيها المحافظ اختصاصه او التي تتضمن خرقاً للقوانين
والانظمة وكذلك التي لم ينص عليها بيان اعمال المجلس اليومى فانها تعتبر ملغاة حكماً.

٢ — رئاسة البلديات الصغرى يقوم بها احد الاعضاء عن طريق انتخاب
الاعضاء ويصدق او يرفض انتخابه من قبل القاء مقام او المحافظ . وهو يتولى
شؤون الادارة وحده دون سواه وهو يعين لمدة سنة ويمكن تجديد انتخابه .
ويتقاضى تعويضاً يحدده وزير الداخلية للبلديات الصغرى بالنسبة لصنفها (قرار رقم
١٤١٩ تاريخ ٢٥ ايلول ١٩٢٩) . ويجوز لوزير الداخلية ان يسند رئاسة البلدية بناء
على مقتضيات المصلحة الى المحافظ او القاء مقام او المدير (القرار ١٤٢١ تاريخ ١
تشرين الاول ١٩٢٩)

اما اختصاص رئيس البلدية الصغرى فيمكن اجماله فيما يلي :

أ — تسمية مرزلفي البلدية وتوقيفهم عن العمل وعزلهم .
ب — بصفته آمر اعطاء موازنة البلدية وممثليها يقوم بالمحافظة على املاكها وادارة
وارداتها واعداد موازنتها ومباشرة المبيعات وتصفية الحسابات والتوقيع على المقاولات
وتنظيم الاسناد وتمثيل البلدية في المحاكم وانفاذ جميع مقررات المجلس البلدي .
ج — ويتمتع رئيس البلدية الصغرى باختصاص عائد في الاصل لموظفي السلطة
الإدارية (الحافظين والقاء مقامين والمديرين) اذ يقوم بنشر وتنفيذ القوانين والانظمة
وتنفيذ تدابير الامن العام عندما تكون هذه التدابير غير متعلقة بحسب الانظمة بموظفي
دائرة شرطة الدولة وبهذا نراه يشبه مدير الناحية في فرنسا الذي هو في نفس الوقت
رئيس البلدية .

(٣) البلديات الكبرى :

ان القرار رقم ١٦٠ مكرر الذي تدار بموجبه هذه البلديات قد صدر عن
رئاسة دولة سورية بتاريخ ١٠ حزيران ١٩٣٦ وهو يشمل البلديات التي يتجاوز
عدد اهلها (١٠٠٠٠) نفس .

١ — يتألف المجلس البلدي في هذه البلديات بصورة مختلفة وذلك بالنسبة لعدد الاهلين .

ففي المدن التي يتجاوز عدد الاهلين (١٠٠) ألف نفس يتألف المجلس البلدي من عشرة اعضاء منتخبين وعضوين يعينهما وزير الداخلية بناء على اقتراح المحافظ وفي المدن التي يبلغ عدد اهلها بين (٥٠) و (١٠٠) ألف نفس من ثمانية اعضاء منتخبين وعضوين معينين على الشكل الآنف الذكر وفي بقية البلديات الكبرى من ستة اعضاء منتخبين وعضوين معينين .

يجتمع المجلس مرة في الاسبوع على الاقل وجلساته ليست علنية ولا تكون الجلسة قانونية الا بحضور اكثرية الاعضاء المطلقة وتدون مذاكرات المجلس بالترتيب بحسب تاريخها في سجل مرقوم وموقع من امين السر والاعضاء الحاضرين . يجوز لرئيس الدولة حل المجلس بناء على اقتراح وزير الداخلية ويجب ان يعين مرسوم الحل موعد الانتخابات التالية ويعهد عندئذ الى لجنة خاصة تضم خمسة اعضاء على الاقل باعمال المجلس البلدي .

اما اختصاص المجلس فهو فيما يتعلق بالبلديات الكبرى لا يختلف بشيء عنه في البلديات الصغرى . ويجب ان ترسل صورة عن مذاكراته في غضون ثلاثة ايام الى وزير الداخلية وتكون مذاكرات المجلس التابعة في البلديات الصغرى لتصديق المحافظ تابعة هنا لتصديق وزير الداخلية وسكوت الوزارة مدة ثلاثين يوما يكون بحكم الموافقة : اما رفض التصديق فيمكن الرجوع بشأنه بدعوى امام مجلس الشورى . والنوع الثاني من مذاكرات المجلس عبارة عن القرارات التي يجب ارسال وصل بها خلال (١٥) يوما من تاريخ ارسالها . والنوع الثالث من مذاكرات المجلس يشمل المذاكرات المعتبرة ملغاة حكماً لحرق القوانين والانظمة النافذة او لتجاوز حدود السلطة ويكون ذلك بواسطة قرار صادر عن وزير الداخلية .

٢ — رئاسة البلديات الكبرى لا تكون الرئاسة عن طريق الانتخاب من بين الاعضاء بل عن طريق التعيين بواسطة مرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية .

والرئيس يدير شؤون البلدية وله ان يتنازل عن قسم من اختصاصاته الى احد الاعضاء بقرار منه يدون في سجل البلدية. ويعين الرئيس لسنة ويمكن تجديد انتخابه اما اختصاص رئيس البلدية الكبرى فهو نفس اختصاصات رئيس البلديات الصغرى فليرجع اليها.

هذا هم ماتضمنه القرار ١٦٠ مكرر وقد كان حتى ١٠ كانون الثاني ١٩٣٦ مطبقة على جميع البلديات الكبرى الا انه بصدد القرار ٦/ل. ر. اصبحت مدينة دمشق الممتازة وحدها مستثناة من احكامه وهو لا يزال مرعي الاجراء فيما يتعلق ببقية البلديات الكبرى في الدولة السورية. وكذلك بلدية حلب فانها مستثناة من احكامه وهي تسير باعمالها وفقا لقرار حاكم دولة حلب رقم ٨٩١ تاريخ ٢٧ ايلول ١٩٣٤ والقرارات المعدلة له ولا سيما قرار المفوض السامي عدد (٨) الصادر بتاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٣٦ بشأن مجلس حلب البلدي وهو يتألف من ثلاثة عشر عضواً على اساس الطوائف على ان يعين اربعة من هؤلاء الاعضاء بمرسوم يتخذه مجلس الوزراء وينتخب ثمانية وفقاً للقرار رقم ٦/ل. ر. وعضو اجني يعين بمرسوم يتخذه مجلس الوزراء. يعين رئيس مجلس بلدية حلب من بين اعضاء هذا المجلس بمرسوم يتخذه بناء على اقتراح وزير الداخلية ويعمل ضمن الاحتياطات المحددة له بموجب قرار حاكم دولة حلب رقم ٨٩١ تاريخ ٢٧ ايلول ١٩٣٤ المذكور اعلاه.

(٤) محافظة مدينة دمشق الممتازة :—

(١) — نظرة عامة :

يتألف من اراضي مدينة دمشق منطقة ادارية تابعة للجمهورية السورية يطلق عليها اسم مدينة دمشق الممتازة اداريا. تخضع هذه المدينة الممتازة ادارياً لنظام اداري خاص حدد بموجب القرار ٦/ل. ر. تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٣٦ وقد حلت محل بلدية دمشق في جميع حقوقها وواجباتها وتتمتع هذه المدينة الممتازة ادارياً بالشخصية المدنية. تتألف ادارة المدينة الممتازة من سلطة تنفيذية وسلطة مناقشة. اما السلطة التنفيذية

فيتولاها محافظ تعاونه لجنة المدينة ودوائر مختلفة واما سلطة المناقشة فيتولاها المجلس البلدي .

(٢) — محافظ المدينة الممتازة:

أ — نظامه الشخصي : يعين هذا المحافظ بمرسوم من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية ويجب ان يكون سوريا متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية هذا هو نص المادة (٥٦) من القرار (٦) وقد جاءت الفقرة الاخيرة من المادة (٤٣) من المرسوم الاشتراعي ١٦٠ تاريخ ١٠ آب ١٩٤٣ وقالت « ويتبع محافظ مدينة دمشق الممتازة النصوص والاحكام المطبقة على سائر المحافظين » اذن لا يختلف هذا المحافظ عن غيره من محافظي الدولة من حيث الحقوق والواجبات التي اوردها في حينه وهو يأتي في التشريفات بعد الوزراء .

ب — اختصاصه : اعمال المحافظ على قسمين منها ما يمارسه بالاشتراك مع المجلس البلدي فيهيء لهذا المجلس مثلاً الموازنة ثم ينفذ هذه الموازنة ومنها ما يمارسه المحافظ لوحده عملاً بصلاحيته الخاصة المحددة في القرار ٦ وعلى الأخص المادة (٥٩) منه وله في بعض الاحوال ان يفوض امين السر العام او رؤساء دوائر المدينة الممتازة بالتوقيع عنه على انه لا يمكنه ان يفوض رؤساء الدوائر بالتوقيع إلا في المسائل التابعة لدائرته (المادة ٦٧) . أما اختصاصاته فيمكن اجمالها فيما يلي :

١ — الضابطة البلدية : والمقصود تأمين الأمن والراحة العامة والسهر على الصحة العامة فيما يتعلق بالأمن يتولى المحافظ تنظيم السير وتسهيل التجول في الشوارع ومنع حدوث حريق وهدم الابنية المنذرة بالانهيار او اصلاحها .
وفما يتعلق بالراحة العامة يقوم المحافظ بتنظيم كل ما هو متعلق بالتجمعات والضوضاء والمنازعات والمشاجرات في الاماكن العمومية والمسارح والمقاهي والفنادق والأندية .

وفما يتعلق بالتدابير الصحية يحدد المحافظ من بعض الحريات الشخصية فيتوخى في ان تكون البضائع المعروضة للبيع ولا سيما الغذائية منها موافقة لاشتراط

الصحية وكذلك يقوم المحافظ بتأمين الضابطة الصحية العائدة للعساكن فيمنع او يرفض رخصة البناء لأسباب عمرانية وتجميلية وكذلك لأسباب صحية كما نص على ذلك القرار رقم ١٤ تاريخ ٢٩ كانون الثاني ١٩٣٨

ويشترط في اعمال الضابطة التي يمارسها محافظ المدينة الممتازة ان يتقيد بالهدف الذي وضعه لها القانون وان تكون متناسبة مع الغاية المطلوب ايفاؤها .

وهنا لا بد من الاشارة الى ان اعمال الضابطة الادارية تختلف عن سواها بأنها :

١ - مختصة بشخص المحافظ ٢ - وان المحافظ يمارسها باسم البلدية وليس باسم الدولة فمسؤولية العمل تقع بالنتيجة على خزانة البلدية وليس على خزانة الدولة ٣ - ولكن المحافظ يمارس هذه الاعمال تحت مراقبة وزير الداخلية الذي له ان يلغيا او يوقفها وفقاً للمادة (٦٧) من القرار ٦ ونصها : « يمكن لوزير الداخلية في أي وقت كان ان يلغي بقرار يذكر فيه الاسباب الموجبة لقرارات المحافظ المتضمنة احكاماً ضابطة او ان يوقف تنفيذ هذه القرارات . اما قرارات المحافظ الاخرى فلا تقبل المراجعة إلا امام مجلس الشورى » .

وكذلك فقد نصت المادة (٧٠) على انه اذا رفض المحافظ او اهمل القيام بأحد الاعمال المنصوص عليها في القوانين والانظمة فيمكن لوزير الداخلية بعد ان يكون قد طلب منه القيام بهذا العمل ان يقوم هو نفسه به او ان يأمر القيام به .

٢ - سلطته الوصائية : يعين المحافظ رأساً الموظفين في جميع وظائف المدينة

الممتازة التي لا ينص القانون على طريقة اخرى للتعين فيها وهو يكف يدهم ويعزلهم ضمن الشروط القانونية فيحق له ان ينفرد بفرض العقوبات الآتية (المادة ٧٢) التأنيب التعنيف مع تدوينه في اصابة الموظف ، الحسم من الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر وتأخير الترقية . اما العقوبات الثلاث التالية فلا بد لفرضها من موافقة لجنة المدينة الممتازة وهي كف اليد بدون راتب لمدة سنة على الأكثر وتنزيل الرتبة درجة او عدة درجات والعزل . والمحافظ الحق بوضع النظمة موظفي البلدية وتنظيم ملاكاتهم وتحديد رواتبهم وكيفية ترفيعهم دون ان يكون ذلك خاضعاً لمراقبة وزير الداخلية .

وكذلك يتولى المحافظ في المدينة الممتازة السلطات الممنوحة لمحافظة المحافظات في القوانين المتعلقة بالمختارين ومجالس الأحياء .

هذا موجز ما يتعلق بسلطته الوصائية وهو بدوره تابع لسلطة وزير الداخلية الوصائية ، عند ما يتولى الاختصاصات التي تخولها القوانين والانظمة محافظي المحافظات وبنوع عام كل مرة يعمل كممثل للدولة وكذلك عند ما يعمل كرئيس للسلطة التنفيذية في المدينة الممتازة .

٣ — تمثيله شخص البلدية المعنوي : يقوم محافظ المدينة الممتازة بهذه الصفة بإدارة اموال وعقارات المدينة ويقوم بجميع الاعمال اللازمة لصيانة حقوقها كما انه يدير بهذه الصفة واردات المدينة ويشرف على حساباتها ويكون الآمر بصرف الموازنة البلدية ويجري عقود البيع والايجار والقسمة والمصالحة وقبول الهبات ويمثل المدينة الممتازة امام المحاكم (ولكن يشترط لهذا التمثيل ان يكون حسب الشروط المتفق عليها مع لجنة المدينة الممتازة) .

(٣) — لجنة المدينة الممتازة :

يعاون محافظ المدينة الممتازة في عمله التنفيذي لجنة مؤلفة تحت رئاسته او تحت رئاسة نائب عنه من مكتب المجلس البلدي ورؤساء الدوائر . تدرس لجنة المدينة الممتازة جميع المسائل المتعلقة بإدارة المدينة التي يعرضها عليها المحافظ او التي تعرض عليها وفقاً للقوانين والانظمة وهي تبت ايضاً في المسائل التي يحيلها المجلس البلدي . تجتمع اللجنة مرة في الاسبوع على الأقل وجلساتها سرية على انه يجوز للمحافظ ان يرخص في حضورها لكل شخص يرى حضوره مفيداً .

وصفة قراراتها استشارية ويجوز للمحافظ على عهده ان لا يتقيد بها ما لم تنص القوانين على خلاف ذلك .

(٤) — دوائر المدينة الممتازة :

يوزع موظفو المدينة الممتازة على دوائر ثلاث . دائرة الشؤون الادارية

ودوائر المالية والدوائر الفنية في رأس الاولى امين السر العام الذي يجب تعيينه وتعيين رئيسي الدائرتين الباقيتين بموجب قرار من وزير الداخلية بناء على اقتراح المحافظ وقد اصدرت المدينة الممتازة ملاكاً جديداً لموظفيها اصبح نافذ المفعول اعتباراً من مطلع عام ١٩٤٥

(٥) المجلس البلدي :

أ — تشكيله : يتألف المجلس البلدي لمحافظة المدينة الممتازة من اربعة اعضاء معينين بمرسوم يتخذه مجلس الوزراء وثمانية اعضاء يجري انتخابهم وفقاً للجدول الملحق بالقرار (٦) من قبل الوزراء السابقين ورئيس واعضاء مجلس الشورى والمفتي ومدير الاوقاف ورؤساء مختلف طوائف الاقليات ورؤساء بلدية دمشق السابقين واعضاء مجلس دمشق البلدي السابقين والعاملين واعضاء غرف التجارة والصناعة والزراعة واعضاء مجلس قضاء دمشق المركزي غير الموظفين السابقين والعاملين ورئيس ونائب رئيس وامين صندوق وامين سر كل من مكاتب جمعيات اصحاب المهن الحرة واعضاء مجلس نقابة المحامين الاصليين ورؤساء جمعيات اصحاب الحرف غير الحرة والمختارين ومعاونتهم واعضاء مجالس الاحياء .

ب — مدة الوكالة وانتهائها : مدة الوكالة ست سنوات على ان يحدد نصف الاعضاء كل ثلاث سنوات . وتنتهي الوكالة ١ — بصورة طبيعية اي بالوفاة او بانتهاء مدة الوكالة القانونية والعضو المنتخب في هذه الحال من اجل ملء الشاغر تكون وكالته للمدة الباقية من وكالة العضو الذي قام مقامه . ٢ — بالاستقالة وهي إما اختيارية وتصبح نهائية بعد وصولها لأمانة السر العامة بمدة خمسة عشر يوماً وإما حكومية عند ما يتخلف العضو ثلاث جلسات متوالية بدون سبب يراه المجلس مشروعاً ولا بد لأجل ذلك من قرار يصدر عن وزير الداخلية . ٣ — بواسطة حل المجلس البلدي وذلك بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية بعد ان يكون قد اوقف بقرار من الوزير واصر المجلس على تجاوز اختصاصه وفي هذه الحال يلجأ الى تعيين مجلس موقت ولكن قد يدوم هذا المجلس وقتاً طويلاً .

ج — دوراته : يجتمع المجلس كل سنة بثلاث دورات عادية في شهر شباط وشهر

حزيران وشهر كانون الاول وتدوم كل دورة خمسة عشر يوماً على الاكثر ويجوز للمحافظ تمديد دورتي شباط وحزيران اسبوعاً واحداً ودورة كانون الاول حتى نهاية الشهر ويجوز كذلك دعوة المجلس بقرار يصدق عليه وزير الداخلية من اجل دورة استثنائية على ان لا تتجاوز مدتها ثمانية ايام وعلى ان يتقيد المجلس بمجدول الاعمال. ولهذه الدورات اهمية اذ ان كل قرار يتخذه المجلس خارج الدورات القانونية يعتبر لاغياً ولما كان لابد من تهيئة الاعمال التي يجب عرضها على المجلس في دوراته فقد خول القرار (٦) المجلس البلدي بتشكيل لجان تحضيرية من اعضائه . ولابد من الاشارة الى ان جلسات المجلس علنية مالم يقرر المجلس اعتبار الجلسة سرية من اجل امور استثنائية .

د — اختصاصه: يقوم المجلس البلدي باحداث وتنظيم الخدمات العامة التي يعود نفعها للمدينة الممتازة وبعض هذه الخدمات اضطرارية بحكم القانون ولا يمكن التملص منها كتأمين الماء الصالح للشرب وخدمة الصحة البلدية وتنظيم الهال ومصلحة الاطفاء الخ... اما غيرها من الخدمات فهي اختيارية كالنشاء ملاجي ومستشفيات ومستودعات ومعاهد خيرية وسواها فقد يكتفي المجلس بان يقرر مساعدة هذه المؤسسات فقط بدون اللجوء الى احداثها وتولي شؤونها . وهنا نصل للبحث في نظرية «خطة البلديات الاجتماعية» اي انه هل يجوز للبلدية ان تقوم باحداث خدمة ذات هدف تجاري او صناعي ؟

الجواب كلا من حيث المبدأ لأن الدولة ليست تاجرة . وهكذا يجب ان تكون مؤسساتها العامة فالأصل حرية الافراد في تعاطي التجارة والصناعة على مسؤوليتهم الخاصة حتى اذا تعرضوا للافلاس يكونون المسؤولين وحدهم عن هذه النتيجة التي صاروا اليها اما اذا افلست البلدية فانها تعود على المكلفين وبهذا تجعل ثروتهم عرضة لخطر اكيد . الا ان الاجتهاد الاداري الذي سار عليه مجلس الشورى الفرنسي هو ان تقوم البلدية ذاتها بالمشاريع الاقتصادية في احوال ثلاث : لاسباب انضباطية واسباب تستدعيها انظمة الطرق العامة واسباب ناتجة عن عدم كفاية المشاريع الخاصة

١ — الاسباب الانضباطية : في عام ١٩٠٦ اقدمت بلدية باريس على فتح حمامات عمومية من اجل سلامة النظافة في المدينة وهذا المشروع داخل ضمن اختصاصها فاعتضت نقابة اصحاب الحمامات العمومية على قرار المجلس البلدي وطلبت فسخه فرد مجلس الشورى الطلب بحجة ان المجلس البلدي مكلف في الاصل القيام بتأمين نظافة المدينة والسهر على الصحة العامة .

٢ — الاسباب التي تستدعيها انظمة الطرق : يجوز للبلدية ان تقوم عوضاً عن الافراد في الامور التي قد تعرقل تطبيق نظام السير في الطرق العامة مثلاً قضية الجرح وحفلات الترام . وقد اقر مجلس الشورى الفرنسي منذ عام ١٩٠٧ للبلدية حق حفظ السير في الطرق العامة كتمديدات النور والغاز في المدينة وحفلات الترام .

٣ — الاسباب الناتجة عن عدم كفاية الخدمات العامة ، او عدم وجود هذه الخدمات فللبلدية ان تفتح صيدلية عند عدم وجودها في البلدة او عند عدم كفاية الصيدليات الموجودة فيها ولكن اذا زال المانع أي عند تأسيس صيدلية من قبل احد الافراد يعود الممنوع وتعلق البلدية بصيدليتها . وقد اقر مجلس الشورى الفرنسي للبلدية الحق في تأسيس امور كإلية كدور سينما او مسارح .

وقد توسعت هذه الاستثنآت بسبب ظروف الحرب العامة لان حالة الحرب استدعت الاهتمام بنوع خاص بقضية الاعاشة فمن اجل تغذية وتموين المدن اعترف بمجلس الشورى للبلديات بحق تعاطي كل ما يهتم تموين المدن وتغذية الاهلين وكذلك في عام ١٩٢٦ بسبب هبوط الفرنك وارتفاع الاسعار ارتفاعاً جنونياً وسعت الحكومة سلطة البلديات وسمحت لها بتعاطي امور التجارة والصناعة .

وفي سورية صدر مرسوم اشتراعي رقم ٥٧ بتاريخ ٢٦ ايلول ١٩٣٦ واعطى البلديات حق ضبط مؤسسات استثمار أو بيع المواد الآتية : الطحين والخبز والخضر والحليب واللحم والزيت والسمن والوقيد وزيت الكاز والجليد وذلك عندما تشعر البلدية ان هنالك حركة مدبرة ترمي الى توقيف استثمار هذه المؤسسات واستنكافها عن البيع وبعد ان انزل القانون العقوبات القامعة اعطى حق الضبط المذكور الى رئيس

البلدية على ان يصدر قراراً معللاً تابعا لتصديق وزير الداخلية ويحول البلدية حق استثمار المؤسسات المضبوطة مباشرة او بالواسطة وقضى بان يثابر مأمورو ومستخدمو وعمال هذه المؤسسات على العمل تحت امره البلدية وإلا فهم يستهدفون لعقوبات جزائية من حبس او غرامة او العقوبتين معاً . وفي ٢٦ تشرين الاول ١٩٣٦ صدر المرسوم رقم ٨٦١ (وكان يجب صدور مرسوم اشتراعي لأن المرسوم ٥٧ المار ذكره هو مرسوم اشتراعي) وهو يحول رئيس البلدية منع اخراج الحاصلات الضرورية المار ذكرها من نطاق البلدية في حال شعوره بحركة ترمي الى توقيف استثمار المؤسسات المذكورة واستنكافها عن بيع هذه الحاصلات . وفي الحرب الاخيرة لا يخفى ان قضية التموين والتغذية هيمنت عليها ادارة خاصة ، وقد استندت على مؤازرة البلديات في عملها الحيوي وباتهاء الحرب زالت اسباب وجودها .

وهناك ثلاثة اساليب لممارسة العمل التجاري او الصناعي من قبل البلديات ، عن طريق الامانة (بواسطة عمال وموظفي البلدية) وعن طريق الامتياز الربح او الخساره عائد للشركة صاحبة الامتياز (وعن طريق التأجير .

هـ — مراقبة أعمال المجلس البلدي : هنالك القرارات التابعة للتصديق الصريح او الضمني ، والقرارات التي يكتفي باعطاء وصل بها ، وقرارات الاستشارية ، والقرارات الملغاة حكماً . وقد ذكرنا عنها شيئاً في الفقرات السابقة . ويمكن اللجوء الى الغاء هذه القرارات اما عن طريق السلطة الوصائية او عن طريق القضاء الاداري .

(٦) مشروع قانون البلديات الجديد :

تقدمت الحكومة السورية الى المجلس النيابي في دورة آذار عام (١٩٤٤) بمشروع قانون ادجت فيه انظمة البلديات السورية على اختلاف درجاتها ووحدت بموجبه القوانين والانظمة المرعية الاجراء بهذا الشأن وقد اعتبرت الحكومة في هذا المشروع البلديات السورية على اربع درجات :

اولى وهي دمشق وحلب وثانية وهي مراكز المحافظات وثالثة وهي مراكز
الاقضية ورابعة وهي مراكز النواحي والقرى على ان يكون عدد اعضاء البلديات
الاولى من ٢٥ الى ٤٠ عضواً والثانية من ١٥ الى ٢٠ والثالثة ١٠ والرابعة ٥ على ان
لوزير الداخلية استصدار مرسوم بناء على قرار مجلس الوزراء برفع درجة البلدية
من الدرجة الرابعة للدرجة الثالثة ومن الدرجة الثالثة الى الدرجة الثانية ، كما ان
لوزير الداخلية ان يحدث بلديات الدرجة الرابعة بقرار منه مع مراعاة عدد سكان
القصبة وموارد رسومها البلدية واهمية مركزها .

وقد اخذ المشروع بمبدأ الانتخاب والغى التعيين للمجالس البلدية خلافاً لاحكام
القرار ٦ / ل و وفصل شرائط الناخبين والمنتخبين واشترط تمثيل المهن الحرة تمثيلاً جدياً
ولا يخفى ما للمكانة التي تكون للمجالس البلدية عندما يكون بين اعضاءها مهندسون واطباء
وصيادلة ومحامون الخ . . . وقد ابان المشروع كيفية اجراء عملية الانتخاب على وجه
التفصيل واقتبس في هذه الناحية احكاماً كثيرة من نظام الانتخاب للمجالس النيابية
البلدية وفي البلاد المجاورة .

ولما كانت اهم اعمال المجالس البلدية تنحصر في اقرار الموازنة ودرس المشاريع
ومراقبة الخدمات العامة للبلديات فقد رأت الحكومة في مشروعها ان لا تجتمع
المجالس في كل اسبوع بل ان يكفي بدورة واحدة في السنة مدتها خمسة عشر يوماً
يمكن تمديدها لشهر واحد على الاكثر وان تدعى المجالس عند الاقتضاء لدورات
استثنائية . اما مكاتب المجالس وهي تتألف من رئيس البلدية ورؤساء الدوائر
فيمكنها الاجتماع لدى الحاجة لاقرار الامور الثانوية .

ولما كان اختيار الرئيس في المجالس البلدية من الامور الهامة بحيث يتربح
انتقاؤه بابعاد الناس نظراً واسماهم خبرة واملاهم ثقافة ولما كان الانتخاب المجرد قد
لا ياتي بالغاية المتوخاة فان الحكومة قد قررت في مشروعها بان تكون الرئاسة في
بلديات الدرجة الاولى بانتخاب المجلس لثلاثة اعضاء ينتقي منهم وزير الداخلية واحداً
ويستصدر مرسوماً بتعيينه بناء على موافقة مجلس الوزراء وفي بلديات الدرجة الثانية
ينتخب رئيس البلدية من قبل اعضاء المجلس البلدي على ان يقترن انتخابه بقرار

يصدره وزير الداخلية وفي البلديات الدرجة الثالثة يتولى رئاسة البلدية القائمة عام وفي بلديات الدرجة الرابعة يتولى هذه الرئاسة مدير الناحية .

وبوجه عام فقد تضمن المشروع احكاما بعضها قديم له في الانظمة السابقة شبيه او نص ادخل عليه شئ من التعديل بما يتلائم مع الاوضاع الاستقلالية وبعضه نتيجة التجارب في ميادين العمل والاختبار عند الممارسة . وقد اقتبست اللجنة التي قامت بتهيئة بعض الاحكام عن تشريع البلاد المجاورة واسترعى نظرها اختلاف انظمة البلديات في الدولة الواحدة .

ففي تركيا نرى الاصول المتبع في استنبول غيره في انقره كما ان لكل من انقره القديمة وانقره الحديثة قانونا خاصا به فالبلدية في انقره الحديثة مؤلفة من الوالي ومن دوائر فنية خاصة تتولى التنفيذ ، اما المجلس الذي يتولى المناقشة فيتألف من مديري الدوائر الحكومية في حين ان البلدية في انقره القديمة يمارس اعمالها مجلس منتخب يرأسه رئيس البلدية . وفي استانبول نرى امين العاصمة هو الذي يرأس المجلس البلدي المنتخب غير ان الوالي هو الأمر الحقيقي فيها والرقب على اعمالها . اما في بقية الولايات والاقضية التركية فان الرئيس فيها هو الوالي او القائم مقام . وفي القطر المصري تكاد بلدية القاهرة ان تكون حكومية بمحتة يرأسها وزير الاشغال العامة في حين انها في الاسكندرية تتألف بالانتخاب وفيها تمثيل للجانليات الاجنبية . وفي فلسطين البلديات حكومية يرأسها الحاكم الاداري في الولايات او القائم مقام في الاقضية ولكن في النواحي يكون الرئيس بالانتخاب وهذه البلديات موضوعة في كل اعمالها تحت اشراف ممثل الحكومة .

وفي العراق يتولى رئاسة بلدية بغداد امين العاصمة وتعيينه يكون من وزير الداخلية والاعضاء هناك مزيج من منتخبين ومعيينين ويمكن تعيين امين العاصمة منهم . وفي الموصل يتولى رئاسة اعمال البلدية المحافظ والمجالس في البصرة مؤلفة من اعضاء منتخبين ومعيينين على ان الاعضاء في بقية البلاد منتخبون .

هذه نظرة عامة في مشروع قانون البلديات الجديد والاسس التي ارتكز عليها إلا انه لا يزال قيد الدرس لدى اللجان المختصة في المجلس النيابي ولم يبت فيه حتى هذا التاريخ (نهاية عام ١٩٤٥) .

سابعاً - المؤسسات العامة

(١) تعريفها والاسباب المبررة لوجودها :

هي عبارة عن خدمات عامة ذات شخصية معنوية كالجامعة مثلاً وقد احدثت بجانب الدولة والمحافظات والاقضية لسبيين رئيسيين .

١ - سبب اداري وهو تحميس القائمين بها على العمل بنشاط وهمة في سبيل تأمين الخدمة وذلك عن طريق الاستقلال المالي الممنوح لهذه المؤسسات .

٢ - سبب مالي وهو حمل الناس على مساعدة هذه المؤسسات مادياً وتشجيعهم على التبرع لها بسخاء .

(٢) الفرق بين المؤسسات العامة والمؤسسات الخادمة للمنافع العامة :

المؤسسات العامة هي خدمات عامة ولذلك فهي تتمتع بالشخصية الادارية اسوة بالدولة والمحافظات والاقضية والبلديات اي ان لها حقوقاً وواجبات مشابهة لحقوق وواجبات بقية الوحدات الادارية . بينما المؤسسات الخادمة للمنافع العامة هي عبارة عن جمعيات خاصة تأسست خارج الادارة كشروع مستشفى تقوم به احدى الجمعيات الخيرية الخاصة فينتج عن ذلك النتائج التالية :

١ - لا يتحدث المؤسسات العامة الا بموجب قانون بينما يكتفي بمرسوم بناء على رأي مجلس الشورى من اجل اعتبار مؤسسة من المؤسسات الخاصة بخدمة للمنافع العامة (قانون الجمعيات العثماني) .

٢ - من اجل الغاء مؤسسة عامة او مؤسسة خادمة للمنافع العامة تتبع نفس الاصول المتبعة في الاحداث لكل منها .

٣ — ان المؤسسات العامة خاضعة للوصاية الادارية بينما المؤسسات الخادمة للمنافع العامة غير تابعة لهذه الوصاية ولذلك :

أ — تراقب السلطة الوصائية (الدولة او المحافظة) الهبات الممنوحة للمؤسسات العامة خدمة لها كي لا تصبح اسيرة احسان الواهب . مثال ذلك ان مجلس الشورى الفرنسي رفض قبول هبة من احدى الجامعات الفرنسية لانه اشترط عليها مقابل ذلك ان تحدث مقبرة للكلاب وقد علل المجلس قراره بان هذا العمل لا يدخل ضمن اختصاص الجامعة .

ب — تراقب السلطة الوصائية هذه الهبات الممنوحة للمؤسسات العامة حفظاً لحقوق الورثة من عبث الواهب او الموصي .

ج — تراقب السلطة الوصائية هذه الهبات في سبيل خدمة الدولة كي لا تجرد اموال كثيرة عن طريق الوقف لهذه المؤسسات وكي لا تقوى هذه المؤسسات فيخشى طغيانها .

د — تعتبر العقود الصادرة عن المؤسسات العامة عقوداً عامة وبالتالي تابعة للقضاء الاداري بينما العقود الصادرة عن المؤسسات الخادمة للمنافع العامة تعتبر عقوداً خاصة اي تابعة للمراجعة امام المحاكم العادية .

ه — تنظم المؤسسات العامة حساباتها بموجب احكام قانون المحاسبة العامة بينما المؤسسات الخادمة للمنافع العامة لها ان تتبع الاسلوب الذي ترغب فيه .

و — ان الاملاك العقارية لمحابسي المؤسسات العامة مرهونة رهناً شرعياً ضماناً للديون التي تكون للمؤسسة عليهم ولا يوجد شيء من ذلك فيما يتعلق بالعقارات العائدة لمحابسي المؤسسات الخادمة للمنافع العامة .

ز — ان العمال والمستخدمين في المؤسسات العامة هم موظفون بينما العمال والمستخدمون في المؤسسات العامة هم غير موظفين .

ح — ان الاشغال التي تقوم بها المؤسسات العامة تعد من الاشغال العامة ويرجع في الخلاف بشأنها الى المحاكم الادارية بينما الاشغال التي تقوم بها المؤسسات

الخادمة للمنافع العامة تعتبر اشغالا خاصة يعود امر البت في الخلاف بشأنها الى المحاكم العادية .

(٣) المقياس الذي تفرق بموجبه المؤسسات العامة عن المؤسسات الخادمة

للمنافع العامة :

اذا رجعنا للهدف وجدنا ان كلا المؤسساتين تعملان في سبيل تأمين المنافع العامة ولذلك فان مجلس الشورى الفرنسي وجد ان المقياس للتمييز بينهما هو ان يرجع :

١ — الى اصل انشائها .

٢ — الى كيفية تنظيمها .

٣ — الى الامتيازات التي تتمتع بها كل منها . فمن حيث اصل انشائها ذكرنا ان المؤسسة العامة تحدث بقانون بينما المؤسسة الخادمة للمنافع العامة تكون غالباً بواسطة هبة او وصية احد المحسنين وتحدث بمرسوم في مجلس الشورى . ومن حيث التنظيم تحتاج المؤسسة العامة الى قوانين وانظمة بينما المؤسسة الخادمة للمنافع العامة تنظم حسب مشيئة مؤسسها . ومن حيث الامتيازات فان المؤسسات العامة تنفرد في حق فرض بعض الرسوم وحق طلب الاستملاك ، كما ان موازنتها تكون تابعة للتصديق من قبل السلطة الوصائية التي لها ان تقيد فيها بعض النفقات الاضطرارية حكماً كالا اعتمادات اللازمة لوفاء الديون التي على المؤسسة .

(٤) الفرق بين المؤسسات العامة والاشخاص الادارية الاخرى :

١ — بينما نرى الاشخاص الادارية التي هي من نوع واحد كالمحافظات والاقضية مثلاً تتمتع بنفس الحقوق وتخضع لنفس الواجبات نرى ان المؤسسات العامة تشكل فئات مختلفة عن بعضها البعض من حيث الحقوق والواجبات .

٢ — بينما نرى ان المحافظات والاقضية متمتعة بشخصية ذات استقلال نوعي ، نرى المؤسسات العامة تابعة لشخص اداري آخر مرتبطة به . فمنها ما هو مرتبط

بالدولة كالجامعة والمجمع العلمي والغرف التجارية والصناعية والزراعية ، (وقد انشيء
واحدة من كل من هذه الغرف في دمشق وحلب وترك لبقية المدن السورية حق
تشكيل غرفة موحدة للتجارة والصناعة والزراعة بموجب المرسومين الاشتراعيين
المؤرخين في ٢ تشرين الاول ١٩٣٧ رقم ٩٧ و ٩٨) كما انه توجد مؤسسات عامة
مرتبطة بالمحافظات او البلديات كملاجئ العجزة والمستشفيات العامة .

الفصل الرابع

التشكيلات الادارية

في بعض الدول الاجنبية والعربية

(١) التشكيلات الادارية في فرنسا :

نبداً بدراسة التشكيلات الادارية في فرنسا لان تشريعنا السوري مقتبس عن تشريعها فالقرارين ٥ و ٦ / ل . ر اللذان هما من صنع المفوضية الفرنسية يتضمنان احكاماً عديدة منقولة عن القوانين الادارية الفرنسية .

ان الدولة الفرنسية تعمل في تشكيلاتها الادارية بمبادئ فصل السلطات وفصل الوظائف ونهج الامر كزية الادارية كما سيتبين ذلك من التفصيل الآتي :

تقسم اراضي الجمهورية الفرنسية الى ولايات والولايات الى ألوية والألوية الى نواح أو بلديات .

١ — الولاية : تتكون سلطة العمل في « الولاية » من الوالي ، أما سلطة المناقشة فتتكون من مجلس الولاية ومن المجلس العام ومن لجنة الولاية وعدد الولايات (Départements) في فرنسا يبلغ التسعين .

أ — سلطة الوالي وتمثيلة للدولة والولاية في آن واحد واختصاصه الخ . كل ذلك يشبه ما ذكرناه بشأن المحافظ السوري فلا حاجة للتكرار .

ب — مجلس الولاية له صفة مزدوجة فهو مجلس اداري ومحكمة ادارية في آن واحد ولا يوجد في كل ولاية مجلس منه كما كان في السابق بل يوجد مجلس في منطقة باريس

و ٢٢ مجلساً مشتركاً لبقية الولايات (مرسوم ٦ ايلول ١٩٢٦). ويتألف هذا المجلس من رئيس واربعة اعضاء يعينون بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية بموجب مسابقة بين المجازين في الحقوق. ومجلس الولاية بوصفه مجلساً ادارياً يبدي رأيه في الامور التي يعرضها عليه الوالي ويكون لرأيه صفة استشارية محضه، وبوصفه محكمة اداريه يمكنه أن ينتدب احد اعضاءه لمركز الولاية من اجل البت في القضايا البسيطة، أما في القضايا العادية فينظر فيها بهيئته العامة واختصاصه يشمل مخالفات انظمة الطرق والخلافات الناشئة عن الانتخابات البلدية وقضايا تخفيض الضرائب المباشرة أو الاعفاء منها والخلافات الناشئة عن تنفيذ الاشغال العامة. وهو يقضي في هذه الاحوال كلها بصفة محكمة بدائية وتكون قراراته تابعة للاستئناف لدى مجلس الشورى.

ج — المجلس العام أصبح منذ قانون ٢٢ حزيران ١٨٣٣ مؤلفاً عن طريق الانتخاب، وبموجب قانون ١٠ آب ١٨٧١ الذي هو بمثابة قانون اساسي للمجالس العامة تكون شروط الناخب هي نفسها التي تقرر في ناخبي المجلس النيابي وهي نفسها تشترط في المنتخب أن يكون قد أتم الخامسة والعشرين من سنه وأن يكون له ارتباط بالولاية كأن يكون مسكنه فيها او ان يكون مسجلاً في جداول الضرائب المباشرة لتلك الولاية.

مدة وكالة أعضاء المجالس العامة ست سنوات مع التجديد النصفى وهذه الوكالة مجانية ما عدا في ولاية «السين» وليس لهذه المجالس صفة قضائية بل صفتها ادارية فقط وهي تمارس أعمالها في دورتين عاديتين مع امكان فتح دورات استثنائية. أما اختصاصها فينحصر بالتصويت على موازنة الولاية والاشراف على الخدمات العامة التابعة لها وتشارك مع الوالي بممارسة السلطة الوصائية ازاء البلديات وتبدي تمنياتها في شؤون الولاية.

د — لجنة الولاية أحدثت بموجب قانون ١٠ آب ١٨٧١ وهي تتألف من اربعة اعضاء على الأقل وسبعة على الأكثر ينتخبهم المجلس العام من اعضاءه. اما اختصاصها

فينحصر في ممارسة الوالي صلاحياته المالية وفي تدقيق مشروع الموازنة التي يهيئها الوالي وتقدم بشأنها تقريراً الى المجلس العام وفي درس الامور التي يعهد هذا المجلس للجنة الولاية بدراستها . وفي حال خلاف في الرأي بين الوالي ولجنة الولاية يحق للمجلس العام ان يستدعي القضية لديه للبت فيها وله في هذه الحال ان يحل اللجنة وينتخب لجنة جديدة بدلاً عنها .

٢ — اللواء : لا يؤلف اللواء (arrondissement) شخصية ادارية في فرنسا بل هو عبارة عن قطعة من الاراضي الفرنسية ولذلك فالقائم مقام في فرنسا لا يمثل إلا الدولة ولا يمثل اللواء . وقد اني مرسوم ١٠ ايلول ١٩٢٦ عدداً من الألوية (١٠٦ ألوية) ، وأهم اختصاص القائم مقام الفرنسي مشاطرة الوالي في ممارسة السلطة الوصائية ازاء النواحي فهو يصدق موازونات البلديات عندما لا تتجاوز عشرة ملايين فرنك . اما مجالس الألوية فهي منتخبة لست سنوات مع التجديد النصفى ولها اختصاص استشاري في بعض الامور المنصوص عليها في القانون .

٣ — الناحية : أو البلدية الفرنسية (Commune) هي عبارة عن قسم طبيعي من تقسيمات الادارة الفرنسية وتدار البلديات الفرنسية في الوقت الحاضر بموجب قانون ٥ نيسان ١٨٨٤ ويبلغ عددها حالياً (٣٨) ألفاً . رئيس البلدية ومعاونوه كانوا قبل عام ١٨٨٢ معينين ثم اصبحوا منتخبين بواسطة المجلس البلدي من اعضائه لنفس مدة المجلس ولكن بقي للادارة حق عزلهم أو توقيفهم عن العمل بقرار معال يصدر عن الوالي المختص . وليس في باريس رئيس للبلدية ولكن العاصمة مقسمة الى عدة ألوية على رأس كل منها رئيس بلدية ومعاونون وكلهم معينون بمرسوم من رئيس الدولة وليس لهم سوى صفة ضباط أحوال مدنية بينما يقوم والي الولاية بممارسة أعمال الضابطة البلدية . ومدير الناحية او رئيس البلدية يمثل في آن واحد الدولة والناحية أو البلدية .

اما سلطة المناقشة في البلدية فيمارسها المجلس البلدي وهو منذ قانون ٢١ آذار ١٨٣١ منتخب . يشترط في الناخب نفس الشروط المطلوبة في الناخب للمجلس النيابي

وشروط المنتخب هي نفسها المطلوبة من المنتخب للمجالس العامة في الولايات. ويختلف عدد أعضاء المجالس البلدية من مجلس لآخر ويتراوح عدد هؤلاء الأعضاء بين عشرة وستة وثلاثين عضواً، ولكن المجلس البلدي في ليون يضم ٥٧ عضواً ومجلس بلدية باريس ٩٠ عضواً. وتنتخب المجالس البلدية لمدة ست سنوات مع التجديد الكلي لكل المجالس في آن واحد (الاحد الاول من شهر مايس). والوكالة هنا ايضاً مجانية ما عدا في باريس.

ويختص اختصاص المجالس البلدية في التصويت على موازنة البلدية وادارة اموال البلدية وابداء التمنيات من اجل تحسين الحالة العمرانية في البلدية. وتجتمع هذه المجالس في اربع دورات عادية مدة كل منها (١٥) يوماً بينما في باريس مدة كل منها عشرة ايام فقط وهناك مجال للدورات الاستثنائية. ويجوز حل المجالس البلدية بمرسوم معلن كما انه يجوز توقيف اعمالها بقرار معلن يصدر عن المحافظ المختص.

(٢) التشكيلات الادارية في انكلترا :

التشكيلات الادارية في انكلترا سبقت تاريخياً التشكيلات السياسية فالبرلمان الانكليزي الأول انبثق عن المجالس الادارية التي كانت موجودة في المقاطعات الانكليزية. وتمتاز التشكيلات الادارية في بلاد الانكليز بأنها مرتكزة على هيئات او مجالس منتخبة أشبه ببرلمانات صغيرة تناط بها ادارة الشؤون «الحكومية» (وليس الادارية فقط) المحلية وعلى هذا الاعتبار تقوم هذه المجالس بسن قوانين واحكام خاصة وتهتم باعاشة المنطقة وتؤمن نفقات موظفي الادارة فيها، هذا من جهة، ومن جهة ثانية فباعتبارها قائمة باعمال حكومية لا بد لها من الخضوع ولو قليلاً لاشراف السلطات العامة في العاصمة ولذلك فهي موجودة تحت اشراف البرلمان الانكليزي الذي له أن يعين او يحد من اختصاصها وتحت اشراف الحكومة أو الادارة المركزية التي لها ان تشرف على أعمال الهيئات المحلية فتفتشها وتسدي لها النصائح والارشادات الضرورية لحسن سير العمل فيها.

مما تقدم يتبين ان الاسلوب الانكليزي يختلف عن الاسلوب الفرنسي من حيث ان الاصل في المجالس الادارية حرية العمل بما يتعلق بالضابطة المحلية ولا تدخل السلطة المركزية في هذا العمل إلا عند الاقتضاء بينما في الاسلوب الفرنسي لاتعمل المجالس الادارية إلا ضمن خطة مرسومة وضعتها لها الحكومة وبنوع خاص وزارة الداخلية . ففي الاسلوب الفرنسي وهو اكثر انتشاراً في العالم — تعطى الدرجة الاولى للحكومة المركزية ولا يكون للمجالس المحلية الا المقام الثاني على عكس الحال المتبع في الاسلوب الانكليزي .

تخضع التسميات الادارية في انكلترا حالياً لأحكام قانونين أولهما قانون المجالس البلدية الصادر عام ١٨٣٥ (Municipal Corprations act of 1835) والثاني قانون الحكومة المحلية الصادر عام ١٩٣٣ (Local government act of 1933) .

١ — تقسم بلاد الانكليز في الوقت الحاضر الى (٦٢) مقاطعة ادارية تسمى (Counties) وفي كل منها مجلس منتخب بالاقتراع العام بشكل يشبه كثيراً الشكل المتبع في الانتخابات البرلمانية . وبجانب هذه المقاطعات توجد (٨٣) مقاطعة أخرى تسمى (Counties boroughs) وفي كل منها مجلس بلدي منتخب أيضاً بالاقتراع العام . وهذه المقاطعات وتلك موجودة على قدم المساواة في الاهمية ولكنها تختلف من حيث تشكيلاتها الادارية التقليدية . أما المقاطعات الاولى (Counties) فهي تشمل اقساماً ادارية مختلفة بالحجم والاهمية يقال لبعضها بلديات (Municipal Boroughs) وعددها (٢٥٠) والاخرى نواح مدنية (Urban Districts) وعددها (٨٠٠) وللباقي نواح قروية (Rural Districts) وعددها (٦٥٠) وجميع هذه الاقسام الادارية تدار بواسطة مجالس منتخبة عن طريق الاقتراع العام وما يجدر ذكره ان الاقسام الادارية في انكلترا متساوية في الاهمية وموجودة على قاعدة أفقية واحدة أي انه لا يوجد بينها ارتباط تسلسلي ولا تربط بينها سلطة وصائية تمارسها بعضها بالنسبة للبعض الآخر بشكل عامودي فهي لاتشبه التشكيلات

الادارية الفرنسية التي تشكل بارتباطها هراً ماً قمته الوزارة وقاعدته البلديات أو النوادي .

هذا من جهة ومن جهة ثانية فالمجالس الادارية أو المحلية في انكلترا تنتخب على شكل الاسلوب المتبع في الانتخابات السياسية أي أن أعضاء المجالس الادارية ترشحهم الاحزاب السياسية القائمة في البلاد وعلى هذا تكون المجالس المحلية أشبه ببرلمانات صغيرة كما اسلفنا وتمتاز هذه المجالس أيضاً عن المجالس الفرنسية بأنها تعمل بواسطة لجان منتخبة من المجالس نفسها على أن تضم ممثلين عن الاحزاب السياسية بالنسبة لتمثيلهم في المجلس وأن تستدعي لمشاركتها في عمل مفيد عند الاقتضاء أعضاء غير منتخبين يجري تعيينهم من قبلها . وتقوم هو اللجان بتهيئة الأعمال والتقارير والمجلس يكتب بالتصويت على هذه التقارير .

٢ — أما اختصاص المجالس الادارية المحلية فقد اتسعت شيئاً فشيئاً فمجالس المقاطعات الكبرى أخذت بعضاً من خصائص حكام الصلح وبعضاً من صلاحيات السلطات التي كان يطلق عليها تسمية السلطات الخاصة (ad hoc authorities) وحذت فيما بعد بقية الاقسام الادارية حذوها ، واصبح الآن للمجالس المحلية في انكلترا اختصاص واسع في تهمته بشؤون الطرق العامة وتسهيل وسائل النقل وممارسة أعمال الضابطة الادارية والاعتناء بشؤون الصحة العامة والمعارف العامة (غرف القراءة والمتاحف الخ ...) والاسعافات العامة (السكن والشرب والانارة والتدفئة) أي ان من اختصاص هذه المجالس الاهتمام بقضايا الصحة العامة والثقافة العامة والراحة العامة (health, growth of the mind, well-being) .

٣ — اما الرابطة التي تجمع بين المجالس المحلية والسلطات العامة في المركز فتأتي عن طريق الهبات التي يمنحها البرلمان للمقاطعات (grants-in-aid) والتي يجب أن تصرف بمعرفة السلطة الواهبة وتحت اشرافها ومراقبتها وهذه الوسيلة يمكن القول ان السلطة المركزية قد « ابتاعت » حق المراقبة اي انها دفعت ثمنه . وفي الحقيقة لا يمكن اطلاق كلمة « مراقبة » على العمل الذي تقوم به السلطة المركزية

بل الأمر عبارة عن « تعاون » يجري بينها وبين المجالس المحلية عن طريق الارشاد والنصيحة ليس إلا . واذا احببنا ان نجمل العمل الاداري في انكلترا بكلمة نقول انه يسير بواسطة شركة فالشريك الاكبر يقوم بعمله في العاصمة تحت اشراف البرلمان والشريك الأصغر يقوم بعمله في المقاطعة الادارية بارشاد الشريك الأكبر ولا يوجد بين هذين الشريكين اية رابطة وصائية أو تسلسلية .

وبهذا يكون الاسلوب الانكلنزي المتبع في العمل الاداري مختلفاً تمام الاختلاف عن الاسلوب الفرنسي لأن التعاون فيه ظاهر بين المجالس المحلية من جهة وبين السلطة التشريعية (عن طريق الهبات) والسلطة التنفيذية (عن طريق الارشاد) من جهة أخرى بينما ارتباط المجالس الادارية والبلدية في فرنسا متمصر على السلطة التنفيذية فحسب والاسلوب الانكلنزي الحالي يختلف أيضاً عن الاسلوب الاميركي الذي يربط المجالس المحلية مباشرة بالسلطة التشريعية وحدها كما كانت الحال في انكلترا حتى القرن الثامن عشر .

(٣) التشكيلات الادارية في روسيا السوفياتية :

مرّ معنا في الحقوق الاساسية ان اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية الذي هو عبارة عن « دولة اشتراكية للعمال والفلاحين » يتألف من ست عشرة جمهورية متحدة وبجانبها يوجد عدد من الجمهوريات «السوفياتية» ذات الاستقلال النوعي وبعض « المناطق » المستقلة استقلالاً نوعياً . واغلب هذه الجمهوريات والمناطق مقسمة بدورها الى مناطق أصغر أو مساحات أرضية خاصة بها فالتقسيمات الادارية في روسيا السوفياتية تختلف من جمهورية لأخرى بالنسبة لأوضاعها الخاصة . فجمهورية اوكرانيا مثلاً مقسمة الى (٢٣) منطقة تقسم بدورها الى (٧٤٦) مساحة قروية (Rayons) أو شعاع أرضي قروي و (٧٠) مساحة مدنية او عمرانية . واذا قارنا بين التقسيمات الادارية في هذه الجمهورية والتقسيمات الادارية في جمهورية «روسيا» وجدنا التقسيمات في هذه الجمهورية الاخيرة أكثر تعقيداً فهذه

الجمهورية مقسمة الى (٣٠) منطقة و (٦) أراضٍ تتضمن هي أيضاً (٥) مناطق صغيرة والى ستة أوية و (٢٣٥٠) شعاع قروي و (٢٦٩) شعاع مدني و (٦) مناطق مستقلة و (١٠) أوية قومية .

ويطلقون تسمية «أرض» Territoire على قسم اداري يشمل مقاطعة مستقلة استقلالا نوعياً . ولا تقسم «الارض» الى مناطق إلا عندما تكون مساحتها كبيرة كأراضي «خاروفسك» والاراضي البحرية .

وقد نص الدستور السوفييتي (المادة ٩٤) على ان السلطات المحلية تتألف من المجالس المحلية لنواب العمال (Soviets locaux des députés des travailleurs) وهي منتخبة بالاقتراع العام المباشر وبالتصويت السري لمدة سنتين .

أما سلطة العمل أي سلطة التنفيذ لهذه المجالس الادارية فهي لجان تنفيذية Comités exécutifs تنتخبها هذه المجالس وهي مؤلفة من رئيس ونواب عنه وأمين سر وعدد من الاعضاء وفي الاقسام الادارية الصغرى تتألف هيئة التنفيذ من رئيس ونائب رئيس واحد وأمين سر . وتكون لجان التنفيذ مسؤولة عن عملها لدى المجلس الذي انتخبها ولدى اللجنة التنفيذية للمجالس العائد للمنطقة الادارية التي تأتي فوقها مباشرة .

والنظام السوفييتي يعلق أهمية كبرى على المجالس المحلية وقد نص الدستور السوفييتي في المادة (٩٧) على ان هذه المجالس تشرف على اعمال المجالس المحلية التي هي ادنى منها وتؤمن استتباب النظام العام ومراعاة القوانين وتحمي حقوق المواطنين وتهم بالشؤون الاقتصادية والثقافية المحلية وتنظيم الموازنة المحلية .

أما خصائص المجالس المحلية فهي اصدار «قرارات» (Décisions) واورام (Ordres) في حدود الحقوق التي خولتها اياها قوانين الاتحاد وقوانين الجمهورية المتحدة أو الجمهورية المستقلة التابعة لها . ومن أهم اعمالها اهتمامها بشؤون الدفاع الوطني المحلي واتخاذ المقررات العائدة لتحسين المنطقة ثقافياً واقتصادياً . وتتمتع هذه المجالس بممارسة الساطة الوصائية بالنسبة للمقررات الصادرة عن المجالس التي

هي دونها إذ لها الحق بتعطيل مقرراتها أو تعديلها .

(٤) التشكيلات الادارية في مصر :

١ — التقسيمات الادارية : ينص الدستور المصري في المادة ١٣٢ على الحكم

الآتي : « نعتبر المديريات والمدن العامة والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها انتخاباً معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التي يقررها القانون وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة ويعين القانون حدود اختصاصها » .

وبجانب هذه المؤسسات الإقليمية توجد المؤسسات العامة وهي كثيرة العدد في مصر .

وفي عهد محمد علي قسمت البلاد المصرية الى سبع مديريات على رأس كل منها حاكم يقال له « مدير » . وقد جعلت القاهرة والاسكندرية ورشيد ودمياط والسويس محافظات . وقسمت كل مديرية الى مراكز وسمي رؤساء المراكز مأمورين .

وقد تغير عدد « المديريات » بعد انشائها فزاد الى أربع وعشرين مديرية ثم نقص الى ست عشرة فأربع عشرة وهو عددها الحالي منها ست في الوجه البحري (وهي مديريات القليوبية والمنوفية والشرقية والدقهلية والغربية والبحيرة) وثمان في الوجه القبلي (وهي الجيزة وبني سويف والفيوم والمينا واسيوط وجرجا وقنا وأسوان) . والمديريات على ثلاث درجات وتضم كل منها عدداً من المراكز على رأس كل منها مأمور، أو مراكز صغيرة وتسمى بنادر وعلى رأسها مأمورو البنادر .

أما « المحافظات » فعدها حالياً خمس وهي : القاهرة والاسكندرية والقنال (وتشمل مدن بورسعيد وبورفؤاد والاسماعيلية) والسويس ودمياط . وينقسم المحافظات الى اقسام على رأس كل منها مأمور قسم وهو تابع للمحافظ .

« والمدن » وهي مازالت خاضعة للنصوص التشريعية السابقة للدستور . وهي تنقسم الى قسمين اولهما المدن الكبرى ولها مجالس بلدية تمتاز باشتراك الاجانب في عضويتها وجوباً عن طريق الانتخاب وتعرف بالمجالس البلدية المختلطة ، وثانيها المدن الاقل

اهمية ولها مجالس محاية يجوز للحكومة أن تشرك الاجانب في عضويتها عن طريق التعيين . ومن المدن التي لها مجلس بلدي مختلط مدينة الاسكندرية وطنطا والمنصورة . « والقرى » وعددها يربو على (٤٢٠٠) قرية وليس فيها كلها مجالس بل المجالس القروية يبلغ مجموعها أربعة وثمانين مجلساً قروياً وبذلك بقيت معظم القرى المصرية رغم اقرار الدستور لها بالشخصية الحقوقية لا تمتنع بهذه الشخصية في شيء ويمثل السلطة العمومية في القرية العمدة وهو يتبع رئاسة مأثور المركز .

٢ — اختصاص المحافظين والمديرين : يشمل هذا الاختصاص (١) سلطة الضبط اي حفظ الأمن (ب) رئاسة جميع الاقلام التابعة لوزارة الداخلية في انحاء المديرية أو المحافظة (ج) الاشراف والهيمنة على الهيئات الادارية الأخرى غير وزارة الداخلية (د) واخيراً اختصاصات إدارية متنوعة . (هـ) ويتمتع المحافظ والمدير باختصاص قضائي محدد في القانون (قضايا مخالفات الري وبعض المخالفات الزراعية كزراعة الدخان ...) .

(و) ولهم اختصاص في اصدار اوامر تنظيمية تشمل مناطقهم . أما مأثور والمرأ كز والعمد ومشايخ البلاد فانهم يقومون باختصاص مماثل ولكن على نطاق اصغر ضمن حدود مرا كزهم وقراهم .

٣ — سلطة المناقشة : لقد صدر قانون البلديات الجديد عام ١٩٤٤ وبموجبه توجد مجالس بلدية ومجالس قروية .

(اولاً) المجالس البلدية : يوجد في كل مديرية او محافظة مجلس منتخب يؤلف من ١٠ الى ١٨ عضواً يضم اليه ممثلون بقرار من مجلس الوزراء عن وزارات المالية والزراعة والصحة والمعارف والأشغال والشؤون الاجتماعية، وفي مجالس الشغور يعين ممثل عن مصلحة الجمارك . ومدة العضوية خمس سنوات . ويشترط في الناخب ان يكون مقيماً في المنطقة منذ اكثر من سنة وان يكون اسمه وارداً في جداول الانتخابات النيابية . وشروط المنتخبين هي نفسها المطلوبة في الناخب على ان تكون

القيمة التجارية لمسكنه (٢٤) جنباً فأكثر في السنة أو يدفع ضريبة مبان قيمتها جنبان فأكثر في السنة وعلى ان لا يقل سنه عن خمس وعشرين سنة ميلادية ويكون مالم بالقرارة والكتابة .

ومدة مجالس البلديات خمس سنوات وعضويتها مجانية وهي تجتمع باجتماع عادي مرة في الشهر بدعوة من المدير او المحافظ وتحت رئاسته والاجتماع قد يكون للجلسة واحدة أو لعدة جلسات ويجوز الرئيس دعوة المجلس لدورات استثنائية وتستعين هذه المجالس بلجان دائمة تنتخبها من اعضائها المنتخبين في شهر يناير من كل سنة .

اما اختصاص مجالس البلديات فهي عديدة وتشمل الشؤون الصحية وشؤون التعليم والشؤون الزراعية وشؤون الري والمواصلات واختصاصاً في املاك الحكومة العامة والخاصة والشؤون الادارية والمالية . وفضلاً عن هذه الاختصاصات المنصوص عليها صراحة أجاز القانون للمدير ولكل وزير أن يستشير المجلس في كل مسألة يرى أخذ رأيه فيها كما أجاز للمجلس أن يبدي للحكومة المركزية رغباته فيما يتعلق بالحاجات العامة للمديرين .

وقرارات المجالس البلدية منها ماهو نافذ من تلقاء نفسه ومنها ماهو تابع ليس فقط لتصديق وزير الداخلية بل لبقية الوزراء ضمن اختصاصهم أو لمجلس الوزراء ذاته أو انه يحتاج في تصديقه لصدور مرسوم . وبهذا تبدو السلطة الوصائية جلية المظهر فالسلطة المركزية لها حق تصديق قرارات مجالس المديريات أو رفضها ولكنها لا تملك حق تعديلها وإلا كان القرار كأنه صادر عنها بالدرجة البدائية .

وفي قانون البلديات المصري الجديد حكم خاص يتعلق بموظفي البلديات فقد نصت المادة (٥٥) منه على ان رئيس المجلس يعين هؤلاء الموظفين والمستخدمين طبقاً للاعتمادات التي وافق عليها المجلس في الميزانية « وتسري القواعد الخاصة بتعيين موظفي المجالس الحكومية ومستخدميها وترقيتهم وتأديبهم وفصلهم وغير ذلك من شروط الخدمة على موظفي المجالس البلدية ومستخدميها . ويصدر قرار من وزير الصحة العمومية بتنظيم صندوق الادخار لهؤلاء الموظفين وبيان شروطه » .

ويجوز حل المجلس بقرار من مجلس الوزراء بناء على طلب وزير الصحة العمومية ويصدر هذا الوزير قراراً بتأليف لجنة من أعضاء المجلس المنحل .
(ثانياً) المجلس القروية : يعتبر مجلساً قروياً بحكم المادة (٦١) من قانون البلديات المصري :

١ — المجلس القروية القائمة عدا ما اعتبر منها مجلساً بلدياً تطبيقاً للمادة الأولى من القانون .

٢ — كل مجلس ينشأ في قرية يبلغ سكانها ثلاثة آلاف فأكثر أو مجموعة قرى متجاورة يبلغ سكانها هذا العدد . ويكون إنشاء المجلس الجديدة بقرار من وزير الصحة العمومية . على أنه في القرى التي يقل سكانها عن ثلاثة آلاف يجوز لوزير الصحة العمومية بناء على طلب أكثرية أهل القرية بعد استفتاء عام تجريه الإدارة أن يقرر إنشاء مجلس بلدي فيها .

يشكل المجلس القروي على الوجه الآتي :

أ — من أعضاء طبيعيين (مأمور المركز أو البندر أو موظف ينتدبه وزير الداخلية بالاتفاق مع وزير الصحة رئيساً وممثل لإدارة البلديات واحد أطباء الصحة وعمدة القرية أو عمدة القرى التي يتألف منها المجلس) .

ب — ومن أعضاء منتخبين لا يقل عددهم عن ستة ولا يتجاوز تسعة يحدد قرار من وزير الصحة . ويراعى دائماً أن تكون الأغلبية في المجلس للأعضاء المنتخبين . شروط الناخب استجماعه لشروط الناخب للمجالس النيابية واشغاله مسكناً في القرية عن طريق الملك أو الاشتراك فيه أو عن طريق الاستئجار من سنة سابقة لتاريخ الانتخاب .

وشروط المنتخب هي نفسها المار ذكرها في المنتخب للمجالس البلدية ماعدا القيد الآتي فيما يتعلق بالملكية وهو أن يكون مالكاً . بزمam القرية لحصة أؤونة مربوطة عليها ضريبة وتعفى من شرط النصاب المالي القرى التي لا يوجد بين أهلها عشرون يدفعون اما الضريبة السابقة أو ضريبة عامة مقدارها خمس جنيهات فأكثر

ولهذه المجالس اختصاصات بالشؤون الصحية والتخطيط والهندسة القروية والشؤون الاجتماعية والشؤون الزراعية والامن العام والمواصلات وقد عدتها المادة (٦٩) من القانون. ويختص مجلس القرية بوضع الميزانية السنوية التي لا تنفذ إلا بقرار من وزير الصحة العامة الذي يقوم مقام وزير الداخلية في اختصاصات كثيرة كما رأيت.

(٥) التشكيلات الادارية في العراق :

١ — التقسيمات الادارية : إن التقسيمات الادارية في المملكة العراقية قد نص عليها القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧ المعروف بقانون ادارة الاولوية وبموجبه ينقسم العراق الى ألوية والاولوية الى اقلية والاقضية الى نواح أي أن التقسيمات الادارية ثلاثية ايضاً في العراق .

ويرأس اللواء المتصرف والقضاء القائم مقام والناحية المدير . أما ادارة القرى فهي معينة بموجب قانون خاص .

يوجد حالياً في العراق أربعة عشر لواء وهي ألوية بغداد ، الموصل ، أربيل ، كركوك ، سلمانية ، بعقوبا (ديانة) ، الدايم (الرمادي) ، كربلة ، المنتفك ، الكوت ، العمارة ، البصرة ، الديوانية ، الحلة . وهذه الاولوية تضم (٥٦) قضاء مقسمة بدورها الى (١٢٣) ناحية .

ويجوز احداث وحدة ادارية أو تغيير مراكز الاولوية أو الاقلية أو حدود الاولوية بارادة ملكية بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء . أما حدود الاقلية والنواحي فيمكن تغييرها بقرار من وزير الداخلية .

٢ — سلطة العمل : ان تسمية المتصرفين والقائم مقامين والمديرين تجري وفقاً لاصول المتبعة في تعيين المحافظين والقائم مقامين والمديرين السوريين من حيث الشكل . اما العمل الذي يقوم به هؤلاء الموظفين فهو لا يختلف كثيراً عن العمل الاداري الذي يقوم به زملاؤهم السوريون ، إلا ان هنالك اختصاصين لاشبيه لهما في القوانين السورية .

أ — فموجب احكام المادة (٢١) من القانون ٥٨ لوزير العدلية بناء على توصية وزير الداخلية منح « القائمقامين ومديري النواحي » سلطات جزائية ان لم يكن في الاقضية والنواحي تشكيلات عدلية لأجل النظر في بعض الجرائم بموجب قانون المحاكمات الجزائية حفظاً للسكينة العامة والنظام .

ب — وتنص المادة (٢٩) من القانون المذكور على انه يحق « المتصرف » اذا حدث اضطراب جسيم في الامن العام لاتمكن قوة الدرك وحدها من قمعه وكان الأمر مستعجلاً بحيث لايسع انتظار صدور الامر من وزير الداخلية أن يأخذ التبعة حينئذ على عاتقه ويصدر الامر تحريراً الى أمر قوة الجيش في لوائه للقيام بما تقتضيه الحال وعلى الأمر أن ينفذه بشرط أن يحتفظ بحق ترتيب جنوده وعلى المتصرف اخبار وزير الداخلية عن عمله بأسرع مايمكن .

وقد خولت المادة (٣٨) من القانون المذكور نفس الصلاحية للقائمقام ضمن نفس الشروط بالنسبة لقوات الجيش المرابطة في القضاء . أما مدير الناحية فليس له مثل هذه الصلاحية ولكن له اصدار الأمر لموظفي الشرطة والدرك في ناحيته إلا في الامور المتعلقة بسوق القوة وانضباطها وعلى الشرطة والدرك أن تعمل وفق الاوامر الصادرة اليها ولها أن تعترض عليها لدى المقامات المختصة على مالا تراه موافقاً من تلك الاوامر والمدير هو المسؤول عن موافقة الاوامر المذكورة للمصلحة ومطابقتها لاحكام القانون والنظام .

٣ — سلطة المناقشة : أ — في اللواء يؤلف مجلس اداري برئاسة المتصرف ويضم أعضاء رسميين (طبيعيين) وغير رسميين (منتخبين) . والاعضاء الرسميون هم المحاسب أو أكبر موظف لوزارة المالية ومدير الطابو ومدير التحريات . ويحضر جلسات المجلس الاداري رؤساء الدوائر الفرعية كالمعارف والاوقاف والاشغال العمومية والري والصحة والزراعة والبيطرة وغيرها عند المذاكرة فيما يخص دوائرهم على ان يكون لهم صفة استشارية . أما الاعضاء المنتخبون فيجتم القانون أن يكون اثنان منهم من اصل أربعة أعضاء من غير المسلمين في اللواء الذي توجد

فيه طوائف غير مسالمة . أما الانتخابات فتجري على عدة درجات وبالنهاية ترفع أسماء بضعف عدد الكراسي الشاغرة الى وزير الداخلية لينتخب منهم الاعضاء الجدد ومدة المجالس الادارية سنتان مع التجديد النصفى ويجوز اعادة انتخاب العضو المنفصل بشرط أن لا يخدم أكثر من أربع سنوات متوالية وكل عضو لم يحضر ثلاث جلسات متوالية أو أكثر بلا عذر يراه المجلس مشروعا يعد مستقلاً . وتلتئم المجالس الادارية مرتين في كل شهر على الأقل . وقرارات المجالس الادارية تستأنف لدى الوزارات المختصة ومدة الاستئناف خمسة عشر يوماً .

ب — في القضاء يؤلف أيضاً مجلس اداري برئاسة القاء مقام ويضم أعضاء رسميين وغير رسميين . أما الاعضاء الرسميون فهم بالطبع أقل عدداً من اعضاء مجالس الاولوية الرسميين وهم مدير المال ومأمور الطابو وكاتب التحريات . أما عدد الاعضاء المنتخبين فهم أربعة أيضاً على أن يكون اثنان منهم من غير المسلمين في الاقضية التي فيها طوائف غير مسالمة . والانتخاب يجري هنا أيضاً بصورة غير مباشرة وتقدم الجداول بالنهاية الى المتصرف بضعف عدد الأعضاء فينتخب المتصرف من بينهم الاعضاء الجدد . وليس لهذا المجلس اختصاصات قضائية كزميله مجلس القضاء السوري كما أنه ليس لمجلس اللواء أية صفة قضائية أيضاً . أما قرارات مجلس ادارة القضاء العراقي فتستأنف الى مجلس ادارة اللواء وهي تتناول أعمالاً ادارية صرفة كالقيام بكافة المناقصات والمزايدات المتعلقة بأمور الحكومة وتنظيم واردات الحكومة واموالها وتدقيق كفالات الملتزمين الخ . . .

٤ — قانون البلديات العراقي :

ان قانون ادارة البلديات في العراق مرقوم بعدد ٨٤ لسنة ١٩٣١ وبموجبه تقسم البلديات الى أربعة أصناف بالنسبة لمواردها فالصنف الأول يشمل البلديات التي تكون مواردها أكثر من (١٥) ألف دينار والصنف الثاني بين (٣٧٥٠) و (١٥٠٠٠) والصنف الثالث بين (٧٥٠) و (٣٧٥٠) والصنف الرابع أقل من (٧٥٠) ديناراً سنوياً .

ولوزير الداخلية الحق في تصنيف البلديات وهو الذي يأمر باحداثها والغاءها كما انه ينفرد بتعيين رؤساء بلديات الصنف الثانية والثالثة والرابعة بينما رؤساء بلديات الصنف الاول يعينون بارادة ملكية تصدر بناء على اقتراحه وبينما رئيس بلدية بغداد (أو أمين العاصمة) يعين بارادة ملكية تصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء .

وأمين العاصمة تابع لكافة قوانين موظفي الدولة المدنيين أما بقية رؤساء البلديات فلا يكونون تابعين لهذه القوانين مالم تتوفر فيهم شروط التوظيف المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية كما ان هذه القوانين تبقى مطبقة على موظفي الدولة الذين يعهد اليهم القيام بوظيفة رئيس بلدية إذ لوزير الداخلية الحق في اناطة رئاسة بلديات الصنف الثالث والرابع بالسلطة الادارية .

تنتخب المجالس البلدية بالاقتراع السري لمدة أربع سنوات وتتألف من عشرة اعضاء في بلديات الصنف الاول وثمانية اعضاء في بلديات الصنف الثاني وستة اعضاء في بلديات الصنف الثالث واربعة اعضاء في بلديات الصنف الرابع ويكون ناخباً بلدياً كل من كان من «الذكور» العراقيين مقيماً عادة في منطقة البلدية وله من العمر (٢٠) عاماً أو اكثر ومالكاً لجميع الحقوق المدنية والشخصية ويدفع ضريبة للحكومة أو للبلدية منها كان مقدارها . ويقبل للانتخاب في عضوية المجلس البلدي كل من كان من الذكور وكان غير احمي (بلديات الصنف الاول والثاني والثالث فقط يشترط في المرشح أن يكون غير احمي) وان يدفع ضريبة معينة تختلف بالنسبة لصنف البلدية . ويجب أن يكون له من العمر ٢٥ سنة على الاقل ومتمتعاً بحقوقه المدنية الخ . . .

يجتمع المجلس البلدي بصورة عادية مرة في الاسبوع وغياب العضو أربع مرات متوالية بدون عذر مشروع يعرضه الاقالة كما ان المجلس البلدي ان يقرر بثلي مجموع اعضاء المجلس وبعد تصديق وزير الداخلية اخراج اي عضو ادت تصرفاته في المسائل العامة او سلوكه الشائن الى اساءة سمعة المجلس البلدي .

والمجالس البلدية اختصاصات تشبه تلك التي تتمتع بها المجالس البلدية في سورية إلا ان هذه الاختصاصات هي واحدة لجميع البلديات على اختلاف أصنافها هذا من جهة ومن جهة ثانية فان جميع موازنات البلديات تخضع لنفس القواعد من حيث تصديقها فوزير الداخلية هو الذي يصدقها ولكن اذا كانت البلدية مدينة الى خريفة الحكومة أو أخذت قرضاً بكفالتها فتكون ميزانيتها تابعة الى تصديق وزير الداخلية والمالية معاً. وليس في القانون السوري شيء يشبه هذا التقييد. أما حق المراقبة على حسن تنفيذ ميزانيات البلديات فيعود لوزير الداخلية وحده الذي له أن يوفد مفتشاً تأميناً لهذه الغاية.

(٦) التشكيلات الادارية في لبنان :

١ — التقسيمات الادارية :

ان التقسيمات الادارية في الجمهورية اللبنانية هي ثنائية خلافاً للتقسيمات الادارية في بقية البلاد العربية. تقسم أراضي الجمهورية اللبنانية بموجب المرسوم الاشتراعي رقم (٥) تاريخ ٣ شباط ١٩٣٠ الى خمس محافظات وهي : محافظة بيروت ومركزها بيروت ومحافظة لبنان الجنوبي ومركزها صيدا ومحافظة جبل لبنان ومركزها بعبدا ومحافظة لبنان الشمالي ومركزها طرابلس ومحافظة البقاع ومركزها زحلة. وتقسم هذه المحافظات الى ثمانية عشر قضاء فمحافظة بيروت تشمل أراضي العاصمة ومحافظتا لبنان الجنوبي والبقاع تشمل كل منها أربعة اقصية ومحافظتا جبل لبنان ولبنان الشمالي تشمل كل منهما خمسة اقصية. وعلى رأس كل محافظة يوجد محافظ كما ان على رأس كل قضاء قائممقام. وقد أنشأ هذا القانون النواحي التي كانت موجودة قبل تاريخه في الاراضي اللبنانية.

٢ — سلطة العمل :

أ — المحافظ هو الممثل المباشر للسلطة المركزية في المحافظة (المادة ٦) وهو يعين ويعزل بمرسوم بناء على موافقة مجلس الوزراء. من هذا يستدل على

ان المحافظة اللبنانية لا تشكل شخصاً معنوياً لأنها غير ممثلة بشخص المحافظ . أما اختصاص المحافظ فهو لا يختلف عن اختصاص الرؤساء الاداريين السوريين من حيث السهر على تأمين النظام والأمن وحماية الحريات العامة ، والاشراف على جباية الضرائب ورفاه الشعب وتشجيع الثقافة العامة وشروط الصحة والانعاش الاقتصادي (المادة ٨) . وقد نص قانون التشكيلات الادارية في لبنان بنوع خاص على ضرورة استطلاع رأي المحافظ فيما يتعلق بتشكيلات الدرك والشرطة في محافظته وبهذا جعل له سلطة على هذه القوى بصورة متينة ، كما انه جعل من المحافظ رئيساً حكماً للبلدية في مركز المحافظة مالم يكن هنالك مانع من ذلك فيقوم عندئذ نائب عنه بهذه الرئاسة على أن ينتخب بموجب احكام قانون البلديات المرعي الاجراء . وعلى كل فقد أعطى هذا القانون للمحافظين حق ممارسة السلطة الوصائية ازاء البلديات ضمن الاحكام الواردة في قانون البلديات . ويحكم القانون أن يجمع المحافظ تحت رئاسته مؤتمراً من جميع رؤساء الدوائر في المحافظة بما فيهم ضباط الدرك والشرطة ويستطلع رأيهم في بعض الامور ويتلقى ملاحظاتهم وتدون محاضر هذه الاجتماعات وترسل الى وزير الداخلية والى الوزراء المختصين . وهذا المؤتمر يجب أن يعقد مرة كل خمسة عشر يوماً بينما ينبغي على المحافظ أن يجمع تحت رئاسته كل ثلاثة أشهر مرة مؤتمراً من قائممقامي المحافظة للغاية نفسها وأن يرسل محضر هذا الاجتماع الى وزير الداخلية .

ب — القائم مقام يعين ويعزل بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية . وهو يمثل المحافظ في القضاء ومسؤول امامه ولا يمثل القضاء ، أي أن الاقضية اللبنانية اسوة بالمحافظات لا تشكل أشخاصاً ادارية خلافاً للمحافظات والاقضية السورية والقائم مقام هو الرئيس الطبيعي للمجلس البلدي في مركز القضاء مالم يكن هنالك مانع فينوب عنه نائب يعين بمرسوم ضمن الشرائط الواردة في قانون البلديات .

٣ — سلطة المناقشة :

في كل مركز قضاء يوجد مجلس ادارة يرأسه القائم مقام أو من ينوب عنه

ويتألف من عضوين طبيعيين وهما رئيس التحريريات ومأمور المال ومن ستة وجهاء يعين منها اثناء بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية وينتخب الاربعة الباقيون لمدة أربع سنوات من هيئة انتخابية مؤلفة من المختير واعضاء المجالس البلدية . ويشترط في المرشح أن يكون لبنانياً وله من العمر ٢٥ سنة متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية وغير أمي وخاضعاً لضريبة مباشرة لا تقل عن خمسة غرش سوري وأن يكون محل اقامته في القضاء نفسه . وفي الاقتراع الاول تشترك الاكثرية المطلقة على أن يكتفي بالأكثرية النسبية في دورة الاقتراع الثانية . ويجوز الاعتراض على الانتخاب، وهذا الحق معترف به لكل ناخب ولكل شخص يمكن ترشيحه وللقائم مقام المحافظ ووزير الداخلية ، الى مجلس الشورى في غضون عشرة أيام من اعلان نتائج الانتخاب .

ويجوز حل المجلس الاداري بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية .

وبعض قرارات مجالس الادارة خاضعة لتصديق وزير الداخلية وبعضها له صفة استشارية والبعض الآخر عبار عن أماني ورغبات .

اما اجتماعاته فيجب أن تنعقد مرة في الشهر على الأقل وهي سرية والغياب عن ثلاثة اجتماعات متوالية يعتبر بحكم الاستقالة ما لم يكن الغياب لعذر مشروع .

ولم يبحث القانون اللبناني عن مجالس ادارة للمحافظات بل اكتفى بالمجالس الادارية للاقضية ولا يغربن عن البال بأن مركز كل محافظة في لبنان يشكل قضاء يقوم بوظيفة القائم مقام فيه المحافظ نفسه ويكون مجلس القضاء فيه عبارة عن مجلس محافظة ولكنه لا يختلف في اختصاصه بشيء عن بقية مجالس الادارة في الاقضية ، أي أن الاسلوب السوري الحالي بعد الغاء مجالس المحافظات أصبح كثير التشابه مع الاسلوب المتبع في لبنان فيما يتعلق بسلطة المناقشة .

٤ — نظام البلديات :

لا تزال البلديات في لبنان خاضعة لأحكام قرار حاكم لبنان الكبير رقم ١٢٠٨

تاريخ ١٢ آذار ١٩٢٢ وقد نصت مادته الاولى على انه يقوم « مجلس بلدي منتخب بادارة المصالح البلدية في كل مدينة مستقلة ادارياً وفي قاعدة كل لواء أو قضاء أو ناحية (وقد ذكرنا ان النواحي الغيت فيما بعد) وفي الاماكن المعدة «للاصطياف» والبلديات تنشأ بقرار يصدره الحاكم (والآن بموجب مرسوم) بناء على عدد السكان ويحق مبدئياً لكل مجموع مؤلف من خمسةة نفس على الأقل لهم محل أصلي في منطقة واحدة أن يطلبوا تأليف بلدية منهم واذا وجدت عدة اماكن جامعة متجاورة لايفصل بينها الامسافة تقل عن كيلومترين ونصف وكانت المصالح بينها مشتركة ومجموع عدد سكانها يزيد عن خمسةة نفس يمكنها أن تطلب بلدية واحدة . ولكن النظام اللبناني لم يكثف بقاعدة العدد أي عدد السكان من أجل تأليف بلدية بل أضاف اليها قاعدة الموارد فبقاء بلدية أو انشاؤها لا يعد نهائياً إلا اذا وافق المجلس البلدي على ميزانية تشتمل على دخل بلدي أكيد قدره مئتان وخمسون ليرة سورية على الأقل (المادة ٥) .

يتألف المجلس البلدي بالنسبة لعدد السكان فهو خمسة لكل بلدية يبلغ عدد سكانها خمسمائة نفس ويتزايد هذا العدد تدريجياً حتى يبلغ اثني عشر عضواً للبلدية التي يزيد عدد سكانها عن المئة ألف نسمة . ان اعضاء المجلس البلدي ينتخبون بالتصويت العام مباشرة عن طريق الاقتراع بالقائمة كما انه يجوز تقسيم منطقة البلدية الى دوائر انتخابية ضمن بعض الشروط ، ويشترط في الناخب أن يكون حائزاً على الشروط المطلوبة للانتخاب السياسي على انه يجب ان ينظر في الشروط المختصة بمحل الإقامة الأصلي وبمدة الإقامة اللازمة . ويشترط في المنتخب نفس الشروط المفروضة على المرشح لعضوية المجلس النيابي على أنه يعفى من تقديم طلب الترشيح . وقد اهتم النظام البلدي في لبنان بتمثيل الطوائف وجعل عدد ممثلي كل طائفة في المجلس البلدي على نسبة العدد المتخذ معدلاً للتمثيل الانتخابي . ومدة المجلس البلدية أربع سنوات ويجدد انتخاب اعضاءها كلهم منذ الأحد الأول من شهر نيسان في جميع انحاء الدولة . ويحق للحاكم أن يحل المجلس البلدي وفي هذه الحال كما في حال عدم استطاعة

المجلس من الاجتماع بسبب استقالة أ كثرية أعضائه مثلاً يؤلف الحاكم لجنة مؤقتة يتراوح عدد أعضائها بين ثلاثة وسبعة على أن لا تتجاوز مدتها سنة واحدة وعندئذ تعتبر منحلة حكماً وتجرى انتخابات من أجل مجلس بلدي جديد .

تعقد المجالس البلدية جلسة كلما دعت الحاجة لذلك بناء على دعوة رئيس المجلس المختص أو بطلب خطي يصدر عن الحاكم الاداري أو المتصرف والجلسات سرية « وتعتبر اللغتان العربية والفرنسية رسميتين » (المادة ٣٦) وقد نص النظام على كيفية ترتيب الأعضاء في الجلسة على أن يتقدم من كان منهم أقدم عهداً في العضوية فإذا وجد أعضاء اتخبوا في يوم واحد فان التقدم يكون لمن نال في الانتخاب أصواتاً تفوق أصوات غيره ، وإذا تعادلت الاصوات فالتقدم يكون لأكبرهم سناً .

اما قرارات المجالس البلدية فبعضها لا ينفذ إلا بعد موافقة السلطة الوصائية نخص منها ما يتعلق بموازنة البلدية ورسومها والتعرفات والتكاليف وعقود التزيم وبيع الاملاك البلدية وشراء العقارات وقبول الهبات وانشاء الأسواق الخ... وبعض القرارات لها صفة استشارية كالقرارات المتعلقة بالمشايخ العائدة لتقويم الطرق الكبرى وانشاء مكاتب خيرية وسواها ... وبعض هذه القرارات يلغى حتماً وهي القرارات المخالفة لاحكام نظام اوقانون والقرارات المتعلقة بموضوع خارج عن دائرة اختصاص المجلس البلدي أو القرارات التي يتخذها في اجتماع غير قانوني . اما رئيس البلدية فيجري تعيينه من قبل الحاكم وكذا نائب الرئيس من بين اعضاء المجلس لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد ووظيفة الرئيس ونائبه والأعضاء مجانية ما عدا اخذ النفقات التي يستوجبها انتدابهم للقيام بمهام خاصة (المادة ٦٤) واما اختصاص رئيس البلدية في لبنان فهو مماثل لاختصاص رئيس البلدية في سوريا فلا حاجة للتكرار .

وقد انتبه واضع النظام البلدي في لبنان الى مسؤولية البلديات المادية في حال حدوث اضرار على الاشخاص والاملاك من جماعة غير معروفين وجعل البلدية ضامنة للعطل والضرر وخولها حق اقامة الدعوى عند الايجاب على مسيبي الخلل

وعفاها من المسؤولية حينما تثبت بأنها اتخذت كل مآليها من التدابير لمنع التجمهر وحينما لم يكن لدى رئيس البلدية شرطة محلية وحينما تكون الاضرار الحاصلة نتيجة عمل حربي.

هذه هي اهم الاحكام التي وردت في النظام البلدي اللبناني (اذا جاز لنا تسميته هكذا لانه صادر عن سلطة غير لبنانية) اما بلدية بيروت فكانت تدار بموجب نظام خاص وهو القرار رقم ٢٦٧١ الصادر عن حاكم لبنان الكبير بتاريخ ٣٠ تموز ١٩٢٤ وهو يقع في ٧٢ مادة ويحدد عدد مراكز المجلس البلدي في العاصمة لكل طائفة من الطوائف ووجود ثلاثة اعضاء من الاجانب في المجلس المذكور . وقد تعدلت احكام القرار المذكور في شهر نيسان عام ١٩٤١ حيث صدر نظام جديد بشأن العاصمة اللبنانية فيه تشابه كثير مع احكام القرار ٦ / ل ر الذي تدار بموجبه العاصمة السورية في شؤونها البلدية .

(٧) التشكيلات الادارية في فلسطين وشرق الاردن :

اولاً — فلسطين : لا تزال فلسطين مقيمة بصك الانتداب الذي فرضته عليها جمعية الأمم عقب الحرب العامة الاولى وبأحكام نظام اساسي المسمى « امر مجلسي لفلسطين صادر عام ١٩٢٢ » وبموجبه تناط السلطة التنفيذية بشخص يعينه صاحب الجلالة البريطانية بصفة مندوب سام او قائد أعلى او اي لقب آخر يعينه له جلالته الملك ، وتناط السلطة التشريعية بمجلس تشريعي مؤلف برئاسة المفوض السامي من اثنين وعشرين عضواً .

وقد نصت المادة الحادية عشرة من النظام الاساسي لفلسطين على تخويل المندوب السامي حق تقسيم البلاد الى مناطق ادارية مراعيًا الحاجات الادارية ومحددًا هذه المناطق على الشكل وبالأسماء التي يراها مناسبة . وعلى هذا فقد بدأ المندوب السامي بتقسيم فلسطين الى مقاطعتين : المقاطعة الشمالية والمقاطعة الجنوبية . ثم في عام ١٩٢٧ اضاف اليها مقاطعة القدس .

وهذه المقاطعات الكبرى تقسم في الوقت الحاضر الى ستة أُلوية وهي : القدس وحيفا والخليل ونابلس واللدوغزة ، ويوجد على رأس كل منها حاكم انكليزي أو مندوب اللواء يعاونه نائب حاكم ومساعد حاكم . وتقسم الأُلوية الى قائممقاميات على رأس كل منها قائممقام قديكون عربياً أو يهودياً فيوجد قائممقامون المدن وقائمقامون للقرى وقائمقامون ماليون . فلواء حيفا مثلاً يضم خمس قائممقاميات وهي ليست مقسمة بالنسبة للأراضي ولكن بالنسبة للشؤون التي ينظر فيها القائمقام فهناك قائممقام عربي ينظر في الشؤون العائدة لسكان حيفا العرب وقائمقام يهودي ينظر في الشؤون العائدة لسكان حيفا من اليهود وقائمقام عربي للشؤون العربية في القرى وقائمقام يهودي للشؤون اليهودية في القرى وأخيراً قائممقام مالي للجميع وهو مسؤول عن جباية الضرائب .

ومما هو جدير بالذكر ان القائمقام الإداري له اختصاص قضائي معين في القانون فهو ينظر في جميع المخالفات للأنظمة والقوانين المرعية ويحق له ان يفرض جزاءً تعديلاً لغاية خمس جنيهات فلسطينية وان يحكم بالسجن لغاية خمسة عشر يوماً مع تحديد التعويض المدني اي العطل والضرر . والقائمقام ينظر ايضاً في قضايا الوفيات المشتبّه بها وهو الذي يقرر ما اذا كانت الوفاة طبيعية او جنائية او قضاءً وقدرًا .

اما البلديات في فلسطين فقد صدر بشأنها قانون رقم (١) عام ١٩٣٤ وهو يقع بمئة وثلاث وثلاثين مادة تتممها احكام واردة في اربعة عشر ذيلًا هاكم اهم ما تضمنته من الابحاث :

تحدث البلديات اذا تبين للمندوب السامي انه من المستحسن تأليف هيئة بلدية من سكان اية منطقة بناء على رغبة سكانها والمفوض السامي هو الذي له الحق بالغاء هيئات البلديات او تعديل حدودها بناء على رغبة اكثرية الناخبين او لأي سبب آخر . وللمفوض السامي الحق بتعديل شروط الناخبين والمنتخبين ، وعلى الناخبين

ان ينتخبوا اعضاء المجلس البلدي من ذوي اللياقة وفقاً لاصول المقررة في القانون ويجوز للمندوب السامي ان يقسم منطقة البلدية الى مناطق انتخابية .

ومدة المجالس البلدية خمس سنوات وقد فصل القانون اصول اجراء الانتخاب وكيفية الترشيح ومعاقة الجرائم التي قد ترتكب اثناء الانتخابات من تزوير وتعطيل عملية الانتخاب وانتحال شخصية الغير والاحتماء بالغير بقصد التأثير عليه والتأثير غير المشروع والرشوة وصرف المصاريف غير المشروعة الى ما هنالك من الامور التي انفرد بتفصيلها هذا القانون بشكل يسترعي النظر .

اما رئيس البلدية ونائب الرئيس فيعينان ويقالان من وظائفها بارادة المندوب السامي الذي يعين لهما راتباً يحق له ان يعدله من حين الى آخر .

ويحق للمفوض السامي ان يحل المجلس البلدي عند الاقتضاء وعندئذ اما ان يأمر باجراء انتخابات جديدة او ان يعين المجلس تعييناً من اشخاص تتوفر فيهم مؤهلات العضوية او ان يعين لجنة يعهد اليها القيام بوظائف المجلس .

وللمندوب السامي صلاحيات واسعة فيما يتعلق بتصديق الموازنات البلدية اذ يحق له ان يعدل او يرفض اي بند من بنودها بعد ان يأخذ بعين الاعتبار آراء المجلس او ان يضيف اي بند اليها اذا رأى ان ظروف استثنائية تتعاق بهيئة البلدية تقضي بذلك في سبيل المصلحة العامة .

اما موظفو البلديات فقد عينتهم المادة (٨٥) من النظام بانهم سكرتير البلدية والمحاسب ومهندس البلدية ومفتش الشؤون الصحية وطبيب الصحة والطبيب البيطري، ويوجد موظفون ثانويون يرفع المجلس البلدي بهم كشفافاً في كل سنة الى الحاكم .

بقي ان نذكر شيئاً عن اختصاصات المجالس البلدية في فلسطين فهذه الاختصاصات عديدة فيما يتعلق بمراقبة تخطيط الشوارع وانشائها ومراقبة المباني والمجاري العمومية وانشاءات المياه وتنظيم الاسواق وذبح المواشي وتصنيف وتنظيم الحرف الخطرة وكل ما يتعلق بالشؤون الصحية والراحة العامة وتنظيم دور التمثيل والملاهي العمومية

وتنظيم اقتناء الحيوانات ومراقبة الاعلانات الخ . . .

وقد نص نظام البلديات في فلسطين على تخويل المجالس البلدية حق وضع انظمة ويجوز ان تفرض هذه الانظمة غرامة على من يخالف احكامها لا تتجاوز عشرين جنيهاً عن كل مخالفة وغرامة اضافية لا تتجاوز الجنيهين عن كل يوم تستمر فيه المخالفة وكل هذه الاختصاصات الجزائية عائدة في الاصل الى السلطة التشريعية وليس الى السلطة الادارية . ولكن استدرك النظام الفلسطيني هذا الامر وجعل الانظمة الصادرة عن المجالس البلدية غير نافذة إلا بعد اقترانها بموافقة المفوض السامي الذي يحصر بشخصه تمثيل السلطات العامة بأجمعها .

هذا اهم ما ورد من الأحكام المتعلقة بالهيئات البلدية واختصاصها في النظام الفلسطيني المنشور في ١٢ كانون الثاني ١٩٣٤ وقد ألحق بهذا النظام اربعة عشر ذيلاً أهمها الذيل الأول الذي يحدد لكل بلدية حدودها من الجهات الاربعة وعدد اعضائها على وجه التفصيل . والذيل الثاني الذي يبحث في المؤهلات التي يشترط توفرها في الفلسطينيين ليكونوا ناخبين في بعض البلديات الكبرى والذيل الثالث وهو يتناول شروط ناخبي بلدية تل ابيب والذيل الرابع وهو يحدد شروط المنتخبين لبعض المجالس البلدية والذيل الخامس وهو يحدد هذه الشروط بالنسبة لمجلس تل ابيب ... والذيل التاسع وهو يحدد نظام عقد الجلسات والاجراءات التي تتخذ فيها والذيل العاشر يبحث في تحضير ميزانية البلدية والذيل الحادي عشر في المناقصات الخ .

ثانياً — شرق الاردن : ان السلطات التشريعية « والادارية » مخولة في شرق الاردن للأمر عبد الله بن الحسين ولورثته من بعده بموجب القانون الاساسي المؤرخ في ١٦ نيسان ١٩٢٨ وقد ورد في المادة ٥٦ من هذا القانون ما نصه : « اصول تعيين جميع الموظفين العموميين وعزلهم والتقسيمات الادارية لشرق الاردن ودرجاتها واسماؤها ومنهاج ادارتها وصلاحيات الموظفين والقابهم تعيين بقانون » وفي المادة ٥٧ : « الشؤون البلدية في شرق الاردن وبلدانها تديرها مجالس بلدية طبقاً لقانون خاص » .

ان التشكيلات الادارية في حكومة شرق الاردن تدار بموجب النظام المؤرخ في ١٩ تشرين الأول ١٩٢٧ وهو يقسم البلاد الى ألوية والألوية الى اقصية والاقضية الى فواح أي ان الامارة تتبع أيضاً التقسيمات الادارية الثلاثية ، ويوجد على رأس كل من الألوية والاقضية والنواحي حاكم يسمى متصرفاً في اللواء وقائماً مقاماً في القضاء ومديراً في الناحية .

ويمتاز نظام التشكيلات الادارية الذي نحن بصدده بقله مواده فعدددها ست لا غير . فالمادة الاولى تحت عن تقسيم اراضي الامارة الى الاقسام المذكورة . والمادة الثانية تشير الى الارتباط التسلسلي بين موظفي السلطة الادارية . والمادة الثالثة تذكر كيفية اصول مراجعة الاهلين فيجب مراجعة المدير او القائم مقام او المتصرف صاحب الشأن وعلى هؤلاء الموظفين ان ينظروا في المراجعة بصورة نهائية الا اذا قدروا ان المصلحة العامة تقضي بمراجعة رئيس النظار (اي رئيس الوزارة) . والمادة الرابعة تتضمن حكماً فريداً في بابه لانها تحتم على موظفي السلطة الادارية ان يرشدوا الاهلين الى ما فيه خيرهم ونجاحهم فيما اذا لم يبتوا في الشكوى بصورة حاسمة . والمادة الخامسة تحتم على موظفي السلطة الادارية ان تكون اجوبتهم خطية على الشكاوى المعروضة عليهم وتؤكد ضرورة قيام هؤلاء الموظفين بإرشاد المشتكي غير الحق في طلبه الى مواقع النقص والخطأ في طلبه . واخيراً فالمادة السادسة تنص على الاحوال التي يجوز للمتصرفين ان يراجعوا فيها رئيس النظار وهي قضايا الاختصاص او تفسير القانون او المسائل الاساسية والمشاكل الكبرى والحوادث الهامة التي لها علاقة بمصلحة البلاد .

وقد الحق بالنظام الاداري المذكور بلاغ عام ذكر التسميات الادارية على الوجه الآتي :

تقسم الامارة الى اربعة ألوية وهي تضم الاقصية التي سنذكرها بجانبها :
١ — لواء عجلون ومركزه اربد وهو يضم اقصية اربد وعجلون وجرش .

- ٢ — لواء البلقاء ومركزه السلط وهو يضم اقصية عمان والسلط ومادبا .
٣ — لواء الكرك ومركزه الكرك وهو يضم قضائي الكرك والطفيلة .
٤ — لواء معان ومركزه معان وهو يضم قضائي معان والعقبة .
وتضم الأقصية عدداً مختلفاً من النواحي والقرى والعشائر ورد ذكرها في
جدول خاص صادر بتاريخ اول آذار عام ١٩٢٨ .

اما البلديات في شرق الاردن فهي تدار بموجب احكام قانون صادر بتاريخ ٤
مايس ١٩٢٥ الذي اناط بالبلديات الشؤون العمرانية والصحية واعمالاً ترمي الى
تأمين الحاجات المدنية جاء ذكرها على وجه التفصيل .

وتؤلف الادارة البلدية من موظفين للادارة والعمل ومجلس منتخب يقرر
ويراقب ما يجب من الاعمال .

أ — الموظفون هم رئيس البلدية وكاتبها وامين الصندوق والمهندس والمعمار
وطبيب الصحة والبيطرة وقابلة ومعاونهم والجلالوزة والمرضون والآذنون
والكناسون والسواقون والشعالون وغيرهم ممن تقضي المصلحة باستخدامهم ويوضع
لهم مخصصات في موازنة ادارة البلدية .

وعلى هذا فإن رؤساء البلدية يأتون عن طريق التعيين وذلك بقرار من حاكم
المقاطعة الاداري ماعدا رئيس بلدية العاصمة فيعيّنه رئيس النظار ولا يشترط فيه ان
يكون من اعضاء المجلس خلافاً لبقية رؤساء البلديات .

ب — يتألف المجلس البلدي في العاصمة من رئيس وسبعة اعضاء وفي بقية
البلديات من رئيس وخمسة او سبعة اعضاء بالنسبة لجسامة البلدية . ومدة المجلس
اربعة سنين مع التجديد النصفى واجتماعاته على الاقل مرة في الاسبوع ووظائفه
تختص في تحضير الموازنة وبيان الرأي في الاستملاك لمنافع البلدية العامة والنظر في
المشاريع العمرانية والاصلاحية وتعيين موظفي البلدية وتنظيم التعاليم والتدقيق في
الكشوف والمصورات وغيرها .

ويجوز عند الاقتضاء حل المجلس البلدي بامر رئيس النظار المستند الى قرار مجلس النظار . ولما كان قانون البلديات الذي نحن بصددده مقتضياً جداً (وهو يقع في ٣٤ مادة فقط) فقد سمي عن ذكر احكام كثيرة تتعلق ببعض الامور الهامة فلم يذكر قيمة مقررات المجلس البلدي ولا الجهة المختصة بتصديقها ولا السلطة التي يجب ان تقوم باعمال المجلس البلدي المنحل وغير ذلك من الامور التي لها اهميتها من الوجهتين القانونية والعملية .

★
★ ★

الباب الثاني

مفهوم الإدارات العامة

ماهي هذه الحقوق ؟

الإدارات العامة كالأشخاص لها حقوق وعليها واجبات . وهذه الحقوق على نوعين
حقوق خاصة وحقوق خارجة عن الحقوق الخاصة اي حقوق عامة . فالحقوق الخاصة
هي الحقوق العينية وحقوق الدين وحقوق الارث . والحقوق العامة هي حق اصدار
عقود السلطة اي العقود الوحيدة الطرف التي تتخذها الإدارة وهي الاصل في العقود
الثنائية الطرف اي عقود المصلحة تشكل الاستثناء وفيها تنازل الإدارة عن مركزها
الامتياز بملء اختيارها .

الفصل الأول

من يمارس هذه الحقوق ؟ الموظفون .

(١) تعريف الموظفين وتمييزهم عن سواهم من عمال الدولة :

ذكرنا في حينه ان في كل ادارة مجالس مناقشة وسلطات تنفيذ (رئاسة الدولة والوزراء والمحافظون والقائم مقامون والمديرون) ولكن هذه المجالس وهذه السلطات لا تتمكن من القيام بتسيير الخدمات العامة الا بواسطة اشخاص مختصين فالموظفون هم الاشخاص الذين يشغلون مركزاً دائماً في الملاكات من اجل تأمين سير الخدمات العامة . ويمتاز الموظف عن سواه من عمال الدولة على النحو الآتي :

١ — الفرق بين الموظف والمساعد : لا يقوم المساعد باشغال وظيفة دائمة . وارتباطه بالدولة يكون عن طريق التعاقد فهو كالاجير الخاص المعروف في الحقوق الخاصة ولذلك فكل خلاف بينه وبين الادارة يحل بواسطة القضاء العادي وليس له ان يطالب بامتيازات الموظفين العامين ولا سيما بالاستفادة من حق التقاعد .

٢ — الفرق بين الموظف و العامل او المستخدم في الادارات العامة : لا

يقوم العامل او المستخدم في الادارات العامة باشغال وظيفة دائمة وارتباطه بالدولة عن طريق التعاقد وبهذا يشبه المساعد الا انه يفرق عنه بسبب قيامه بعمل خارج عن ادارة الخدمة العامة . ولذلك يحق له ان ينتمي الى احدى النقابات ولكن بالنظر لعلاقته بالادارة ولو بصورة غير مباشرة فانه لا يمكنه ان يشترك « بالاضراب » عن العمل كي لا تتأثر المصلحة العامة بسبب ذلك لأن المصلحة العامة هي من حيث جوهرها دائمة ومستمرة .

٣ — الفرق بين الموظف والمصادر : المصادر يتعاقد مع الادارة ولكن بناء على امر السلطة المختصة وليس عن طريق التعاقد وتمتاز خدمته بكونها :
أ — مؤقتة .

ب — لعمل محدود .

ج — مقابل تعويض عادل .

د — كونها تستهدف في حال التقصير لعقوبة جزائية وليس لعقوبة مسلكية .

٤ — الفرق بين الموظف النظامي والموظف الفعلي : الموظف الفعلي يمكن ان نتصور له اوضاعاً ثلاثة فهو اما الموظف الذي يكون تعيينه في الاصل غير قانوني ، او الذي يمارس وظيفة دون ان يدعى اليها بشكل قانوني بل عن طريق التطوع ، او الذي تعيينه في الاصل نظامي ولكن اصبح . بالنهاية في وضع غير نظامي . والموظف الفعلي ليس له مبدأً الحق باستيفاء راتب ولا هو مجبر في الاصل على ايفاء الخدمة . واذا تكبد الموظف المتطوع نفقات خاصة في سبيل الخدمة العامة هل له المطالبة « بالتعويض » ؟
الجواب كلا فقد حدث ان رد مجلس الشورى في عام ١٩٢٧ طلب تعويض تقدم به ورثة شخص قام مقام رجال الاطفاية في اخمد حريق عن طريق التطوع الاختياري (قضية إسباليه) . اما مفعول العمل الذي يقوم به الموظف الفعلي تجاه العامة فهو كمفعول العمل الذي يقوم به الموظف النظامي مثال ذلك الاشخاص الذين يتطوعون في سبيل تأمين الخدمات العامة في الفترة التي تنقضي بين احتلال جيش وانسحاب جيش من بلد فهم ليسوا بغاصبين ولا يستهدفون للعقوبات المنصوص عنها في قانون الجزاء التي يستهدف اليها من يقدم على غضب وظيفة عامة بل يعتبرون كمطوعين وقد اقر لهم بعض العلماء حق التعويض عن النفقات الخاصة التي يتكبدونها في هذا السبيل .

٥ — الفرق بين الموظف والمجبر : المجبر كالحامي الذي يدعى لا كمال نصاب المحكمة والاشخاص الذين يدعون لممارسة الخدمة العسكرية . فهو لاء ليس لهم ان

يتركوا الوظيفة باختيارهم بينما الموظف النظامي يخرط في الوظيفة وينسحب منها بملء اختياره .

(٢) طبيعة الوظيفة :

١ — النظرية العقدية : النظرية الاولى تقول انه عند تعيين موظف من الموظفين العاملين يجري بين الموظف والادارة عقد يتعهد الموظف بموجبه القيام باعباء الوظيفة وتتعهد الادارة بموجبه القيام بتأمين عدة امتيازات للموظف . وقال البعض ان هذا العقد هو اشبه بعقود الحقوق الخاصة فاستاذ المدارس الاميرية لا يختلف في وضعه الحقوق عن استاذ المدارس الخاصة . وقال آخرون اننا ازاء عقد اداري اي غير مرتكز على مبدأ المساواة بين طرفي العقد لان الموظف يشغل في هذا العقد مركزاً ممتازاً من حيث الفوائد العديدة التي يجنيها من هذا العقد (حق تقاضي الراتب ، حق معاش التقاعد ، امتيازات قضائية الخ . . .) .

٢ — النظرية النظامية : بموجب هذه النظرية تكون الواجب والالتزامات الناتجة عن تسمية موظف ناشئة عن القوانين والانظمة ومستمدة منها مباشرة كما يحدث كثيراً في الحقوق الخاصة ان تنشأ وجائب عن طريق القانون وليس عن طريق التعاقد . والدليل على ذلك ان موافقة المرشح للوظيفة غير مشترطة قبل تعيينه ولكن بعد التعيين . فيصدر صك التعيين ومن ثم اذا لم يوافق الموظف على ذلك يمكنه ان ينسحب وعندئذ لا بد له من تقديم الاستقالة اي انه معتبر قبل هذه الاستقالة في حالة موظف معين حسب الاصول . والدليل ايضاً على صحة هذه النظرية ان الادارة تضطر في هذه الحال ان تلجأ الى الغاء صك التعيين بصك آخر جديد ويكون المرشح قد استهدف في الحقيقة لعملية اشبه بالمصادرة عن طريق تسميته ولكنها مصادرة مستحبة . وعلاوة على ذلك لو كانت التسمية عبارة عن تعاقد لما امكن اللجوء الى تعديل وضعية الموظف اثناء ممارسته الوظيفة الا بعد اخذ موافقته ، وهذا غير وارد وقد اعترف مجلس الشورى الفرنسي للادارة

في قرارات متعددة بحق تعديل أنظمة الرواتب والمعاشات والالبعة الخ ...
بملاء حريتها .

٣ — الترجيح بين النظريتين : مما تقدم يستدل ان النظرية النظامية هي اقرب للصواب ، ولكننا نميل الى حل وسطي بين النظريتين وهذا الحل هو احدث ما وصلت اليه آراء علماء الادارة بهذا الصدد وبموجبه تكون الادارة في حال اصدارها قرار تعيين احد الموظفين قد اصدرت صكاً وحيد الطرف الا انه معلق على شرط ، وهذا الشرط هو قبول الموظف لوظيفته اي اقدمه على ممارسة الوظيفة المعين لها ولذلك فإن هذا الصك لا يتم الا بحلول الشرط المشار اليه .

(٣) انتقاء الموظفين :

١ — اساليب الانتقاء :

أ — طريقة الانتخاب ، وقد تضاعفت اهميتها رويداً رويداً وكانت هي الاصل اثناء الثورة الفرنسية . وهذه الطريقة غير معروفة في الاسلوب السوري وهي فاسدة لانها توصل الى المراكز اشخاصاً غير اكفاء . ولكن في البلاد التي تعمل بالنظام الجمهوري تكون الوظيفة الاولى في الدولة أي وظيفة رئاسة الجمهورية عن طريق الانتخاب المباشر من قبل الشعب او غير المباشر من قبل هيئة خاصة هي في الغالب الهيئة التشريعية وهي تقوم بوظيفتها هذه بصفة دائرة انتخابية لا بصفة سلطة تشريعية كي لا يصبح رئيس السلطة التنفيذية مأموراً لدى السلطة التشريعية خلافاً لما يقتضيه نظام فصل السلطات .

ب — طريقة الترشيح : وهي متبعة في الجامعات والمعاهد والجامع العلمية وهي تزيد في تضامن الاعضاء المنتمين لهيئة واحدة . والاسلوب السوري ينسج على هذا المنوال في تعيين اساتذة الجامعة الذين يرشحون من قبل مجلس الاساتذة وفي تعيين اعضاء المجمع العلمي العربي .

ج — طريقة التعيين وهي الطريقة الأصلية المتبعة في جميع الدول .

لقد نصت المادة (٧٥) من الدستور السوري على ما يلي :

« يعين رئيس الجمهورية الموظفين المالكين والقبضة ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون » ورئيس الجمهورية لا ينفرد في التعيين بل العقود الادارية الصادرة عنه لا بد من اقتراحها بتوقيع الوزراء المختصين ، كما ان التقاليد الدستورية تقضي باعطاء الوزراء او معاونهم في المركز والملحقات حق تعيين بعض الموظفين وهكذا نصت المادة ١٣ من قانون الموظفين السوري الجديد رقم ١٣٥ تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٤٥ انه يحق للوزير تعيين موظفي المرتبتين الرابعة والخامسة والامن العام موظفي الحلقتين الثانية والثالثة في الادارة المركزية على أن يقوم المحافظون بتعيين موظفي الحلقتين الثانية والثالثة في منطقة المحافظة .

٢ — شروط التعيين :

أ — شرط الجنسية : هذا هو الشرط الاول الذي نصت عليه المادة الأولى من قرار الموظفين السابق رقم ١٣٥ تاريخ ٢٠ آذار ١٩٢٦ الا ان الفقرة الثالثة من هذه المادة كانت تقسح المجال امام انتداب موظفين فرنسيين وكذا المادة الرابعة كانت تقسح المجال امام رعايا الدول التي كانت موضوعة تحت الانتداب الفرنسي من اجل تعيينهم بصورة استثنائية . اما المتجنسون فلم يأت القرار السابق على ذكرهم ولا قانون الجنسية السورية أيضاً . ولذلك فقد اوضح القانون الجديد رقم ١٣٥ تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٤٥ هذه الامور واشترط مرور خمس سنوات على الاقل على تجنس الاجنبي بالجنسية السورية حتى يقبل في الوظائف العامة بينما المدة هي عشر سنوات في فرنسا بموجب القانون الصادر عام ١٩٣٤ وكذا في لبنان بموجب قانون صادر عام ١٩٤٤ .

ب — شرط السن : الحد الادنى بموجب القرار السابق رقم ١٣٥ يجب أن يكون ثمانية عشر سنة كاملة وقد احتفظ القانون الجديد بهذا الحد الادنى ولم يقبل الشارع السوري بتحديد حد أعلى ونسخ من مشروع هذا القانون النص

المتضمن أن الحد الأعلى للتوظيف هو سن الخامسة والثلاثين .

ج — شرط الجنس : كانت الوظائف فيما مضى محصورة بالرجال . ولكن في البلاد الغربية نشاهد تطوراً كبيراً بهذا الموضوع وأصبح باستطاعة النساء اشغال مراكز عالية في الدولة بموجب قوانين خاصة . فنرى في الوقت الحاضر النساء الغربيات في مناصب هامة مختلفة إلا أن القوانين لا تتيح قبولهن في الوظائف الدبلوماسية ولا في وظائف السلطة الادارية (محافظات ، قائممقاميات) ولا في وظائف رئاسة البلديات او مديريات الشرطة . ولكن يمكن قبولهن اعضاء في الوزارات فيصبحن بالتالي رئيسات بالسلسل لكل هؤلاء الموظفين . في سوريا ينص الدستور على « أنه لكل سوري الحق في تولي الوظائف العامة ولا ميزة لأحد على الآخر الا من حيث الشهادات او الكفاءة وفقاً للشروط المبينة في القانون » . والتقاليد المرعية في البلاد تقضي ان لا تقبل النساء الا في الوظائف التعليمية فقط وبعض الوظائف التي تأتي بالدرجة الثانية في الأهمية وقد حدث مؤخراً نقاش حول هذا الموضوع في المجلس النيابي السوري فأعطي رأي قبل به المجلس ضمناً لعدم اعتراض احد من النواب عليه يمكننا اعتباره رأياً شبه رسمي ومآله ان لفظة « سوري » الواردة في نص المادة الدستورية لا تشمل الا الذكور فقط . أما الدستور العراقي فدفعاً لكل التباس يذكر صراحة الحقوق المقتصرة على الذكور دون الاناث في كثير من مواده .

د — شرائط الاهلية : ١ — إما أن تكون الاهلية جسمية اي ان يكون المرشح سالماً من الامراض ذات العدوى ومن الامراض والعاهات التي تمنعه من القيام في جميع انحاء الدولة بالوظيفة التي ستوكل اليه .

٢ — واما ان تكون الاهلية معنوية ويشترط القانون السوري الجديد ان يكون المرشح حسن السيرة والاخلاق وان يكون غير محكوم عليه بجناية او بجرم شائن او بعقوبة حبس تتجاوز مدتها السنة وان يكون بريء الذمة نحو الخزينة العامة .

ه — شرط الكفاءة : يجب ان يكون المرشح حائزاً على الشهادات المطلوبة .

فالقانون السوري الجديد يشترط شهادة التعليم العالي لوظائف الحلقة الاولى وشهادة التعليم الثانوي لوظائف الحلقة الثانية وشهادة التعليم الاكاديمي لوظائف الحلقة الثالثة وفي حال عدم وجود مرشحين لهذه الحلقة يقبل حاملو شهادة التعليم الابتدائي . وبعض القوانين تشترط ان يتقدم المرشحون للمسابقة وتشترط بعض القوانين كلا الشرطين معاً أي الشهادة والمسابقة كما ورد ذلك في القانون السوري الجديد الذي يستثني فقط من شروط المسابقة خريجي دور المعلمين والمعلمات في الوظائف التعليمية والموفدين للدراسات العليا على نفقة الحكومة من اجل الوظائف الداخلة ضمن اختصاصهم . اما شروط المسابقة فتعينها السلطة التي لها في النهاية الحق بالتعيين والقاعدة العامة تقضي بان تعلن اسماء المقبولين الاشتراك فيها حتى يتمكن غير المقبول ان يعترض عند الاقتضاء لمجلس الشورى . وقد حدث في فرنسا عام ١٩١٢ ان رفض ترشيح احد الكهنة الكاثوليكين للاشتراك في مسابقة وضعت من اجل شاغر في مراكز التعليم العالي فاعترض الكاهن لدى مجلس الشورى على شطب اسمه مستنداً على مبدأ المساواة بين جميع الفرنسيين في تولي الوظائف العامة ذلك المبدأ الذي اقره قبل الدستور الفرنسي بيان حقوق الانسان ، فرد مجلس الشورى الاعتراض مؤيداً عمل الادارة بحجة ان النظام العام الفرنسي يقضي بعلمانية التعليم وان ترشيح كاهن كاثوليكي لمنصب في التعليم الرسمي يتعارض مع هذا النظام العام .

تؤلف اللجنة الفاحصة بصورة مكتومة وتعلن اسماء الناجحين في الجريدة الرسمية ويجري التعيين ضمن حدود الشواغر بالنسبة لتسلسل الناجحين الذين يقبلون بصفة متمرنين لمدة سنة ونصف في الدرجة الدنيا لمرتبة الوظيفة ويؤدولون في الدرجة بعد انتهاء سنة اذا تأكدت مقدرتهم بناء على اقتراح رؤسائهم والافيصير تسريحهم او تنزيل مرتبتهم او درجتهم دون ان يكون لهم حق المطالبة بأي تعويض .

٣ — المراجعة بشأن التعيينات غير القانونية : المبدأ هو ان لا تقبل المراجعة الا من قبل ذوي مصلحة شخصية عملاً بالمبدأ القائل « لا دعوى بدون مصلحة »

وبعد ان توسع الاجتهاد الاداري في قضية تحديد هذه المصلحة وقبل في البدء اعتراض كل موظف على تعيين غير قانوني جنح الى تقييد هذه المصلحة فحصر حق الاعتراض بالموظفين الحائزين على نفس الشروط وبالمرشحين لنفس المسابقة .
واحدث قرار لمجلس الشورى الفرنسي هو القرار الصادر عام ١٩٢٥ (قضية رودير) وهو يتضمن المبدأ التالي « يقبل الاعتراض على التعيين غير القانوني من قبل موظفي الادارة التي انتمى اليها الموظف المعين حديثاً عندما يكون هذا التعيين مضراً بمصالحهم كأن يؤخر بصورة غير قانونية ترفيعهم أو كأن يأتي بمزاحمين لهم في ترفيعهم المرتقب مزاحمين غير حائزين على الشرائط المنصوص عليها في الانظمة والقوانين المرعية الاجراء ».

(٤) حقوق الموظفين :

يتمتع الموظف بحق ممارسة الوظيفة المنصوص عليها في ملاك الادارة وذلك منذ تاريخ تعيينه حتى تاريخ انفصاله عن الوظيفة انفصلاً قانونياً. تنتج عن ذلك النتائج التالية:

١ — يتمتع الموظف بامتيازات خاصة فيها يتعلق بمحاكمته فالقضاء يستهدفون لاصول « الاشتكاء على الحكام » وهي اصول خاصة ورد تفصيلها في قانون اصول المحاكمات الحقوقية . وبقية الموظفين يحاكمون بموجب اساليب خاصة ففي فرنسا كانوا في القرن الماضي يحاكمون امام مجلس الشورى اما اليوم فاصبحوا يحاكمون امام المحاكم العادية من اجل الجرائم العادية واما مجالس خاصة من اجل اخطائهم السلوكية . وفي سوريا لا بد لاحالة الموظف على القضاء لجرم ناشيء عن الوظيفة وفيما عدا الاحوال التي يوجد فيها ادعاء شخصي من قرار تصدره لجنة خاصة يقال لها لجنة التأديب تعين عند الاقتضاء وكان يختلف تشكيلها في كل قضية عنها في القضية الأخرى إذ كانت تتألف بموجب القرار السابق رقم ١٥٣ تحت رئاسة متصرف دمشق وعضوية ممثل عن كل وزارة على ان يكون الممثلون بمرتبة اعلى من مرتبة الموظف الظنين بينما تكون هذه اللجنة تحت رئاسة رئيس محكمة الاستئناف فيما اذا دعيت للبت في الامور التأديبية السلوكية أي ان هنالك بموجب اصول القرار السابق ١٣٥ لجنيتين الاولى لجنة الاحالة على القضاء العادي والثانية لجنة التأديب

الادارية للنظر في مسؤولية الموظف . اما بموجب القانون الجديد فقد تغير اسلوب تشكيل هذه اللجان فاصبحت واحدة من اجل الاحالة على القضاء ومن اجل التأديب المسلكي على ان تتألف في العاصمة من اجل كل وزارة وادارة من قاضٍ من المرتبة الاولى ينتدبه وزير العدلية رئيساً وعضوين من موظفي الوزارة يعينهما الوزير في بدء كل عام كما انه يعين لكل قضية مقرر ، وهي تتألف في المحافظات من المحافظ او من ينوب عنه من الموظفين رئيساً ومن رئيس المصلحة وموظف يختاره المحافظ بصفة اعضاء على ان يعين المحافظ في بدء كل عام مقررأ . اما من اجل موظفي المرتبتين الممتازة والاولى فتتألف اللجنة من الرئيس الاول لمحكمة التمييز رئيساً ومن موظفين اثنين يعينان بمرسوم ومقرر يعين بمرسوم بناء على اقتراح الوزير المختص . ولا بد من اقتران قرار لجان الاحالة على القضاء او لجان التأديب بمرسوم او قرار حتى يصبح نافذاً وقطعياً فاذا لم يقرن قرار اللجنة بهذا المرسوم او القرار خلال شهر من تاريخ ارساله للسلطة المختصة يصبح نافذاً حكماً .

وبهذا يكون الاسلوب السوري الجديد قد أعطى المحاكم المسلكية الادارية « شكل » المحاكم القضائية العادية إذ جعلها مؤلفة من ثلاثة أشخاص ومقرر وهذا الأخير عبارة عن محقق . إلا ان الاسلوب السوري الحديث تعترضه صعوبة عمالية في حال إدانة عدة موظفين تابعين لوزارات مختلفة بجرم مسلكي واحد فيخشى عندئذ من صدور أحكام متناقضة عن مختلف اللجان . واننا نرى انه من الاصلح توحيد المجلس التأديبي لمختلف الوزارات كما هي الحال في لبنان فتؤلف في كل عام لجنة تأديبية يحاكم أمامها مسلكياً مختلف الموظفين عند الاقتضاء .

اما اذا ارتكب الموظف جرماً غير ناشئ عن الوظيفة فتطبق بحقه الاحكام الجزائية العادية ويترتب على نيابة الجمهورية خلال ٢٤ ساعة من مباشرة التفتعات القضائية اعلام الادارة ذات العلاقة بالامر .

وعلى كل متى احيل الموظف على القضاء يصبح مكفوف اليد حكماً ان لم يكن قد سبق كف يده عن العمل ، وتتوقف محاكمته مسلكياً الى ان يبت بامرته

قضائياً . وبعد ذلك ومهما كان الحكم الصادر بحقه يحال على لجنة التأديب لمحاكمته من الناحية المسلكية حتى ولو قضى الحكم العدلي ببراءته ، وهذه نتيجة مباشرة لمبدأ فصل السلطتين القضائية والادارية .

٢- ينتج ايضاً عن ممارسة الوظيفة حق الموظف بالترفيه بشرط وجود شاغل في الملاك ، الا اذا كان من درجة الى درجة ضمن المرتبة الواحدة ، واعتمادات في الموازنة . والترفيه يكون عادة اما بسبب القدم او عن طريق الانتقاء وقبول الترار السوري السابق بهذا الاسلوب المزدوج اما قانون الموظفين الجديد فقد اشترط التقيّد في جدول الترفيه (باستثناء موظفي المرتبتين الاولى والممتازة) واستجماع الشرطين التاليين :

أ- وجود الموظف مدة لا تقل عن سنتين في الخدمة الفعلية في درجته الحالية في ١ كانون الثاني من السنة التي ينظم من اجلها جدول الترفيه .

ب- وثبوت مقدرته بشهادة رؤسائه . وبهذا يكون الاسلوب السوري الحديث قد قضى على اسلوب الانتقاء الذي يفسح مجالاً للمحسوبية والتزلف .

٣- حق تقاضي الراتب : على ان يكون نقدياً ومشاهرة وكذلك في بعض الاحيان التعويضات القانونية من نفقات التمثيل ونفقات سكن وتعويض الاغتراب وضرائب الاعباء العائلية الخ ... وللراتب صفة النفقة الشرعية بمعنى انه اعطي في الاصل لاعاشة الموظف فلا يمكن حجزه بكامله بل يكفي بحجز جزء منه معين في القانون من اجل صندوق التقاعد ، وحجز جزء معين من اجل استيفاء الديون (الخمس عن الخمسين ليرة الاولى والرابع عن الخمسين الثانية والثالث عن الجزء الذي يزيد عن المائة ليرة) .

٤- حق التقاعد وتقاضي معاش التقاعد : فهذا المعاش ليس منحة كما ظنه البعض . والتقاعد يكتسب اما بنتيجة القدم اي بسبب الوصول الى سن معينة (في قانوننا السوري الحالي وهو المرسوم الاشتراعي ١٦١ تاريخ تشرين الثاني ١٩٣٥ المتعلق بالتقاعد حدد سن التقاعد بسن الستين ويجوز تمديده سنة فسنة بمرسوم

في مجلس الوزراء حتى السنة الخامسة والستين). واما بناء على طلب الموظف وقبول الادارة (اذا تجاوزت خدمة الموظف ٢٥ سنة). واما بسبب التسريح فيكون للموظف معاش نسبي عبارة عن ربع الراتب فيما اذا تجاوزت خدمته ١٥ سنة والثالث اذا اكمل العشرين سنة اما اذا كانت الخدمة اقل من خمس عشرة سنة فيستحق تعويضاً مقداره شهر واحد عن كل سنة خدمة اذا كان موظفاً ونصف شهر عن كل سنة اذا كان « عاملاً » اي غير مصنف ولكن قائماً بوظيفة دائمة في الملاك .

ومقدار التقاعد الكامل هو نصف الراتب اثناء حياة الموظف وربع هذا الراتب لعائلته بعد وفاته. وافراد العائلة الذين يستحقون حصة معد دون في القانون بشكل حصري اي انه لا يجوز القياس في هذا الامر .

وهناك التقاعد الناشئ عن المعلومية التي لا يرجح شفاؤها ، وبحث كل ذلك على وجه التفصيل عأند لدرس اصول علم المالية فلا حاجة للتوسع .

٥ - حق استعمال اجازات ادارية وصحية : فيجوز للموظف السوري ان يستعمل اجازة ادارية مدتها ثلاثون يوماً في السنة على ان لا تكون متقطعة واجازة استثنائية لمرة واحدة فقط مدتها ٤٥ يوماً من اجل اداء فريضة الحج . وكذلك يجوز له الحصول على اجازة استثنائية لاسبوع واحد في حال زواجه او وفاة احد من اقربائه الوارد ذكرهم في المادة ٥٢ من القانون الجديد ونحن نعتقد ان هذه الاجازة الاستثنائية لا دخل لها في حساب المأذونية العادية خلافاً لما ذهبت اليه بعض الدوائر وإلا لما ورد بشأنها نص خاص .

اما تراكم الاجازات من سنة لآخرى فلم يقره القرار السابق رتم ١٣٥ ولكن القانون السوري الجديد اجازته حتى خمس سنوات وذلك بمنح الموظف ٣٠ يوماً عن السنة الاولى و ١٥ يوماً عن كل من السنوات الاربعة .

ويحق للموظف ان يتغيب لاسباب صحية براتب كامل لمدة ثلاثين يوماً في السنة واداء تجاوز الغياب هذه المدة يمنح اجازة صحية براتب كامل لمدة ثلاثة اشهر ونصف راتب لمدة ثلاثة اشهر اخرى وبدون راتب عن المدة الباقية من السنة .

ويقطع راتب الموظف عن ايام تغيبه عن الوظيفة لغرض ناشئ عن خطئه (اي لارتكابه اعمالاً لا تليق بشرف الوظيفة كالمسكر والمقامرة وتعاطي المخدرات الخ...).

ويستوثق من المرض بتقرير الطبيب المداوي وللادارة ان تعتمد احد اطباء الحكومة للتحقيق عن صحة التقارير الطبية الخاصة. واذا استمر المرض اكثر من ثلاثين يوماً يحال الموظف على لجنة طبية خاصة وفي الاقضية يتولى طبيب القضاء فحص المريض ويرسل تقريره الى اللجنة الطبية في مركز المحافظة للتصديق عليه.

اما اصول منح الاجازات فقد تعدلت بموجب القانون السوري الحديث واصبحت من حق الوزير لموظفي المراتب الثالثة فما فوق والامين العام لسائر موظفي الادارة المركزية والمحافظ بناء على اقتراح رئيس المصلحة لسائر موظفي المحافظة بموجب كتاب بسيط بينما كان التعامل السابق يقضي باصدار قرار وزاري او مرسوم عند الايجاب في مثل هذه الحالات.

اما اجازة الحج والاجازة الخاصة التي قد تمنح للموظف بدون راتب (لمدة ثلاثة اشهر قابلة التمديد لثلاثة اشهر اخرى) فيمنحها الوزير لموظفي الحلقة الاولى والسلطات التي تمارس حق التعيين لموظفي الحلقة الثانية والثالثة.

(٥) واجبات الموظفين :

نرتب على الموظف الواجبات الآتية :

١ — المراقبة على الوظيفة .

٢ — التقيد ببعض المحظورات القانونية .

٣ — التقيد بالتعاليم الصادرة عن الرؤساء بالتسلسل .

٤ — عدم ممارسة اعمال خارجة عن الوظيفة .

٥ — واخيراً وبلاستناد الى الفقه الاداري عدم الانتماء الى احدى النقابات .

١ — الموظبة على الوظيفة : وهذه الموظبة واجبة لان الخدمة العامة تتصف

بالديمومة والاستمرار ولائها انما وجدت من أجل النفع العام ، والنفع العام

يقدم على النفع الخاص وصفة ديمومة الخدمة العامة واستمرارها هي التي ادت الى نظرية الطوارئ والتعويض على اصحاب الامتياز من جراء الاعمال الحربية . ينتج عن واجب المواظبة عدم امكان انفكاك الموظف عن وظيفته الا بصورة قانونية كأن يحصل على اجازة عادية او مرضية او كأن يحال على الاستيداع بناء على طلبه الخ ... ولكن ليس له ان يضرب عن العمل او ان يشترك في حركة استقالة مشتركة ... والاضراب يختلف عن الاستقالة من حيث انه يبقى لدى الموظف الرغبة في الاستفادة من امتيازات الوظيفة وانه منبثق عن الرغبة في الاستراقة من هذه الامتيازات. والاضراب وان لم يشكل جرماً جزائياً الا انه يشكل خطيئة مسلكية خطيرة لانه يحول دون استمرار الخدمة العامة . وقد استخلص الاجتهاد الاداري من وصف الاضراب بالخطيئة المسلكية الخطيرة النتيجتين التاليتين :

أ — إن تحذير الاضراب لا يشمل فقط الموظفين بل جميع العمال والمستخدمين في تسيير المصالح العامة وقد اجتهد ذلك مجلس الشورى الفرنسي في قرار اصدده قبل الحرب العامة عام ١٩١٣ بمناسبة اضراب عمال السكك الحديدية في وقت كانت وسائل الدفاع مقدمة على كل شيء فاتخذت الحكومة الفرنسية مرسوماً بمصادرة هؤلاء العمال المضربين فاعترضوا لدى مجلس الشورى وطلبوا الغاء هذا المرسوم بحجة ان المصادرة خرجت عن سبيلها الادلي لأنها استعملت لقمع الاضراب وليس لاعمال الهجوم او الدفاع الحربي. ولكن مجلس الشورى لم يلتفت الى هذه الحجة وردّها قائلاً ان الحكومة كانت على صواب في عملها لأنها عملت على تأمين استمرار الخدمة العامة .

ب — والنتيجة الثانية هي أن الموظفين في حال اضرابهم يضعون انفسهم خارج نطاق القانون وبهذا يفقدون « الحقوق » التي نص عليها القانون وقد اقر مجلس الشورى هذا المبدأ في قرار « ونكل » الذي اصدده عام ١٩٠٩ حينما اضراب موظفو البريد تضامناً مع موظفات الهاتف اللواتي استهدفن لاهانة من قبل الوزير بسبب تهاونهن في الوظيفة وإبطائهن في تلبية طلب المخبرات . فقد اقدم الوزير على

طرد الموظفين الذين سببوا الاضرار ولم يعترف لهم بحق الاطلاع على اضراباتهم فاعترضوا لدى الشورى على قرار الطرد فأقر مجلس الشورى عمل الوزير لأن الموظفين وضعوا أنفسهم خارج نطاق القانون بسبب اضرابهم ولذلك لا يحق لهم الاستفادة من احكامه اي ان الوزير كان على حق بحرمانهم من حق الاطلاع على اضراباتهم الخاصة .

٢ - التقيد ببعض المحظورات :

أ - يحظر على الموظف ان يفشي اسرار الوظيفة تحت طائلة العقوبة الجزائية والعقوبة المسلكية معاً وهذا يتناول بنوع خاص بعض الموظفين الاداريين الذين لوظيفتهم علاقة بالامور السياسية .

ب - يحظر عليه الاستقراض لاسباب غير مشروعة (من اجل المقامرة مثلاً ...) .
ج - يحظر عليه ايضاً تعاطي التجارة او الاشتغال بالصناعة كهنة وليس تكبير .
د - يحظر عليه الاشتغال بالامور السياسية ، اي انه يتحتم عليه ان يكون موالياً للحكومة القائمة ضمن ممارسته الوظيفة وفي جميع مواقفه خارج الوظيفة ، وبعض العلماء يعتبرون الموظف الذي يتعاطى السياسة بحكم المستقيل من الوظيفة .
هـ - يحظر عليه الاتيان بعمل او الظهور بمظهر لا يابق بشرف الوظيفة (الخفة ، المقامرة ، الجلوس في الحانات الخ ... لاسيما بعض الموظفين كالتقاضي والمعلمين وسواهم) .

٣ - التقيد ببعض الاوامر الصادرة عن الرؤساء : وهذه الاوامر تصدر عن الرؤساء اما بشكل بلاغات عامة واما بشكل اوامر افرادية خاصة . فالبلاغات لا تكون مخالفة للقوانين والانظمة بل مفسرة لها والا كانت غير واجبة التنفيذ واستهدفت الى المنتفض من قبل مجلس الشورى .

اما الاوامر الافردية الصادرة عن الرؤساء فهي واجبة الاطاعة مالم تكن متضمنة الاقدام على جرم منصوص عليه في القوانين الجزائية . وعلى كل ليس الموظفون سواء في هذا الباب فالموظفون العسكريون لا يمكنهم مناقشة

رؤسائهم في حالة الحرب ، بينما في ايام السلم يتمتعون بشيء من حرية المناقشة ، اما الموظفون الملكيون فيمكنهم مناقشة اوامر رؤسائهم الى حد لا تختل معه قواعد السلطة التسلسلية .

٤ — عدم ممارسة اعمال خارجة عن الوظيفة : تقول المادة ٢٣ من قانون الموظفين السوري الجديد انه يحظر على الموظف ممارسة مهنة حرة فيما عدا الاستثناءات الواردة في الاحكام الخاصة (فيمكن الجمع بين وظيفة التعليم العالي وممارسة مهنة المحاماة او الطبابة بالنسبة للقوانين النافذة حالياً) وعلى كل لا بد من الاشارة الى ان القوانين المعمول بها في سوريا لا تسمح الجمع بين وظيفتين عن طريق الاصلة بل يكون الموظف اصيلاً في وظيفة واحدة واذا اسندت اليه وظيفة اخرى فانه يتقاضى عنها تعويضاً فقط . وكذلك في فرنسا فان المرسوم الصادر عام ١٩٣٦ يعمل بنفس المبدأ المار ذكره .

٥ — عدم الانتساب الى احدى النقابات : وهذا المبدأ غير وارد في القوانين ولكن الاجتهاد الاداري الفرنسي اقره ولا يعترف للموظفين الا بحق تأليف جمعية فقط . والفرق بين الجمعية والنقابة هو ان الجمعية انما تؤلف لغاية غير مادية وتستهدف في الاصل خدمة الغير اما النقابة فغايتها الدفاع عن مصالح اعضائها المادية . وفعلاً فقد عمدت المحاكم الى حل نقابة المجلس العام للعمل عام ١٩٢١ . الا انه في الواقع نرى نقابات الموظفين لا تلتفت الى هذا الاجتهاد وهي تتألف وتنمو وتزدهر وما ذلك الا لان الموظفين في فرنسا شعروا في الآونة الاخيرة انهم لم يصلوا الى كامل حقوقهم . اما الحجج التي يدلي بها مؤيدو نقابة الموظفين فهي :

أ — النقابة مفيدة للموظفين ولا سيما صغارهم ولا يوجد نص قانوني يمنع من تأليفها والاصل في الحقوق العامة حرية العمل .

ب — ان القانون الفرنسي لعام ١٨٨٤ اباح لارباب الحرف تشكيل نقابات والموظفون كسواهم لهم منافع اقتصادية . اما في سوريا فقانون النقابات عدد هذه

التقابات في ملحق خاص وواجب صدور قرار عن وزير الداخلية بشأن تأليف كل نقابة جديدة يراد تأليفها .

والمعارضون لفكرة تشكيل نقابة الموظفين يدلون بالحجج التالية :

أ — ان النقابة هي خطوة في طريق الاضراب . ولذلك فبعض العلماء يرون فيها خطراً كبيراً على سير المصالح العامة وهم ينكرون على الموظفين حق تأليف نقابة وبعضهم ينكرون عليهم ايضاً حق تأليف جمعية (بيرتلبي) .

ب — ان فكرة النقابة تتعارض مع الميزات العامة للحوقوق الادارية فالنقابة تؤسس على المساواة بين الاعضاء المتضمن اليها بينما الحقوق الادارية مركزة على اساس التسلسل اي عدم المساواة (راجع مقدمة هذا الكتاب) وهناك محاذير لا تحتاج لايضاح في جمع المدير والآذن والشرطي ورئيسه والجندي والقائد على صعيد واحد .

ج — تختلف صنعة الموظف عن بقية الصنائع اذ انها تستهدف المنفعة العامة وهذه تستوجب توضيحات شخصية لا تطلب من عمال بقية الصنائع .

د — ان نقابة الموظفين تشكل خطراً على الدولة لان المنافع الخاصة تحل محل المنافع العامة وتعود بنا القهقري الى حالة الاقطاعية .

ه — في بعض الحالات نرى انه يستحيل عملياً تشكيل نقابات للموظفين فكيف يمكننا مثلاً ان نتصور نقابات للسفراء والمحافظين والعسكريين وهم منتشرون في انحاء البلاد وبعيدون عن بعضهم البعض مسافات شاسعة ؟

هذه هي الحجج التي يدلي بها كل من الفرقتين وتجاه الامر الواقع نرى بعض الحكومات القوية في فرنسا تؤيد نقابات الموظفين وتفقد عليها نعمها واكرامياتها ونرى غيرها من الحكومات تلاحقها وتعاقبها .

فقضية تأليف نقابات الموظفين اصبحت قضية سياسية اكثر منها حقوقية وما ذلك الا لان الشارع لم يأخذ موقفاً حازماً ازاءها .

(٦) انتهاء الوظيفة:

تنتهي الوظيفة باحد الاسباب الآتية :

١ — بالوفاة ، فاذا كانت ناشئة عن الوظيفة وبسببها يحق لعائلة الموظف ان تنال تعويضاً ولو لم يتم الموظف مدة الخدمة القانونية التي تؤهله حق الاستفادة من راتب التقاعد . اما الوفاة المدنية التي كانت تحكم بها بعض القوانين الجزائية فلم يعد لها وجود .

٢ — بانتهاء اجل التعيين فيما اذا كان موقتاً ولم يجدد ، فبعض الوظائف لها مدة معينة كوظيفة رئيس الجمهورية مثلاً وكذلك وظائف رئاسة المعاهد العلمية في الجامعات الخ ...

٣ — بإلغاء الوظيفة ، وهذا غير جائز الا بواسطة قانون لأن احداث الوظائف هو من اختصاص السلطة التشريعية فموجب قاعدة تناسب الاشكال يجب ان يكون الالغاء تابعاً لقاعدة الاحداث .

٤ — بالاحالة على الاستيداع بناء على طلب الموظف . وهذا يجري بموجب مرسوم او قرار يصدر عن السلطة التي لها حق التعيين . والطلب يكون لسنة ويجوز تجديده حتى خمس سنوات .

٥ — بطلب الاحالة على التقاعد قبل بلوغ السن القانونية وفقاً للاحكام القانونية الواردة في قانون التقاعد (حالياً في سورية بعد خدمة ٢٥ سنة وموافقة الحكومة) .

٦ — بالاستقالة ، ويجب ان تكون خطية وان تقبل من المراجع الذي له صلاحية التعيين . ويفقد المستقيل الحقوق التقاعدية وتعويض التسريح ويقتطع راتبه اعتباراً من تاريخ قبول الاستقالة اي ان قبولها لا يكون له مفعول رجعي . والاستقالة يجب ان تكون فردية اما الاستقالة المشتركة فقد حظرتها بعض القوانين الجزائية لانها بحكم الاضراب (القانون الفرنسي والقانون اللبناني) . اما قانون الجزاء السوري فلم يتعرض لها . وعندما تصبح الاستقالة نهائية لا يعود الموظف هدفاً

للتأديب المسلكي ، هذا ما اقرته المبادئ العامة للحقوق الادارية إلا ان قانون الموظفين السوري الجديد شذَّ عن هذه القاعدة في المادة (٧٦) ونصها « مع الاحتفاظ بالاحكام العامة المتعلقة بالتبعات القضائية يبق الموظف الذي ترك الوظيفة لاي سبب كان خاضعاً للتبعات المسلكية والعقوبات الشديدة وفقاً للاحكام والاصول المنصوص عليها في هذا القانون لغاية السنة الخامسة التي تلي تاريخ تركه الوظيفة » ، وهذا التدبير نراه حكيماً جداً في دولة ناشئة تتوخى نظاماً صارماً تمتشى عليه في بدء حياتها الاستقلالية .

والاستقالة قد تكون حكيمه ، مثال ذلك ماورد في المادة (٨١) من القانون السوري التي تعتبر بحكم المستقيل عند عدم وجود اسباب قاهرة :

أ — الموظف الذي لا يباشر الوظيفة المعين او المنقول اليها في غضون ١٥ يوماً من تاريخ تبليغه .

ب — الموظف الذي لا يؤدي الكفالة التي يفرضها عليه القانون (المحاسبون العامون) .

ج — الموظف الذي يتعاطى أشغالا حطرتها عليه القوانين والانظمة المرعية .

٧ — وتنتهي الوظيفة لاسباب تأديبية فيما إذا استهدف الموظف لاحدى عقوبتي الغزل والطرء وهما مع عقوبة التنزيل عبارة عن « العقوبات الشديدة » التي يستهدف إليها الموظف السوري بجانب العقوبات الخفيفة (التوبيخ ، قطع الراتب ، ابطال الترفيع) والعقوبات الشديدة لا يمكن فرضها على الموظف إلا بقرار من لجنة التأديب المختصة على أن يقتزن هذا القرار بمرسوم او قرار من قبل السلطة التي تمارس حق التعيين غير ان مثل هذا القرار يعتبر نافداً حكماً إذا لم يصدر مرسوم او قرار بتنفيذه خلال شهر واحد من تاريخ إرساله إلى السلطة المختصة . ويستثنى من قاعدة صدور العقوبة عن مجلس التأديب عقوبة الطرد في حال ترك الموظف الجنسية السورية او تجريده عنها .

وتختلف عقوبة العزل عن عقوبة الطرد . فعقوبة العزل هي انتهاك خدمة الموظف حكماً مع استفادته من تعويض التسريح أو معاش التقاعد حسب الحال . وقد يحكم بها لأسباب تقديرية بحتة فيما يتعلق بموظفي السلطة الادارية أي المحافظين والقائمقامين ومديري النواحي كما ورد ذلك صراحة في ملاك وزارة الداخلية (المرسوم الاشتراعي رقم ١٦٠ تاريخ ١٠ آب ١٩٤٣) . ويشبه عقوبة العزل تدبير إداري ابتكرته المادة (٨٥) من قانون الموظفين السوري التي أجازت لمجلس الوزراء ، لأسباب يعود تقديرها إليه ، أن يقرر صرف الموظف من المراتب الثانية والاولى والممتازة من الحلقة الاولى من الخدمة بناء على اقتراح الوزير المختص (ويستثنى من ذلك القضاة) . ويجري تسريح الموظف المصروف من الخدمة بمرسوم غير تابع لأي طريق من طرق المراجعة وتصفى حقوقه وفقاً لقانون التقاعد . وبهذا تكون الحصانة مرفوعة عن كبار الموظفين الاداريين في الدولة السورية مما ليس له شبهة في بقية أنظمة الموظفين ، ولعل ذلك استوجبه اعتبارات ناشئة عن كون البلاد السورية تحتاج لاطلاق يد الحكومة في تطهير جهازها الاداري بصورة جدية في بدء حياتها الاستقلالية .

أما عقوبة الطرد فهي الحرمان من الوظيفة حرماناً نهائياً وفقدان الموظف المطرود جميع الحقوق المكتسبة عن خدماته في الدولة ولا سيما بما يتعلق بتعويض التسريح أو المعاش التقاعدي .

وتفرض عقوبة الطرد حتماً على الموظف في الاحوال الآتية :

آ — إذا حكم عليه بجناية أو مجنحة مشينة .

ب — إذا حكم بالحرمان من الوظيفة العامة او من الحقوق المدنية .

والمواد الواردة في قانون الجزاء المتضمنة الحرمان من الوظائف العامة او الاسقاط من الحقوق المدنية عديدة كالمواد التي تشير الى سوء استعمال السلطة (الفصلان الرابع والخامس من قانون الجزاء العثماني الذي لا يزال مرعي الاجراء في سورية) وجرم الرشوة والامتناع عن تنفيذ القوانين وإهمال الموظف

واجباته الخ . . . فعندما يحكم الموظف بالجناية من اي نوع كانت او بجناية مشينة او بالحرمان من الوظيفة او من الحقوق المدنية تحكم لجنة التأديب بعد ذلك بطرده حتما حرمة للمقضية المتضمنة اي اننا نعتبر في هذه الحال لجنة التأديب مقيدة بالحكم النهائي الصادر عن السلطة القضائية وإلا عد قرارها خرقاً لمبدأ تفريق السلطات .

(٧) الرجوع للوظيفة :

١ — اذا انتهت الوظيفة بالوفاة لا يحق لأحد الورثة ان يطالب بها فالموظف يتمتع بحق استعمال الوظيفة وحق استغلالها ولكن ليس له عليها حق التصرف او حق الانتقال اي ملكية الموظف للوظيفة ينتصها هذا العنصر الهام . ولم تكن هذه القاعدة سائدة في العصور الغابرة بل كانت الوظائف ارثية وكانت تباع وتشترى ولدينا اثر لذلك في المادة (١٠٧) من قانوننا الجزائي التي تشير الى شراء الوظيفة او المرتبة .

٢ — واذا انتهت الوظيفة بانتهاء اجلها فما من مانع يحول دون اعادة الموظف للوظيفة ضمن احكام القانون فقد تكون هنالك بعض القيود الواجب مراعاتها مثال ذلك ما ورد في الدستور السوري (المادة ٦٨) التي تنص على ان مدة رئاسة الجمهورية خمس سنوات وانه لا يجوز اعادة انتخاب الرئيس مرة ثانية إلا بعد مرور خمس سنوات من انقضاء رئاسته .

٣ — واذا انتهت الوظيفة عن طريق الغائها ينقل الموظف الى وظيفة معادلة في ملاكه وعند عدم وجودها يخير بقبول وظيفة ادنى مرتبة او التسريح على ان يحتفظ بحقه من اجل اول وظيفة معادلة تشغر .

٤ — واذا كان الموظف في حالة استيداع وانتهت مدة استيداعه فلا تجوز اعادته الى الوظيفة إلا بناء على طلبه ولدى وجود شاغر معادل والا فيخير بقبول وظيفة ادنى مرتبة حتى حصول شاغر من مرتبته ودرجته فإن لم يقبل جرى تسريحه .

٥ — واذا انتهت الوظيفة بسبب الاحالة على التقاعد فيجوز اعادة الموظف عن طريق الوكالة لا عن طريق الاصاله على ان يتقاضى تعويضاً لا يتجاوز مقداره

الراتب غير الصافي للدرجة الاخيرة من مرتبة الاصيل (المادتان ٩٠ و ٩٣ من القانون رقم ١٣٥) .

٦ — واذا انتهت الوظيفة عن طريق الاستقالة فيجوز اعادة الموظف الى الخدمة كاسابق وفقاً لقواعد اعادة الموظف المسرح لالغاء الوظيفة وفي حال اعادته تدخل خدماته السابقة في حساب الخدمات المؤهلة للتقاعد .

٧ — واذا انتهت الوظيفة لاسباب تأديبية :

أ — فان كان ذلك عن طريق « العزل » فانه لا يجوز اعادة الموظف المعزول الى احدى الوظائف العامة إلا بعد انقضاء مدة سنتين على عزله وبلاستناد الى قرار يصدر عن لجنة الترفيع بجواز استخدامه . وفي هذه الحال يمكن اعادة الموظف الى الخدمة في مرتبة او درجة ادنى من مرتبته او درجته .

ب — واذا كان ذلك عن طريق « الصرف من الخدمة » فانه لا يجوز اعادة الموظف المصروف الى احدى الوظائف العامة الا بالاستناد الى قرار يصدر عن مجلس الوزراء (عملاً بقاعدة تناسب الاشكال) بجواز استخدامه مجدداً وفي هذه الحال تطبق في اعادته الى الخدمة الاحكام السارية على الموظف المسرح بسبب الغاء الوظيفة .

ج — واذا كان ذلك عن طريق « الطرد » فلا يجوز اعادة الموظف المطرود في اية حال من الاحوال الى الخدمة وهذا المنع يشمل العودة للادارات العامة او المؤسسات العامة او الجماعات البلدية او الادارات المفوضة او المعتمدة وغيرها من المؤسسات ذات الصفة الرسمية سواء كانت الوظيفة من الوظائف الدائمة او الموقته الداخلة في انظمة الموظفين او المستخدمين . وقد ورد في نهاية المادة (٢٧) من القانون ١٣٥ حكم شديد بحق الموظف المطرود هذا نصه : « لا يحق للموظف المطرود ان يشترك مباشرة او بالواسطة بمناقصات او مزایدات او تعهدات احدى الدوائر او المؤسسات المذكوره » .

(٨) نظام المستخدمين :

ان القواعد التي ذكرناها آنفاً لا تشمل الا الموظفين العاملين اي الذين يشغلون وظائف الملاكات الخاصة بمختلف الوزارات والادارات العامة التابعة لها . اما المستخدمين من آذنين وخدام ووظائفهم غير اختصاصية ومأموري هاتف وعمال مطابق رسمية وحدادي ونجاري الاشغال العامة وصناع عيادات والمضمدن التابعين للصحة العامة الخ... ووظائفهم اختصاصية فهؤلاء كلهم يعتبرون «مستخدمين» وتسري عليهم في سورية احكام نظام المستخدمين الاساسي اي المرسوم رقم ٨٤٧ تاريخ ١١ تموز ١٩٤٥ المتضمن شروطاً خاصة لتعيينهم ومرجع هذا التعيين مع وجوب تحديد عددهم في كل عام ضمن الموازنة العامة ، كما ان النظام المذكور ينص على الحقوق التي يتمتعون بها من ترفيع واجازات وسواها ويبحث في كيفية انتهاء خدمتهم محولاً الادارة المختصة حق تسريحهم لاسباب تقديرية محضة (المادة ٢٧) وجواز استخدامهم حتى بلوغهم سن الخامسة والستين ويجوز تمديد الخدمة بعد ذلك سنة فسنة حتى سن السبعين . ولا يحق للمستخدمين الاستفادة من معاش التقاعد بل يستفيدون من تعويض التسريح البالغ متوسط شهر واحد عن كل سنة من سني الخدمة العشر الاولى ومتوسط شهر ونصف عن كل سنة من سني الخدمة التالية (المادة ٣٢) .



الفصل الثاني

المسؤولية الادارية

(١) مبادئ اساسية :

١ — في الحقوق الادارية عندما يكون الموظف مسؤولاً تزول مسؤولية الادارة والعكس بالعكس .

٢ — في حال مسؤولية الموظف ينشأ للهدف « حق » في طلب التعويض . اما تعويض الادارة على الهدف في حال مسؤوليتها فانه لا يشكل حقاً له بل القضية قضية انصاف ورحمة .

٣ — لا يحق للادارة اذا قامت بالتعويض ان ترجع على الموظف وتطالبه بمبلغ التعويض وقد اقر مجلس الشورى الفرنسى هذا المبدأ « في قضية بورسين » عام ١٩٢٦ وخلاصتها ان ضابطاً قتل احد الاشخاص المشبوهين بالتجسس فاقبضت الدعوى على الدولة فدفعت للورثة تعويضاً لظهور براءة المقتول ثم ارادت الدولة ان تضمن التعويض الذي دفعته وان تحمله اشخص القاتل فرفض مجلس الشورى طلبها هذا .

ولا يوجد استثناء لهذا المبدأ الثالث الا تضمين المحاسبين العامين وامناء الخزينة والحجبة بموجب المسؤولية التي يستهدفون اليها في ممارسة وظائفهم .

(٢) مسؤولية الموظف :

لا تجوز ملاحقة الموظف إلا من اجل اخطائه الشخصية فاذا كانت الخطيئة ناشئة عن الوظيفة يصبح غير مسؤول وتوضع المسؤولية على عاتق الادارة . هذا هو المبدأ فالقضية إذن قضية تفريق بين الأخطاء الشخصية واطعاء الوظيفة وهذا التفريق هو من الصعوبة بمكان إذ قد نكون ازاء خطيئة شخصية ولكنها مرتكبة اثناء ممارسة الوظيفة .

عند ما يرتكب الموظف خطأ شخصياً تكون المحاكم العادية ذات اختصاص لتحديد مسؤوليته ولكن قد ذكرنا في حينه ان الاسلوب السوري الجديد لا يحين احالة الموظف على المحكمة إلا بعد قرار لجنة التأديب المختصة مالم يمكن المدعي قدا قام نفسه مدعياً شخصياً .

لنفرض ان موظفاً احيل الى المحاكم العادية بسبب خطأ شخصي ثم تبين ان الخطأ ناشيء عن الوظيفة فما العمل ؟ يمكن للادارة عندئذ ان تثير قضية الخلاف امام محكمة الخلاف حسب الاصول المار ذكرها في البحث عن مبدأ تفريق الوظائف وعند ماتبت هذه المحكمة في الأمر يكون لها فيه الكلمة العليا مع العلم ان رفع الخلاف يشكل قضية مستأخرة ، أي انه تتوقف المحاكم العادية عن النظر في القضية الى ان تبت محكمة الخلاف بصفة الخطيئة المرتكبة .

هذا وقد وضعت مسؤولية جديدة على عاتق الموظف السوري المختص بشأن كل مرسوم او قرار يتخذ خلافاً لأحكام قانون الموظفين العام الجديد او الملاكات الخاصة واعطيت لوزير المالية صلاحية سلوك جميع الطرق القانونية لتضمين الموظف المسؤول جميع الاضرار التي تكبدتها الخزينة او جزءاً منها بسبب هذا المرسوم او القرار على ان يتخذ المرجع الأعلى اي مجلس الوزراء بالنسبة لقرارات احد الوزراء او الوزير المختص بالنسبة لقرارات الأمين العام والمحافظين مرسوماً او قراراً بتعديل او الغاء القرار المطعون به .

(٣) مسؤولية الادارة :

١ — مسؤولية بسبب اخطاء الوظيفة التي يرتكبها الموظفون : اذا ارتكب الموظف خطأ ناشئاً عن ممارسة الوظيفة فالمسؤولية تقع على عاتق الادارة لأن شخص الموظف جزء لا ينفصم عن شخص الادارة المعنوي وعندئذ يجب ان تقام الدعوى على الدولة امام مجلس الشورى ومنذ عام ١٩٠٣ (قرار بلانكو) لم يعد هنالك تفريق بين الدولة وبقية الوحدات الادارية من محافظة واقضية ونواح بما فيها المؤسسات العامة بهذا الصدد أي انها كلها تستهدف للدعوى امام مجلس الشورى من جراء اخطاء الوظيفة التي يرتكبها موظفوها . وعندئذ وعند عدم وجود نصوص خاصة يلجأ القضاء الاداري الى قواعد العدل والانصاف العامة في سبيل تحديد مبلغ التعويض .

٢ — مسؤولية الادارة في حال عدم وجود خطيئة مرتكبة : نحن هنا امام الفرضية التالية : اقدمت الادارة على عمل قانوني ضمن اختصاصها ولكن نشأ عنه ضرر غير مقصود للغير فهل تكون الادارة مضطرة للتعويض على هذا الغير عملاً بالقاعدة الحقوقية « المباشر ضامن وان لم يتعمد » .

الجواب نعم ، وهذا مؤيد من قبل الشارع والاجتهاد معاً كما سيتبين ذلك من البحث في النظريتين التاليتين :

أ — نظرية الاثراء بدون سبب : لنفرض ان الضرر الحاصل لبعض الافراد يعادله اثراء حصل للدولة فهل لهذا الفرد ان يطالب بحق التعويض ؟ لنفرض ان الادارة قد اقدمت على عمل سلطة (وليس عمل مصلحة) كعمالية استملاك غير مباشر مثلاً كأن وضعت حدوداً للملك طبيعي من ادلاكها العامة وتجاوزت في عمالية التحديد على املاك أحد الافراد فهل لهذا الفرد ان يطلب تعويضاً ؟ الجواب نعم ، بلا شك ولا ريب لان الادارة قد اثرت بدون سبب على حساب هذا الفرد لنفرض ايضاً ان قانونا او نظاما جديداً نشأ عنه تعديل في اتفاقية سبق عقدها بين الادارة

واحد المتعدين او المستثمرين بشكل ادى الى اعباء جديدة على عاتق المتعهد او المستثمر افلا يحق لهذا الاخير ان يطلب التعويض عليه من جراء هذه التعديلات التي طرأت على الاتفاقية والتي لم تكن مرتكبة حين عقدها ؟ لم يتردد مجلس الشورى الفرنسي هنية في الاعتراف للمتعهد او المستثمر بحق التعويض عليه عملاً بنظرية الاثراء بدون سبب معيماً للاتفاقية توازنهما من حيث وضع الطرفين المتعاقدين على قدم المساواة .

ب — نظرية الخطر الاجتماعي : ان هذه النظرية ناشئة عن مبدأ المساواة امام الاعباء العامة وبمقتضاها اذا لحق ضرر بأحد افراد الهيئة الاجتماعية فتكون الهيئة الاجتماعية التي ينتسب اليها مكلفة بالتعويض عليه . وقد صدرت في فرنسا عدة قوانين مستوحاة من هذه النظرية نذكر منها :

قانون ١٦ نيسان ١٩١٤ الذي يقضي على الدولة والبلدية الاشتراك في التعويض على المتضررين من جراء التجمعات والمظاهرات . ويقضي هذا القانون ان تتحمل الدولة نصف الخسارة والبلدية النصف الآخر وتنزل حصة البلدية الى ٣٠ ٪ . اذا لم توضع تحت امرتها الشرطة الكافية لقمع المظاهرة وترتفع حصتها الى ٨٠ ٪ . اذا كانت مهمة في قمع الفتنة .

قانون ١٧ نيسان ١٩١٩ وهو يقضي بالتعويض على المتضررين من جراء الاعمال الحربية ويحمل الدولة هذا التعويض .

قانون ٣٠ مايس ١٩٢١ وهو يحمل الدولة ايضاً واجب التعويض على المتضررين من جراء الانفجارات التي قد تحصل في مستودعات الدولة او المستودعات التابعة للمؤسسات الخاصة التي تعمل لحساب الدولة .

وقد اقتبس التشريع السوري عن التشريع الفرنسي نصاً في القرار ٦ / ل . ر . مستوحى من نظرية الخطر الاجتماعي اذ تعرضت المادة ٩٤ من القرار المذكور لمسؤولية المدينة الممتازة في حال اضرار ناشئة عن اعمال متعلقة بالامن العام . وقد اوجب النص المذكور على المدينة الممتازة التعويض على المتضررين بسبب هذه

الاعمال فيما اذا كانت وارداتها العادية تمكنها من تحمل هذه المصاريف على ان تعود على فاعلي هذه الاعمال اذا كانوا معروفين ، اما اذا كانوا مجهولين او عاجزين عن الدفع فتوزع اكلاف التعويضات والعطل والضرر والنفقات بموجب لائحة خاصة على مكلفي المدينة الممتازة وفقاً لأشروط تحدّد بقرار من المجلس البلدي خاضع لموافقة الوزير .

وهنا يجدر بنا ان نذكر ان المسؤولية الناتجة عن نظرية الخطر الاجتماعي لا تكون الا عند توفر الشروط الآتية التي اقرها الاجتهاد الفرنسي وهي :

أ — ان تكون الاعمال المسببة للاضرار متضمنة اعمالاً تنطبق عليها اوصاف الجناية او الجنحة .

ب — ان يكون هنالك تجمع كبير سواء كان هذا التجمع مسلحاً او غير مسلح .

ج — ان لا يكون الهدف قد اثار بعمله الجموع المحتشدة .

د — ان تكون الاعمال التي نشأ عنها الضرر قد حصلت ضمن حدود البلدية . وقد اعتبر مجلس الشورى من الاسباب المخففة لمسؤولية البلدية اشتراك الهدف في المظاهرة او التجمع الذي ادى الى الاضرار به .

وهناك قرارات عديدة صادرة عن مجلس الشورى الفرنسي بشأن الاعتراف بمسؤولية الادارة تنفيذاً لنظرية الخطر الاجتماعي نذكر منها قرار « كويتاس » عام ١٩٢٣ : فالسيد كويتاس احد اغنياء التونسيين الفرنسيين يملك ارض واسعة في تونس وكانت القبائل تغزوا هذه الاراضي وتحل بها وتحدث اضراراً في المزروعات . وقد استحصل المشار اليه على حكم من المحاكم المختصة من اجل طرد القبائل المذكورة من اراضيها الا ان الحكومة الفرنسية استنكفت عن تنفيذ الحكم المذكور بحجة ان هذا التنفيذ قد يؤدي الى الاخلال بالامن العام الداخلي ، فطلب السيد كويتاس تعويضاً واقام الدعوى لدى الشورى فاقر له هذا المجلس حق التعويض ليس بسبب خطأ ارتكبه الحكومة من جراء عدم التنفيذ ولكن على

اساس نظرية الخطر الاجتماعي قائلاً : « نحن امام ظروف استثنائية لان عدم التنفيذ هو تدبير اتخذ في سبيل الامن العام والدفاع القومي للامة الفرنسية » .
 وتعبير آخر يمكننا القول ان عدم التنفيذ كان امراً مستنداً على « حكمة الحكومة » اي مرتكزاً على اسباب يعود حق تقديرها للحكومة وللحكومة وحدها دون سواها .

وقد رأينا تطبيقاً لنظرية الخطر الاجتماعي في قانون البلديات اللبناني وهو يتضمن مسؤولية البلدية مهما كانت درجتها بخلاف النص الوارد في القرار السوري المذكور آنفاً فهو خاص بمسؤولية المدينة الممتازة اي العاصمة .

قضايا (١) :

الفصل الثالث

الغاية التي تستهدفها الاشخاص الادارية

في ممارسة حقوقها

(١) الخدمات العامة :

لما كانت الحقوق الادارية تستهدف المصلحة العامة كانت الامتيازات التي تمنحها للأشخاص الادارية خاضعة لهذه المصلحة وتابعة لها فاذا ما انحازت السلطات الادارية عن هذا الهدف تكون قد خرجت عن القاعدة التي ترتكز عليها في الاصل وكان عملها قابلاً للإبطال من قبل المحاكم الادارية المختصة بسبب اساءة استعمال الوظيفة فاعمال الادارة اذن لا تكون قانونية الا اذا كانت متجهة نحو خدمة المصلحة العامة وما الحقوق الادارية في الاصل الا عبارة عن تنظيم الخدمات العامة وحسن تسييرها. فالخدمات العامة عبارة عن مؤسسات دائمة من شأنها تأمين حاجات المجموع الاساسية تأميناً يستهدف لمصلحة المجموع . وعلى هذا تتمتاز الحقوق الادارية عن الحقوق الخاصة التي لا تهتم ابدأً بالغاية التي من اجلها تجري ممارسة الحقوق . وبما ان الوقت لا يتسع لدراسة مختلف انواع الخدمات العامة فاننا نضرب صفحاً عن هذه الدراسة وفتترك لدرس اصول المالية بنوع خاص دراسة الخدمات العامة المالية ونكتفي هنا بإيجاز الخدمات العامة المتعلقة بالضابطة .

(٢) الضابطة الادارية :

تعتبر الضابطة في مقدمة الخدمات العامة أهمية لانها تؤمن النظام العام في انحاء الدولة ولانه لا يمكن في الاصل ممارسة الحقوق عند عدم استتباب الامن والنظام ولان الضابطة من شأنها تسهيل تحقيق بقية الخدمات العامة .

والضابطة على نوعين : ادارية وهي مانعة وقضائية وهي قامعة اي ان الضابطة الادارية تستدرك الحوادث الخلة بالنظام بينما الضابطة القضائية تعاقب مسيبي هذه الحوادث ومباشرها بعد وقوعها . الا ان هذين النوعين من الضابطة يتشابهان من حيث ان نفس الافراد يقومون عادة بممارستها فترى مثلاً الشرطي الذي يشير الى سائق السيارة باتخاذ اتجاه معين هو نفسه يأمر هذا السائق بالوقوف عن السير من اجل تحرير ضبط بمخالفة قد ارتكبها . وكثيرون من رجال الضابطة القضائية يقومون ايضاً باعمال الضابطة الادارية فبصفتهم الاولى يكونون تابعين للنيابة العامة وبصفتهم الثانية يكونون تابعين للسلطة الادارية ، وعلى كل فان رجال الضابطة على اختلاف انواعهم يقومون بخدمة النظام العام .

النظام العام : مر معنا ان النظام العام المقصود في الحقوق الادارية انما يتألف من ثلاثة عناصر هي : الراحة العامة والامن العام والصحة العامة . ولا يمكن ان يكون هذا التعداد حصرياً .

ان النظام العام الاداري يتمتع بالصفتين التاليتين :

أ — يمكن للضابطة ان تمارس اعمالاً لم يرد بشأنها نص في القوانين او الانظمة المرعية .

ب — لا تقوم الضابطة بنفسها باعمال التنفيذ ولكنها تأمر بهذه الاعمال ..

لنبحث في هاتين الصفتين مع بعض التفصيل .

أ — بموجب الصفة الاولى نقول انه يمكن للضابطة ان تقوم باعمالها ولو لم تكن في الاصل مفوضة القيام بها بواسطة قانون او نظام ، فالحكومة ليست مكلفة بتنفيذ

القوانين والانظمة فحسب بل يمكنها ان تلجأ الى جميع الوسائل التي من شأنها استتباب النظام ولو لم تكن هذه الوسائل مذكورة في هذه القوانين او الانظمة هذا ما اقره مجلس الشورى الفرنسى في كثير من قراراته . فقد ذكرنا كيف ان الاجتهاد الاداري اعتبر ان سن الانظمة المتعلقة بالنظام العام هو من الحقوق الناتجة بصورة طبيعية عن ماهية وظيفة رئاسة الدولة . وهذا الاجتهاد صدر بصدد نظام السير الذي اوجب الحصول على ترخيص لسوق السيارات . وقد أيد مجلس الشورى اجتهاده هذا بقضية اخرى ، فقد حدث ان رئيس احدى البلديات منع « بتدبير اداري » التراجمة والادلاء الذين يستقبلون السائحين ويعرضون عليهم خدماتهم من ممارسة هذه المهنة ضمن خدمة البلدية فاحتج اصحاب العلاقة لمجلس الشورى بحجة ان هذا المنع لا يستند الى احكام قانون او نظام فرد مجلس الشورى دعواهم قائلاً ان عمل رئيس البلدية يعود للنظام العام الذي من شأنه تأمين راحة السائحين .

ولكن لا حاجة للقول ان عمل الضابطة تحده الحريات العامة لمجلس الشورى وحده الحق بتقدير هذه الناحية فهو الذي يقرر ما اذا كان العمل يتضمن افتئاتاً على هذه الحريات . وعلى كل فالنظام العام رهين الزمان والمكان فهو يختلف في حال السلم عنه في حالة الحرب وهو يختلف في العاصمة أو مدينة كبيرة عنه في بلدة صغيرة أو قرية لا تضم سوى عدد قليل من السكان .

وتتسع أعمال الضابطة في بعض الحالات الخاصة كما في حالة اعلان الاحكام العرفية أو في بعض الظروف الاستثنائية التي تعطل اثناءها القوانين العادية وتحل محلها القوانين العسكرية وعندئذ تقوم البلديات نفسها بأعمال تتعلق بالضابطة كتنفيذ خطتها الاجتماعية في حال غلاء أسعار المواد الغذائية أو غيرها من المواد الضرورية غلاء فاحشاً وقد أقر لها هذا الاختصاص الفقه الاداري .

ب — والصفة الثانية التي تتمتع بها الضابطة هي انها لا تقوم بنفسها بعمل التنفيذ ولكنها تأمر به فقط عن طريق نظام عام أو امر خاص فاذا قرر رئيس البلدية هدم

بناء لمخالفته نظام البناء فانه لا يرسل رجال الضابطة البلدية للقيام بتنفيذ هذا الامر ولكنه ينذر مالئ البناء ويمهله مدة من أجل ذلك فاذا امتنع المالك لجأت الضابطة لتحرير ضبط بالمخالفة من أجل احالة هذا المالك على المحاكم المختصة .

ولا يشذ عن هذه القاعدة إلا حال الاستعجال كأن يكون البناء خطراً أي من شأنه احداث ضرر عام فعندئذ يقوم رجال الضابطة أنفسهم بعماية التنفيذ . ولكن حالة الاستعجال هذه يجب ان تقدر بقدرها ومجلس الشورى هو صاحب الاختصاص في اعتبارها موجودة أو غير موجودة فقد حدث لمجلس الشورى الفرنسي أن جعل رئيس احدى البلديات مسؤولاً لانه أمر رجال الضابطة بقلع آلة توزيع بانزين موجودة على رصيف طريق عام باعتبار أن هذه الآلة كانت ترعج حركة المرور فأقدم رجال الضابطة على تنفيذ الامر دون سابق انذار .

والضابطة الادارية لا يمكنها أن تتدخل في الشؤون العامة إلا اذا كانت القضية من شأنها تأمين الراحة العامة أو الامن العام أو الصحة العامة والا تكون خرجت عن الهدف الذي من أجلها خولها الشارع سلطة العمل مما يجعل عملها قابلاً للفسخ من قبل مجلس الشورى . فقد حدث لهذا المجلس ان فسخ قراراً اتخذته أحد رؤساء البلديات بتحديد تعرفه للحم لان هذا القرار اتخذ في ظروف عادية لا تستدعي تقييد حرية التجارة . وقد أيد مجلس الشورى قراراً اتخذته أحد رؤساء البلديات بشأن منع حفلات الملاكمة بداعي أنها مخلّة في الاخلاق العامة لان اللاعبين كانوا يظهرون عراة الاجسام أمام الجمهور .

٢ — ملائ الضابطة الادارية : ان الضابطة الادارية بمعناها الضيق (أي

مجموع الاشخاص الموكول إليهم مراقبه النظام العام مراقبة عملية بصورة مباشرة) في سوريا تضم رجال الشرطة المرتبطين بمديرية عامة تابعة لوزارة الداخلية (انظر بنوع خاص القرار ٨٢٣ تاريخ ٧ كانون الثاني ١٩٢٩ والمرسوم الاشتراعي رقم ١٧٠ تاريخ ١٥ آب ١٩٤٣ المتضمنين تنظيم هذه المديرية وتحديد ملائها) وتضم أيضاً رجال الدرك المرتبطين بقيادة عامة تابعة أيضاً لوزارة الداخلية (انظر

بنوع خاص القرار رقم ٩٨٠ تاريخ ١٢ آذار ١٩٣٣ المتضمن تشكيلات الدرك) وتضم أخيراً مديرية عامة جديدة وموظفيها وهي مديرية الأمن العام التي كانت مرتبطة بالسلطة الفرنسية في عهد الانتداب وقد تسلمتها الحكومة السورية منذ زوال ذلك العهد وهذه المديرية العامة هي أيضاً مرتبطة بوزارة الداخلية . هذا في سورية أما في أغلب البلاد فقوى الأمن الداخلي جميعها تشكل على الغالب وحدة مسلكية تحت قيادة واحدة مما يجعلها أكثر انسجاماً في العمل وأكثر انتظاماً وفعالية . ويوجد في الوقت الحاضر اتجاه من هذا النوع لدى الحكومة السورية التي تدرس امكان دمج قوى الأمن المبعثرة في هيئة واحدة ولما تقترون دراستها بعد نتيجة حاسمة .

٣ — وسائل عمل الضابطة : تقوم الضابطة بعملها عن طريق احد الاساليب التالية :

- أ — بواسطة أنظمة عامة . ب — وبواسطة عقود فردية ادارية . ج — وبواسطة التنفيذ المادي . وسنبحث فيما يلي في كل من هذه الاساليب .
- أ — الانظمة العامة : تصدر هذه الانظمة إما عن رئيس الدولة عملاً بسلطته التي يخوله إياها الدستور ، وإما عن أحد الوزراء بصورة استثنائية لان الاصل في عمل الوزراء أن يصدروا قرارات خاصة ، وإما عن المحافظين ضمن مناطق محافظاتهم ، أو عن رؤساء البلديات ضمن حدود البلدية . ويجب ان يكون النظام مستهدفاً النظام العام أي الراحة العامة أو الأمن العام أو الصحة العامة وإلا كان هدفاً للنقص من قبل مجلس الشورى بواسطة دعوى الالغاء بسبب تجاوز حدود السلطة كما ان الفقرة (١٥) من المادة (٤٧١) من قانون الجزاء الفرنسي تخول المتضرر حق الدفع بعدم مشروعية النظام في دعوى قضائية .
- ب — العقود الفردية : وهي تستهدف أشخاصاً معينين ولا تسري أحكامها الا على أولئك الاشخاص فقط وليس على العموم . وهذه العقود تصدر عادة عن رؤساء البلديات أو عن المحافظين عندما يحلون محلهم في العمل مثال ذلك اغلاق محل مشبوه أو منع مظاهرة فعند مخالفة الامر الذي تتضمنه هذه العقود الفردية يستهدف

بينما صفة هذا الاسلوب مادية لا تمت الى الحقوق بصلة . ولا تلجأ الضابطة الى هذا الاسلوب إلا عند عدم نجاح الاساليب الحقوقية كدواء أخير من اجل مداواة امتناع الافراد عن تنفيذ الانظمة او العقود الادارية . وهي تلجأ ايضاً لهذا الاسلوب في الحالات المستعجلة بصورة استثنائية كما مر أما في الحالات العادية فيجب ان تصدر اوامرها بالتنفيذ وعند الامتناع تكتفي بتنظيم ضبط من اجل احالة المخالف على القضاء الذي له وحده يعود الحق بصورة طبيعية أن يأمر بالتنفيذ ولو عن طريق استعمال القوة عند الاقتضاء .

٤ — اختصاص الضابطة : ان اختصاص الضابطة لا يخصص في شؤون الراحة العامة والأمن العام والصحة العامة بل يتعداها الى نواح أخرى عديدة لا تقع تحت حصر فكل أشكال الحياة الاجتماعية لها علاقة بالضابطة التي تراقبها باسم النظام العام وهذا الاختصاص الواسع ان هو الا نتيجة لمبدأ المساواة الذي أقره بيان حقوق الانسان فان فعالية الفرد تمحدها فعاليات الغير وممارسة الفرد حقوقه يجب أن لا تؤدي لضرر في حقوق الغير المساوية لها . فمن اجل صيانة هذا المبدأ تستدرك الضابطة الادارية التعدي قبل حدوثه وتقوم الضابطة القضائية بالمساهمة لاعادة الامور الى نصابها القانوني .

ويتجلى عمل الضابطة بالمظاهر التالية : اما عن طريق تصريح سابق لممارسة الحق واما عن طريق استحصال رخصة يجب طلبها من المرجع المختص الذي له ان يرفض اعطاءها . ويتجلى عمل الضابطة احياناً بمنع الفرد من ممارسة حقه او بالغاء عمل من اعماله بصورة جبرية او باصدار اوامر شفوية متنوعة وهذه الاخيرة نفسها اسوة ببقية اوامر الضابطة وانظمتها تابعة للفسخ من قبل مجلس الشورى فقد حدث لاحد رؤساء البلديات في فرنسا ان أصدر امرأش فوياً بقرع جرس الكنيسة في مأتم مدني وان اعتبر مجلس الشورى هذا الامر باطلاً من اساسه .

ولكن عمل الضابطة يتعارض احياناً مع الحريات العامة التي صانها الدستور او اقرتها القوانين المرعية في الدولة فعندئذ يكون اختصاص الضابطة مقتصرأ

مبدئياً على تنظيم شكل ممارسة هذه الحريات ولكن ليس لها منع الافراد من ممارسة هذه الحريات ولا يكون هذا المنع جائزاً الا في حالات استثنائية (حالة اعلان الاحكام العرفية مثلاً) ولا سيما في الحالات التي تتطلب الاستعجال .

وهذه الحريات عديدة وقد عدد اغلبها الفصل الثاني من الدستور السوري وأوضحتها القوانين النافذة في الدولة وفيما يلي اهمها :

١ — الحرية الشخصية (المادة ٧ من الدستور) ولذلك لا يحق للضابطة توقيف أحد او حبسه إلا في الاحوال المحددة في القانون ووفقاً للشكل الذي نص عليه . وهذا القانون هو قانون الجزاء وقانون اصول المحاكمات الجزائية والاحكام المختلفة الواردة في بعض القوانين الخاصة المتممة لاحكام القانونين المذكورين .

٢ — حرمة المنازل (المادة ١٢ من الدستور) فلا يجوز دخولها إلا في الاحوال المبينة في القانون وبالشروط المذكورة فيه وقد نصت القوانين الجزائية وقوانين الشرطة والبلديات عن هذه الاحوال .

٣ — حق الملك في حمي القانون (المادة ١٣ من الدستور) فلا يجوز ان ينزع من أحد ملكه إلا للمصلحة العامة وفي الاحوال المنصوص عليها في القانون بعد تعويضه عنه تعويضاً عادلاً ، والمقصود من ذلك حق الاستملاك للمنافع العامة وهو يمارس حالياً بموجب قانون الاستملاك للمنافع البلدية وهو القرار ١٦١ تاريخ ٢٦ آذار ١٩٢٦ .

٤ — حرية الاعتقاد (المادة ١٥) وهي مطلقة اي أن الدولة تحترم جميع المذاهب والاديان الموجودة في البلاد وتكفل حرية القيام بجميع شعائر الاديان والعقائد على ان لا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافي الآداب وأن الدولة تضمن للاهلين على اختلاف طوائفهم احترام مصالحهم الدينية وأحوالهم الشخصية (راجع بنوع خاص قرار الطوائف رقم ٦/لر المؤرخ في ١٣ آذار ١٩٣٦ المطبق على الطوائف غير المسماة بموجب القرار رقم ٥٣/لر وتاريخ ٣٠ آذار ١٩٣٩ وكذلك

قرار النفوس رقم ٣٦٣٣٣ وتاريخ ١٥ تشرين اول ١٩٣١ الذي طرأت عليه حتى الآن تعديلات كثيرة).

٥ — حرية الفكر (المادة ١٦) فهي مكفولة اي أن لكل شخص حق الاعراب عن فكره بالقول والكتابة والخطابة والتصوير ضمن حدود القانون . وكانت هذه الحرية مقيدة كثيراً في عهد الانتداب بموجب القرار رقم ٤ تاريخ ١٢ شباط ١٩٣٢ المسمى قرار قمع الجرائم الذي ألغي حديثاً بموجب القانون رقم ١٨٣ وتاريخ ٢٦ أيار ١٩٤٥ .

٦ — حرية الصحافة والطباعة (المادة ١٧) وذلك ضمن حدود القانون وهذا القانون هو القرار رقم ٤٧ وتاريخ ٢٠ حزيران ١٩٢٤ الذي طرأت عليه تعديلات كثيرة أهمها القانون رقم ٥٥ تاريخ ١٥ حزيران ١٩٣٨ المتعلق بالتعطيل الاداري وقد تعدل أخيراً بموجب القانون رقم ١٤١ وتاريخ ١٤ شباط ١٩٤٦ الذي يحدد هذا التعطيل بمدة حداها الاقصى شهر واحد . ومشروع قانون المطبوعات هو قيد الدرس لدى الحكومة السورية الذي قد تتقدم به للمجلس النيابي في دورة آذار ١٩٤٦) .

٧ — حرية المراسلات البريدية والبرقية والهاتفية (المادة ١٨) فهي مكفولة من كل مراقبة وتوقيف إلا في الاحوال والطرق التي يعينها القانون . وهذا القانون هو عادة موقت من أجل أحوال الحرب الاستثنائية وقد ألغيت هذه المراقبة في سورية بعد انتهاء الحرب اذ قد فرضت أثناءه كما فرضت في أغلب بلاد العالم .

٨ — حرية التعليم (المادة ١٩) ما لم يكن التعايم مخلاً بالنظام العام أو منافٍ للاداب أو ماسة كرامة الوطن أو الاديان . وفي الدولة السورية عدة قوانين وأنظمة تحدد هذه الحرية بصورة جلية واضحة .

٩ — حرية انشاء الجمعيات وعقد الاجتماعات (المادة ٢٥ من الدستور) فهي مكفولة ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون . والقانون النافذ في سوريا حتى

اليوم هو القانون العثماني المؤرخ في ١٣ آب ١٣٢٥ بشأن الجمعيات والقانون المؤرخ في ٤ حزيران ١٣٢٥ بشأن الاجتماعات والقانون المؤرخ في ٣٠ آذار ١٣٢٨ بشأن التجمعات .

هذه هي أهم الحريات المنصوص عنها في الدستور السوري والقوانين السورية ولها مماثل في بقية البلاد التي تعمل بالمبادئ الديمقراطية المرتكزة على بيان حقوق الانسان ولكن حدود هذه الحريات تختلف من بلاد لأخرى وذلك متوقف على مستوى الشعب الثقافي والاجتماعي ودرجة نضوجه السياسي من جهة وعلى تشرب السلطات العامة بالمبادئ الديمقراطية من جهة ثانية .



الفصل الرابع

القضاء الاداري

مر معنا في بحث مبدأ تفريق القوى ان القضاء الاداري في فرنسا وفي اغلب البلاد ومنها سوريا مستقل تمام الاستقلال عن القضاء العادي كما مر معنا ايضاً في بحث مبدأ تفريق الوظائف ان القضاء الاداري مستقل عن سلطة المناقشة وعن سلطة التنفيذ.

وسنبحث الآن في القضاء الاداري السوري من الوجهة التاريخية ثم ننتقل الى تشكيلات مجلس الشورى الحالي واختصاصه والدعاوى التي يمكن اقامتها لديه وطرق المراجعة بشأن الاحكام الصادرة عنه وتنفيذ هذه الاحكام.

اولاً: مجلس الشورى السوري وتطوره التاريخي

منذ عام ١٩١٨ حتى يومنا هذا تغير شكل مجلس الشورى وتعادت وظائفه خمس مرات: في عام ١٩١٧ و ١٩٢٥ و ١٩٣٤ و ١٩٣٨ و ١٩٤١

١ — مجلس الشورى لعام ١٩١٨ (العهد الفيصلي):

ان اول ما فكر به المغفور له فيصل عند استلام الحكم هو تأليف مجلس شورى يساعده في العمل فاتخذ قراراً في ٦ تشرين الاول ١٩١٨ حدد فيه عدد اعضاء المجلس بخمسة على الاقل وخمسة عشر على الاكثر وقسم المجلس الى شعبتين: أ — شعبة التشريع والحقوق.

ب — شعبة المالية والاشغال العامة . وجعل على رأس كل منها نائباً عن الرئيس وعند تمييز احدى القرارات الصادرة عن احدى الشعبتين الآتقي الذكر كانت تجتمع الهيئة العامة للمجلس وتبت في القضية بصورة نهائية .

وكانت وظائف مجلس الشورى الفيصلي متفرعة جداً فكانت له :

١ — وظائف تشريعية : وبهذا كان هذا المجلس يشبه مجلس الشورى الفرنسي في اول نشأته اي في العهد الامبراطوري . فكان يسن القوانين والانظمة الموقته الضرورية لحسن سير شؤون الدولة على ان تصبح نافذة بعد تصديقها من قبل الامير .

٢ — وظائف ادارية : كانتخاب كبار الموظفين وتحديد مسؤولية رؤساء الدوائر ومراقبة الاوقاف الاسلامية .

٣ — وظائف قضائية : فكان للمجلس حق الفصل في الدعاوى الادارية المتعلقة بالضرائب ورواتب الموظفين والتقاعد والعقود الادارية الخ ... الا ان قراراته ما كانت تصبح نافذة الا بعد اقترانها بادىء ذي بدء بتوقيع الحاكم العسكري وبعد اعلان الملكية اصبح هذا التوقيع منوطاً برئيس مجلس الوزراء . وهذا ما يذكرنا بالعهد الملكي الفرنسي وبنظرية العدل المقيد التي بموجبها ما كانت قرارات الحاكم نافذة الا بعد اقترانها بارادة الملك .

٢ — مجلس الشورى لعام ١٩٢٥ :

لقد انفي مجلس الشورى الفيصلي في اواخر عام ٩٢٢ واحيلت وظائفه لمجلس المديرين . وعندما توحدت دولتا دمشق وحلب وتآلفت منها الدولة السورية في اواخر عام ١٩٢٤ اتجه الرأي لاعادة احداث المجلس فانتخب رئيس الدولة السورية قراراً رقمه ١٣ بتاريخ ٢٩ كانون الثاني ١٩٢٥ احدث بموجبه المجلس اعتباراً من اول كانون الثاني ١٩٢٥ وحدد بقرارين رقم ٢٤ و ٢٥ وتاريخ ٩ شباط ١٩٢٥ تشكيلات المجلس ووظائفه على الوجه الآتي :

١ — يتألف المجلس من رئيس وخمسة اعضاء احدهم فرنسي .

٢ - ينظر المجلس في الدعاوى الادارية وليس له ان ينظر في الامور التشريعية.

٣ - كانت قراراته ذات صفة بدائية اي انها كانت قابلة للاستئناف امام مجلس اعلى اطلق عليه اسم مجلس القضايا الاعلى في المفوضية العليا الا ان هذا المجلس الاخير لم يتشكل عملياً .

٤ - لم يكن لمجلس الشورى حق النظر في القرارات الصادرة عن رئاسة الدولة بل كان امر النظر في هذه القرارات يعود الى مجلس القضايا الاعلى .

٣ - مجلس الشورى لعام ١٩٣٤ :

اعيد تأليف المجلس بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٠ تاريخ ٢ كانون الثاني ١٩٣٤ وتوضحت اختصاصاته الجديدة بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١ الصادر في نفس اليوم .

يتألف المجلس الجديد من هيئة حاكمة وهيئة استشارية. وتتألف الهيئة الحاكمة من رئيس وعضوين عاملين والعضو الفرنسي في محكمة التمييز على ان يقوم باعمال النيابة العامة المستشار التشريعي للجمهورية السورية وتتألف الهيئة الاستشارية من جميع الموظفين المار ذكرهم يضم اليهم ستة اعضاء منتدبين من كبار الموظفين الاداريين من اجل البحث في الامور الاستشارية كاعطاء الرأي في مشاريع القوانين والاقتراحات القانونية ومشاريع المراسيم التي تحال الى المجلس من قبل الحكومة . اما في الواقع فلم ترسل مشاريع من هذا النوع الى المجلس وبقيت صفته الاستشارية بحكم المرسوم . الا ان صفته الحاكمة اكتسبت شكلا جديا بحيث اعطي له حق النظر في مراسيم رئيس الدولة واصبحت الاحكام الصادرة عنه نافذة اسوة بالاحكام الصادرة عن المحاكم العادية .

٤ الغرفة الادارية في عام ١٩٣٨ :

انقضى القانون رقم ٢٦ المؤرخ في ١٢ نيسان ١٩٣٨ مجلس الشورى واقام مقامه

غرفة ادارية في محكمة التمييز مؤلفة من رئيس وعضوين على ان يقوم باعمال النيابة العامة المدعي العام لدى محكمة التمييز .
وقد حذف هذا القانون الوظائف الاستشارية التي كانت للمجلس وابق الاختصاصات القضائية فقط كما وردت في المرسوم الاشتراعي رقم ١١ ماعدا قضايا فسخ والغاء المراسيم بسبب تجاوز حدود السلطة فقد جعل امر النظر فيها من اختصاص محكمة التمييز بهيئتها العامة .

٥ — مجلس الشورى لعام ١٩٤١ :

اعاد المفوض السامي تأليف مجلس الشورى بموجب القرار ٧٢ / ل . بتاريخ ٢ نيسان ١٩٤١ الذي لا يزال مرعي الاجراء حتى هذا اليوم . يتألف المجلس الجديد من رئيس وثلاثة اعضاء ومفوضين مقررين (اصبحا بموجب الملاك الصادر في ١٠ آب ١٩٤٣ عضوين ملازمين) ونائب عام ومعاون نائب عام .
وتقسم اختصاصات المجلس الى قسمين :
أ — اختصاصات استشارية .

ب — واختصاصات قضائية وقد عرف القرار المذكور المجلس في مادته الاولى بقوله « مجلس الشورى هو هيئة ادارية مكلفة مراقبة وضع النصوص التشريعية والنظامية والحكم في القضايا الادارية » .
ويمارس المجلس اختصاصه الاستشاري على الوجه الآتي : يحال المشروع في بادىء الامر الى لجنة مؤلفة من المفوضين المقررين (العضوين الملازمين) برئاسة احد اعضاء مجلس الشورى المنتدب لسنة واحدة من قبل الرئيس لرئاسة هذه اللجنة ثم يطرح تقرير هذه اللجنة على بساط البحث لدى مجلس الشورى بهيئته العامة التي تتألف من رئيس مجلس الشورى رئيساً ومن الاعضاء التالين : نائب الحكومة واعضاء مجلس الشورى وعضو من محكمة التمييز وعضو من ديوان المحاسبات ويجوز للحكومة ان تنتدب اثنين من كبار الموظفين ليمثلوها في الهيئة العامة .

ويعمارس مجلس الشورى الجديد اختصاصاته القضائية كمحكمة اصلية في الأمور الادارية واحكامه بعد ان تكتسب الدرجة القطعية تصبح نافذة اسوة بأحكام بقية المحاكم . وله سلطة قضائية مزدوجة فهو يقوم بممارسة القضاء الكامل (اي قضاء التعويض) اسوة بالمحاكم العادية كما انه يمارس قضاء الفسخ تجاه جميع المراسيم والقرارات الصادرة عن الادارة وله اختصاص قضاء التفسير وقضاء تجاوز حدود السلطة .

ويتضمن القرار ٧٢ ل.ر اصول المحاكمة الادارية العادية واصولاً خاصة اطلق عليها اسم اصول المحاكمات المستعجلة فتسهيلاً لأرباب المصالح واختصاراً للأصول الادارية تضمن هذا القرار في المواد (٧٤) وما بعدها بأنه يمكن اتباع الأصول المستعجلة في بعض الحالات الواردة في المواد الآتفة الذكر كما في قضايا الانتخابات الاقليمية وتميز القرارات الصادرة عن لجان التأديب او القضايا التي تقدر قيمة الخلاف فيها بأقل من خمسين ليرة سورية وفي قضايا الطلبات المتعلقة بتفسير او تقدير صحة المقررات الادارية .

ويتضمن القرار ٧٢ ل.ر ايضاً طرق المراجعة بشأن الاحكام الصادرة عنه وقد عدتها المادة (٦٧) بأنها الاعتراض واعتراض الغير واعادة المحاكمة وطلب تصحيح الأخطاء المادية . وقد فصل القرار ايضاً نفقات الدعوى ولم يترك شيئاً من اصول المرافعة إلا وذكره كما تعرض لقضية تنفيذ احكام الشورى وقال في المادة (٦٦) : ان الحالات القانونية المقررة في قرارات مجلس الشورى يجب على السلطات الادارية ان تأخذها بعين الاعتبار وان تراعيها في مقرراتها ...

هذه لمحة موجزة عن تطور مجلس الشورى السوري منذ عام ١٩١٨ حتى يومنا هذا .

ثانياً — اختصاص مجلس الشورى الاستشاري

تنص المادة (٢٣) من القرار ٧٢ ل.ر على ان المجلس يبدي رأيه حتماً : ١- في جميع المشاريع للنصوص التشريعية الموضوعة من قبل الحكومة ٢- في جميع المشاريع

لنصوص النظامية التي توضع لتنفيذ نص تشريعي. وقد نص في مادته الرابعة والعشرين على انه اذا وقع خلاف بين الحكومة ومجلس الشورى بشأن نص مشروع فلرئيس الحكومة ان يطلب مذاكرة ثانية وبعدئذ فهو غير مقيد برأي مجلس الشورى مما يثبت ان مجلس الشورى ليس له سلطة تشريعية وإنما عليه ابداء الرأي فقط وصلاحياته بهذا الخصوص استشارية بحتة .

وقد نص في المادة (٢٥) على ان للحكومة استطلاع رأي مجلس الشورى :
١ - في جميع مشاريع النصوص النظامية او العقدية التي لها علاقة بالاعمال الادارية وكذلك في جميع مشاريع البلاغات او التعاليم الادارية التي لها صفة عامة ٢ - في الخلافات الناشئة عن تنازع الاختصاص بين « السلطات » (وليس بين المحاكم العادية والمحاكم الادارية إذ يعود ذلك الى محكمة الخلاف) .

ونص القرار ٧٢ ل ر في مادته (٢٦) على ان مجلس الشورى يضع يده على المسائل التشريعية التي « يحيلها اليه » رئيس الحكومة ، أي انه لا يضع يده على هذه المسائل من تلقاء نفسه .

وقد ورد في المادتين ٢٤ و ٢٦ ما يشير الى ان قرار الشورى في الامور التشريعية عبارة عن رأي لا يلزم الحكومة . وإنما هذا الاختصاص قد وضع في الاصل من اجل مساعدة الحكومة على وضع مشاريعها في صيغة قانونية وجعلها منسجمة ومؤلفة مع بقية القوانين والأنظمة المرعية ووضعا في قالب في عصري . ولذلك فيمكننا ان نجزم ان الحياة النيابية لا تتعارض مع وجود اختصاص المجلس الاستشاري بل على العكس فانها تستلزمها كي تتقدم الحكومة الى المجلس بمشاريع لا يمكن تقديمها من حيث الشكل ومن شأنها تسهيل مهمة اللجان البرلمانية ومناقشة المجلس النيابي نفسه أما عدد المشاريع المحالة من قبل الحكومة لمجلس الشورى فهي آخذة بالتناقص فمنذ نيسان حتى غاية عام ١٩٤٢ قام مجلس الشورى بابداء الرأي في (٤٥) مشروع وفي عام ١٩٤٢ (٥٣) مشروع وفي عام ١٩٤٣ (٢١) مشروع ومنذ عام ١٩٤٤ لم تحمل الحكومة أي مشروع لمجلس الشورى فيما نعلم باعتبار ان الحياة النيابية تستوجب

دراسة مشاريع القوانين في اللجان البرلمانية المختصة قبل إحالتها على هيئة المجلس وان هذه الدراسة كافية .

ثالثاً — مبادئ القضاء الاداري

يتألف مجلس الشورى عند ما ينظر في القضايا الادارية من الرئيس وعضوين غير العضو الذي يقوم برئاسة اللجنة التشريعية على ان يحل هذا العضو محل احد العضوين في حال غيابه .

وتنص (المادة ٣٠ من القرار ٧٢) على أن مجلس الشورى هو المحكمة العادية للقضايا الادارية وأنه يفصل بدون مراجعة في جميع القضايا الادارية المتعلقة بكيان الدولة العمومية وتنظيمها وسيرها التي لم يعين لها بمقتضى القانون محكمة ادارية خاصة . وتضيف المادة المذكورة إلى ذلك أن مجلس الشورى هو محكمة استئناف القرارات أو الاحكام الصادرة من محاكم ادارية بدائية . وأنه ينظر في دعاوي تمييز القرارات أو الاحكام الصادرة في الدرجة الاخيرة من المحاكم الادارية .
ينتج عن ذلك :

١ — أن مجلس الشورى عبارة عن محكمة بدائية واستئنافية وتميزية في آن واحد .

٢ — انه بصفته محكمة بدائية واستئنافية يتناول تدقيقه شكل الدعوى وأساسها أي أنه أسوة بالمحاكم العدلية البدائية والاستئنافية يحكم في الوقائع وفي النقاط القانونية ، وذلك حتى اذا كانت القضية المرفوعة اليه هي قضية إلغاء بسبب تجاوز على حدود السلطة .

٣ — وأنه عندما يحكم تمييزاً لا يتناول قراره وقائع الحال بل النقاط القانونية فقط أي لفساد في الشكل وخرق في القانون وعدم اختصاص (كما هي الحال مثلاً في تمييز قرارات اللجان التأديبية) ومن النتيجتين الثانية والثالثة يستدل أن هنالك

فرقاً أساسية بين دعوى التجاوز على حدود السلطة ودعوى التمييز . نعم انها متشابهتان من حيث عدم توقيفها تنفيذ القرار المطعون به ومن حيث انها تؤديان الى نتيجة واحدة وهي الغاء هذا القرار الا انها تفرقان بالامور الآتية : أ — ان دعوى التجاوز على حدود السلطة تؤدي الى الغاء مجرد مطلق ولكن دعوى التمييز تمكننا من اعادة القضية الاصلية على بساط البحث أمام محكمة من نوع المحكمة التي أصدرت الحكم المنقوض . ب — لا يتناول التمييز الا الاحكام الصادرة عن محاكم ادارية أخرى (كالاحكام الصادرة عن ديوان المحاسبات وعندئذ ينضم الى هيئة المجلس الكاملة عضوان من ديوان المحاسبات يعينها رئيس هذا المجلس انظر المادة ٣٥ من القرار ٧٢/ل.ر) أما دعوى التجاوز على حدود السلطة فانها تتناول العقود أو الاعمال الادارية . ج — للحكم التمييزي مفعول نسبي أي أنه لا تأثير له الا على الطرفين المتقاضين (inter partes) أما الحكم الصادر في دعوى التجاوز فله مفعول عام تجاه الجميع (erga omnes) خلافا لقاعدة نسبية الاحكام التي تهيمن على سائر أحكام المحاكم . د — وأخيراً ليست أسباب اقامة الدعوى واحدة في دعوى التمييز ودعوى التجاوز على حدود السلطة كما سنرى .

رابعاً — أصول المحكمة في القضاء الاداري :

يمكننا اجمال المبادئ التي تسود أصول المحاكمات الادارية فيما يلي :

- ١ — لا تحكم الادارة غياباً والمفروض فيها أنها لا تغيب عن المحكمة وبالواقع فهي دائماً حاضرة ولذلك فانه ليس للادارة حق المراجعة عن طريق الاعتراض .
- ٢ — لا يكون للدعوى المقامة أمام مجلس الشورى مفعول موقوف للتنفيذ لان الاصل أن تكون الادارة أو المحكمة الادارية الاولى قد قامت بعمل صحيح الا أن (المادة ٤٧ من القرار ٧٢/لر) بعد أن أقرت هذه القاعدة ذكرت أنه يحق لمجلس الشورى أن يقرر وقف التنفيذ بناء على طلب صريح من ذي العلاقة اذا

رأى أن التنفيذ قد يلحق به ضرراً بليغاً وأن المراجعة مرتكزة على أسباب جدية هامة . وعلى كل فالإقدام على التنفيذ من قبل الإدارة يكون على مسؤوليتها وبالنتيجة فإنه قد يعرضها لدعوى التعويض .

٣ — التعاون وثيق بين القاضي الإداري والمدعي فالقاضي يستلم لائحة الدعوى ومربوطاتها وهو يبلغها إلى الخصم أي إلى الإدارة التي أصدرت العقد الإداري المشتكى منه ويسألها عن الأسباب التي حدثت بها لإصداره وينتظر جوابها ويبلغه للمدعي كي يتمكن من الرد عليه بلائحة جوابية تكون نهائية لأنه ليس للخصوم أن يقدموا أكثر من رد واحد (المادة ٥٣) .

والخلاصة فإن المحاكم الإدارية تستند على الأسلوب التحقيقي بينما أصول المحاكم المدنية تركز على الأسلوب الاشتكائي ، ولذلك فإننا غالباً ما نرى قرارات مجلس الشورى تستند إلى الحيثية الآتية :

« ولما كانت أوراق الاضارة تشير إلى ... » وهذه الاضارة لم ينظمها إلا الحاكم الإداري بناء على المخبرات التي تولى ادارتها بنفسه .

٤ — أصول المحاكمات الإدارية خطية ولبس فيها مجال واسع للرافعات الشفوية فاستدعاء الدعوى يقدم بصورة خطية ويجري الحاكم الإداري تحقيقاته بناء على الوثائق الخطية وينظم المقرر تقريراً خطياً يرفعه إلى الرئيس ويبدي نائب الحكومة مطالعته خطياً وفي يوم الجلسة أما أن يعيد كل من الفريقين المتنازعين ما ورد من اللوائح الخطية المقدمة أو أنه يكفي بتأييده كما هي الحال في النال .

٥ — القاعدة في المحاكمات أن تكون الجلسات علنية وقد عمل القضاء الإداري الفرنسي بهذه القاعدة ابتداء من عام ١٨٣٠ بعد أن بقيت جلساته سرية ودحا من الزمن . وقد نصت المادتان ٦٢ و ٦٣ من القرار ٧٢/ل ر على ما يلي : المادة ٦٢ : تكون الجلسة علنية ويجب على المقرر أن يشترك في المذاكرة . والمادة ٦٣ : يقرأ كاتب المجلس خلاصة الدعوى والأسئلة التي طرحها المقرر وإذا اقتضى الأمر يقدم

الخصوص باسمهم والمحامون المعينون بصورة قانونية من قبلهم والسلطة الادارية ذات العلاقة أو ممثلها الرسمي ملاحظاتهم الشفهية وتعطي النيابة العامة مطالعتها وإذا لم تكن ممثلة في المجلس يقرأ كاتب المجلس مطالعتها الخطية . ويتذاكر المجلس في جلسة سرية ويقرأ القرار في جلسة علنية .

أما عدد القرارات الصادرة عن مجلس الشورى الفرنسي فكانت في القرن الماضي بمعدل ألف قرار في السنة وفي القرن الحاضر أصبحت ألفين في السنة . ومجلس الشورى السوري أصدر في عام ١٩٢٥ (٢٨٦) قراراً وعام ١٩٢٦ (٣٩٤) وعام ١٩٢٧ (٨٥٦) وعام ١٩٢٨ (٩٧٣) وعام ١٩٢٩ (٨٤٦) وعام ١٩٣٠ (٥٥٢) وعام ١٩٣١ (٥٠٧) وعام ١٩٣٢ (٣٩٥) وعام ١٩٣٣ (٧٥٩) وعام ١٩٣٤ (٤٠٧) وعام ١٩٣٥ (٣١٠) وعام ١٩٣٦ (٢٥١) وعام ١٩٣٧ (١٥١) وعام ١٩٣٨ (٦٣) وعام ١٩٣٩ (١٩٢) وعام ١٩٤٠ (٢٦٧) وعام ١٩٤١ (١٧٨) وعام ١٩٤٢ (٣٤٥) وعام ١٩٤٣ (٢٣٠) وعام ١٩٤٤ (١٩١) . ومن هذا الاحصاء يستدل أن فعالية مجلس الشورى السوري لا يستهان بها وذلك بالنسبة لفعالية المحاكم المشابهة له ، وبالنسبة لعدد سكان البلاد السورية وموظفيها وشكل التنظيمات الادارية فيها .

خامساً — الدعاوى الادارية :

يمكن حصر الدعاوى الادارية التي يمكن اقامتها أمام مجلس الشورى في الانواع الآتية :

- ١ — دعوى التفسير وتقدير صحة المقررات الادارية .
- ٢ — دعوى القضاء الكامل أو دعوى التعويض .
- ٣ — دعوى الالغاء بسبب تجاوز حدود السلطة .

(١) دعوى التفسير وتقدير صحة المقررات الادارية :

أشارت (المادة ٣٦ من القرار ٧٢/لر) الى هذا النوع من الدعاوى الادارية .

وقضاء التفسير هذا يفترض أنه اعترض سبيل المحاكم العادية لدى محكمة عدلية وجود نص اداري غامض فعندئذ ترجىء المحكمة العدلية البت في هذه الدعوى ويعرض « الفريق الاكثر عجلة » المسألة على مجلس الشورى لاعطاء تفسير قانوني للنص الاداري الغامض ويكون تفسير مجلس الشورى ملزماً للمحكمة العدلية التي عليها أن تستند اليه اجبارياً في الحكم بالقضية التي طلب الرأي بشأنها .

لا شك انه يحق لمن يشاء ان يطلب الى المراجع الذي اصدر عقداً غامضاً تفسير هذا العقد عملاً بالقاعدة القائلة « ان تفسير عقد من العقود يعود المراجع الذي اصدره » ولكن تفسيراً كهذا لا يكون اجبارياً ولا ملزماً لان ليس له صفة القضية المقضية بينما التفسير الصادر عن مجلس الشورى هو عبارة عن حكم له صفة القضية المقضية .

ودعوى التفسير تشكل مسألة مستأخرة بالنسبة للدعوى المقامة امام المحكمة العدلية . نعم انه يتحتم على المحاكم ان يصدروا احكاماً في القضايا المعروضة عليهم و ليس لهم ان يحتجوا بغموض « القانون » كي يستنكفوا عن اصدار الحكم وإلا عد ذلك من قبلهم امتناعاً عن احقاق الحق ، ولكن ليس لهم ان يقوموا بتفسير عقد اداري غامض لان ذلك يكون افتئاتاً من قبلهم على مبدأ تفريق السلطات الذي يوجب عليهم بالاحرى في مثل هذه الاحوال ان يتوقفوا مؤقتاً عن الاستمرار في الدعوى المعروضة عليهم وان يطلبوا التفسير اللازم من القاضي الاداري الذي يعد وحده مختصاً لاصدار هذا التفسير .

والمحكمة العدلية المقامة لديها الدعوى هي التي تبت في قضية غموض النص الاداري وعدمه تحت مراقبة محكمة التمييز .

اما دعوى صحة المقررات الادارية فهي تشكل ايضاً مسألة مستأخرة ولا تتناول معنى نص اداري غامض ولكنها تتناول صحته من حيث الشكل ومن حيث اختصاص المراجع الاداري الصادر عنه فالمحاكم العادية لا يمكنها البت بهذه القضية بل يتحتم عليها تنفيذ المقررات الادارية من حين اكتسابها الشكل النهائي دون ان

تتعرض لصحتها التي يعود امر البت فيها للقضاء الاداري وحده .

(٢) دعوى القضاء الكامل

دعوى القضاء الكامل ويقال لها دعوى التعويض او الدعوى الادارية العادية هي الدعوى الاصلية التي تقام لدى القضاء الاداري من اجل تثبيت حق من الحقوق ولذلك فهي تختلف عن دعوى التفسير التي لا تتناول اساس الدعوى . وتختلف عن دعوى التجاوز على حدود السلطة بالنقاط الآتية :

أ — دعوى التجاوز مفعولية وهي تستهدف الغاء عمل اداري خاص بينما دعوى القضاء الكامل فاعلية وتتناول مجموعة من الاعمال الادارية فتعهد الاشغال العامة وقضية انتخاب المجالس الاقليمية او المحلية وتخصيص معاش تقاعدي كلها من الامور التي تستوجب مجموعة من الاعمال الادارية .

ب — دعوى التجاوز قد تثار من اجل « مصلحة خاصة » لم تأخذها الادارة بعين الاعتبار اما دعوى القضاء الكامل فلا تكون الا من اجل اعادة « حق » مهضوم الى نصابه او اذا لم تمكن اعادته فمن اجل التعويض على صاحبه .

ج — دعوى التجاوز لا يقضى فيها مادياً ولكن دعوى القضاء الكامل تستهدف على الغالب تعويضاً نقدياً .

د — دعوى التجاوز تقترن بحكم له مفعول عام مطلق بينما دعوى القضاء الكامل تقترن بحكم له مفعول نسبي مقتصر على الطرفين المتقاضين .

وبكلمة موجزة يمكننا القول ان دعوى القضاء الكامل تشبه من جميع الوجوه الدعوى القضائية التي تقام امام المحاكم العدلية العادية . ولذلك وجب قبل اقامة هذه الدعوى معرفة ما اذا كانت القضية تابعة للقضاء الاداري او للقضاء العادي وقد ذكرنا في حينه القضايا التي هي من اختصاص كل من هذين القضائين ، فكل العقود التي لها علاقة بالخدمات العامة من حيث تنفيذها او عدم تنفيذها او سوء

تنفيذها تكون تابعة للقضاء الاداري وكذلك كل القضايا الناشئة عن مسؤولية الادارات العامة اي المتعلقة باخطاء الخدمة تكون تابعة للقضاء الاداري .

وقد نصت المادة (٣١) من القرار ٧٢ / ل.ر على ان مجلس الشورى ينظر بنوع خاص :

١ — في طلبات التعويض المقدمة عن اضرار وقعت على اثر اشغال عمومية او على اثر تنفيذ مصالح عمومية .

٢ — في القضايا الادارية المتعلقة بعقود او مشتريات او التزامات او امتيازات ادارية اجرتها الادارات العامة لتأمين سير المصالح العمومية .

٣ — في قضايا الضرائب المباشرة .

٤ — في قضايا رواتب المأمورين العامين ومعاشات تقاعدهم .

٥ — في القضايا المتعلقة باشغال الاملاك العمومية .

اما شروط تقديم الدعوى الادارية المتعلقة بالقضاء الكامل فيمكننا ايجازها بما يلي :

١ — لا تقبل الدعوى الا بشأن قرار صادر عن السلطة الادارية فاذا لم يكن هذا القرار صادراً يتحم على مدعي الضرر استصداره بطلب يقدمه الى السلطة المختصة مقابل وصل مجاني يذكر فيه موضوع الطلب وتاريخ استلامه . واذا لم تجب هذه السلطة في خلال مدة شهرين ابتداء من تاريخ استلام الطلب المقدم بصورة قانونية يعتبر سكوتها بمثابة قرار رفض الطلب .

٢ — تقام الدعوى تحت طائلة الرفض في مدة شهرين ابتداء من تاريخ اليوم الذي يفترض فيه ان المستدعي قد عرف قانونياً بالقرار المطعون فيه إما بطريقة النشر او بطريقة التبليغ او بأية طريقة اخرى (مثلاً عدم صرف راتب الموظف في حينه) . وتبتدي مهلة الشهرين المطلوبة لقبول الدعوى اعتباراً من انتهاء مهلة الشهرين اللذين تكون الادارة قد سكنت خلالهما عن الاجابة على طلب مدعي الضرر .

وتنقطع مهلة الشهرين (الترجمة العربية للمادة ٤١ من القرار ٧٢ ل.ر تقول خطأ « تتوقف ») في حال تقديم اعتراض تأسلي بينما هي تتوقف في حال طلب معونة قضائية من قبل ذي العلاقة والفرق بين الانقطاع والتوقف هو ان الانقطاع يحو ما قبله من المدة بينما التوقف يعطل مرور المهلة بحيث يجب اضافة المدة اللاحقة للمدة السابقة في حساب مهلة الشهرين .

٣ — تقدم الدعوى من قبل الافراد بموجب استدعاء يتضمن هوية المدعي والمدعى عليه وموضوع الدعوى اي بيان الوقائع والنقاط الحقوقية التي يبنى عليها الاستدعاء وذكر الاوراق المرفقة بالاستدعاء وتعيين محام . ويجب ان يرفق الاستدعاء بنسخ منه بعدد المدعى عليهم الذين يكون لهم مصالح مختلفة وبنسخة طبق الاصل عن القرار المطعون به وبشهادة من القاضي او رئيس المحكمة المرفوع اليها الطلب الاساسي وذلك اذا كانت المراجعة مقدمة بشأن طلب تفسير او تقدير صحة عمل اداري وبوصل يشعر بتسليف نصف النفقات القضائية وبنسخة عند الاقتضاء عن القرار الممنوح بموجبه للمستدعي حق الاستفادة من المعونة القضائية وبالوكالة المعطاة من المدعي الى محاميه ضمن الشكل القانوني .

اما المراجعات التي تقدمها السلطة الادارية فترفع بمذكرة الى مجلس الشورى ضمن الاشكال المار ذكرها على انها تعفى من رسوم التمغة ومن دفع المبلغ المسلف ومن تعيين المحامي .

هذا ويجب ان يعين في الاستدعاءات والمذاكرات موضوع الطلب والوسائل الحقوقية التي تبرره وكل طلب اضافي وكل وسيلة حقوقية جديدة يقدمها المدعي في اثناء الدعوى يكونان لغواً إلا ان للمجلس الحق بالفصل في قضية تتعلق بالنظام العام اما مباشرة او بناء على طلب النيابة العامة للمجلس الشورى .

هذه هي شروط تقديم دعوى القضاء الكامل وبعد تسجيل الاستدعاء في السجل المتسلسل والمرقوم والمؤشر عليه تبدأ مرحلة التحقيق من قبل احد اعضاء المجلس او من قبل رئيس المجلس نفسه اذا شاء فيبلغ الاستدعاء الى المدعى عليه

وينتظر رده فيبلغه الى المدعي ولا يجوز قبول الردود الا مرة واحدة وكل ذلك ضمن المهل المنصوص عليها في الفصل الثاني من القرار ٧٢ / ل ر . ويحق للخصوم والمحامين الاطلاع على أوراق الدعوى في قلم المجلس دون نقلها من محلها . ويحق للمقرر أن يأمر اما رأسا او بناء على طلب الخصوم باتخاذ جميع التدابير التي يراها لازمة للتحقيق كتعيين خبراء وسماع شهود واستنطاق واجراء كشف وتدقيق الخط والخاتم ويحق له ايضا أن يطلب من مأموري الادارة القيام بالتدقيق في القيود وتقديم تقارير والمقرر في تحقيقاته حرية واسعة اذ لا تختم عليه المادة ٥٧ التقيد بمبادئ قانون اصول المحاكمات الحقوقيه بل تخوله حق الاستئناس بها .

ينتهي التحقيق بتقرير يرفع الى رئيس المجلس فيحال التقرير الى النيابة العامة التي ترفقه بمطالعتها وتعيده الى رئاسة المجلس وهي تعين تاريخ الجلسة وتطلع الاعضاء على ملف الدعوى ويمكن البت بالقضية في الجلسة الاولى على أنه يحق للرئيس ان يؤجلها الى جلسة ثانية بناء على طلب من احد الخصوم مبني على وجود قوة قاهرة . وتكون الجلسة علنية كما ذكرنا في حينه ويصدر قرار المجلس مشتملا :

- ١ — على اسماء الخصوم ومحلات اقامتهم وبيان ادعاآتهم .
- ٢ — على الاشارة الى الاوراق الاساسية في الاضبارة .
- ٣ — على الاشارة الى النصوص التشريعية أو النظامية أو العقدية التي تطبق في القرار .

٤ — على الحثيات الواقعية والقانونية .

٥ — على نص الحكم .

٦ — على تاريخ قراءة الحكم في الجلسة العلنية .

ويقتصر في القرار على ذكر الحالات القانونية التي يتألف منها موضوع الدعوى الادارية ولا يحق لمجلس الشورى ان يقوم مقام السلطة الادارية ذات الصلاحية ليستخلص من هذه الحالات النتائج القانونية التي تتولد عنها ولا ان يحل محل هذه السلطات ليتخذ القرارات اللازمة والا كان ذلك خرقاً لمبدأ فصل

الوظائف أي فصل سلطة التنفيذ عن سلطة المناقشة عن سلطة القضاء الإداري .
ويوقع القرار رئيس المجلس والاعضاء الذين اشتركوا في اصدار الحكم
وكاتب المجلس وينسخ القرار على سجل المذكرات ويبلغ الى النيابة العامة
بواسطة الكاتب .

وبهذا تنتهي مراحل الدعوى وينفذ الحكم من قبل الادارة ما لم تستعمل احدي
طرق المراجعة التي سيجيء البحث عنها في حينه .

وقد نص القرار ٧٢ ل.ر في فصله الخامس على اصول المحاكمات الموجزة التي
تتبع في الاحوال الخاصة المنصوص عليها في المادة (٧٨) منه وفيها تتبع اصول المحاكمات
العادية ماعدا الاستثناءات الآتية : أ - لا ينتظر صدور قرار سابق من السلطات
الإدارية ويعني الاستدعاء من دفع الضمانة النقدية ومن تعيين محام ولا يجوز لمجلس
الشورى ان يأمر بتوقيف التنفيذ .

ب - يحقق المقرر في الدعوى بأسرع ما يمكن ولا تكون قراراته قابلة للاستئناف
ولا يجوز تقديم أي رد كان على اللاتحة الجوابية الأولى .

ج - يضع المقرر تقريراً موجزاً ويرسل التقرير مع الاضارة للنيابة التي تعيده
في غضون ثمانية ايام الى رئيس المجلس ويحكم في القضية في الجلسة الاولى .

٣ - دعوى الالغاء بسبب تجاوز حدود السلطة :

(١) تعريفها والأسس التي ترتكز عليها :

هي الدعوى التي تستهدف الغاء الاعمال الادارية باستثناء الاتفاقات أي العقود
الثنائية الطرف وباستثناء الاعمال التي يطلق عليها اسم العقود الحكومية فتبدو إذن
هذه الدعوى كوسيلة لمراقبة جميع الاعمال الوحيدة الطرف - وهي الأصل - التي
تصدر عن السلطة الادارية .

لقد نص القرار ٧٢ ل.ر في فصله السادس (المواد ٨٠ وما بعدها) عن هذه
الدعوى التي اخذت عن القوانين الفرنسية . وقد ذكرنا في حينه ان هذه الدعوى

غير موجودة في البلاد الانكلوسكسونية لأن المبدأ السائد فيها هو الاعتراف بعبادة الملك عن ارتكاب أي خطأ اداري .

لم تنشأ هذه الدعوى دفعة واحدة ولكن الاجتهاد الفرنسي اقرها قبل التشريع مستنداً الى نص قديم صادر في عام ١٧٩٠ قضى بأن يكون الملك مرجعاً للاستدعاءات التي يقدمها الافراد بشأن خطأ ترتكبه الادارة بسبب عدم الاختصاص . وظلت الحال على هذا المنوال سائرة بموجب الفقه الاداري الى ان صدر قانون ٢٤ أيار ١٨٧٢ الذي خول مجلس الشورى حق النظر في طلبات الالغاء بسبب تجاوز حدود السلطة. أما في سوريا فلم تعرف هذه الدعوى عملياً إلا منذ عام ١٩٣٤ اي منذ صدور المرسومين الاشتراعيين ١١٩١٠ الذين مر البحث عنهما .

لقد بدأ مجلس الشورى الفرنسي تاريخياً بقبول دعوى التجاوز لسبب عدم الاختصاص ولكن مافتيء ان سار بخطوات واسعة في اجتهاده فقبل تباعاً هذه الدعوى لسبب فساد الشكل ثم لسبب تحويل استعمال السلطة عن هدف المصلحة العامة واخيراً لسبب خرق القانون .

وقد توسع ايضاً في قبول الدعوى وجعلها ممكنة لسبب غبن طارئ على مصلحة غير مشروط ان يكون هنالك « حق » مهضوم وقد تساهل في مدى تطبيق هذه المصلحة كما انه سهل على الأفراد اقامة الدعوى بأن خولهم اقامتها مباشرة أي دون اللجوء الى استدعاء تسلسلي . كما انه اعتبر سكوت الادارة مدة معينة على استدعاء يقدم اليها قبل اقامة الدعوى بمثابة قرار رفض فالسكوت في معرض الحاجة بيان .

(٢) شروط قبول دعوى الالغاء بسبب تجاوز حدود السلطة .

يجب أن يستجمع طلب الالغاء الشروط الاربعة التالية فاذا نقص احد هذه الشروط ردت هذا الدعوى من حيث الشكل ولم يعد بالامكان بحثها من حيث الاساس . وهذه الشروط هي :

- ١ - أن يكون العقد قابلاً للمراجعة بشأنه .
- ٢ - أن يقيم المدعي الحجة على وجود مصلحة له في الغاء العمل المطعون فيه

شريطة أن تكون هذه المصلحة مباشرة وشخصية ومشروعة .

٣ — أن تقدم الدعوى بموجب الصيغ وضمن المهلة التي نص عليها القانون .

٤ — أن لا يكون بإمكان المدعي إقامة دعوى غير هذه الدعوى من أجل الوصول لغايته .

١ — الشرط الاول وهو عائد لطبيعة العقد : لا تقام دعوى الالغاء الا على عقد اداري (وليس على شخص الادارة لأن هذه الدعوى مفعولية كما سبق أن ذكرنا) له قوة التنفيذ (أي أنه أصبح نهائياً) ومن شأنه الإضرار (بمصلحة الافراد) وان يكون العقد ادارياً محضاً (أي وحيد الطرف) ومن هذا يستنتج أن العقود الآتية لا تكون تابعة لدعوى الالغاء وهي :

أ — العقود غير الادارية .

ب — العقود الادارية التي ليست لها قوة التنفيذ .

ج — العقود الادارية التي لها قوة التنفيذ ولكن ليس من شأنها احداث ضرر ما .

د — العقود الادارية التي لها قوة التنفيذ ومن شأنها الاضرار ولكنها ليست عقوداً ادارية محضة كعقود المصلحة أي الاتفاقات التي تعقدتها الادارة وتشغل فيها موقفاً يشبه موقف الافراد العاديين . وسنبحث فيما يلي بكل من هذه العقود :

أ — فالعقود غير الادارية هي : التي لم تصدر عن السلطة الادارية كالعقود الصادرة عن السلطة التشريعية ولو كان لها صفة ادارية (قانون بتصاديق قرض أو عقوبة تأديبية فرضها البرلمان على أحد أعضائه) والعقود الصادرة عن السلطة القضائية ولو كان لها صفة ادارية (كالأعمال التي يقوم بها رجال الضابطة القضائية او الاوامر التي يوجهها وزير العدل الى رجال النيابة أو العقود الصادرة عن ممثلي السلطات الاجنبية (في البلاد الموضوعة تحت الحماية وكذلك كانت الحال في سوريا في عهد الانتداب فقد صدر عن المفوض السامي القرار رقم ٥٣ / لـ تاريخ ٢١ نيسان ١٩٣٨ محظراً على جميع المحاكم السورية واللبنانية حق النظر في أية دعوى تقام على السلطة المنتدبة) والعقود الصادرة عن المؤسسات الخادمة للمنافع العامة (وليس

عن المؤسسات العامة) وأخيراً العقود الحكومية ، وهي أكثر أهمية من العقود الأخرى غير الإدارية أي غير الخاضعة لدعوى الإلغاء بسبب تجاوز حدود السلطة كما أنها غير خاضعة لأي دعوى إدارية أخرى وهي تحتاج لبعض التفصيل .
فالعقود الحكومية هي التي تصدر عن السلطة التنفيذية بوصفها « حكومة » لا بوصفها « إدارة » وقد اعترفنا بوجود وجهين للسلطة التنفيذية لذلك كان لا بد من وضع فارق تميز بموجبه العقود الحكومية عن العقود الإدارية كي يتمكن القضاء الإداري من رفض النظر في النوع الأول من هذه العقود .

كانت النظرية السائدة قبل عام ١٨٧٢ تقضي بأن الفارق بين هذين النوعين من العقود ان هو الا العوامل التي أدت لصدور العقد فاذا كانت هذه العوامل سياسية كان العقد حكومياً وان كانت إدارية كان العقد إدارياً . ولكن هذه النظرية غير صحيحة فقد تكون تجاه عمل إداري ولكنه ناشئ عن عوامل سياسية .

وقد استبدل مجلس الشورى منذ عام ١٨٧٢ نظرية العوامل هذه بنظرية طبيعة العقد ولكنه لم يقل في قراراته بأية واسطة يمكن الوصول الى معرفة طبيعة العقد وقد اكتفى في هذه القرارات بالحديث التالية « ولما كان العقد المشتكى منه غير تابع بطبيعته للقضاء الإداري » وبهذا زاد الغموض في تعيين الفارق بين العقود الحكومية والعقود الإدارية . الا أنه يستخلص من القرارات التي أصدرها الاجتهاد ومن نظريات العلماء أن العقود الحكومية على نوعين :

النوع الاول : العقود العائدة لعلاقات السلطة التنفيذية مع بقية السلطات في الدولة ولا سيما مع السلطة التشريعية كمرسوم حل مجلس النوابى أو مرسوم دعوة الناجين أو مرسوم اصدار عفو خاص الخ ...

النوع الثانى : العقود العائدة للعلاقات الدولية كالمراسيم التي تترن بها بعض المعاهدات كي تصبح نافذة في داخل البلاد أو مرسوم اعلان حرب أو هدنة الخ ... وكذلك التقاليد المرعية في العلاقات الدولية فهي غير تابعة مبدئياً للقضاء الإداري الا أن الاجتهاد قلل من اهميتها ولم يمنحها اهمية زائدة كما رأينا بصدد قضية

« كويتياس » فلم يقل مجلس الشورى فيها بوجود عقد حكومي بل منح الموما اليه تعويضاً عن الخسارة اللاحقة به من جراء اقامة قبائل الرحل على اراضيهِ .

فادا استثنينا العقود الحكومية تكون جميع العقود الادارية تابعة لقضاء الالغاء حتى الانظمة العامة نفسها التي كانت تعتبر فيما مضى انها مشابهة للقوانين وانها غير تابعة لهذا القضاء فقد اصبحت اليوم خاضعة له . وكذلك لم يعد هناك ما كانوا يسمونه بالعقود التقديرية أو التنسيبية التي كانت تجعل بعض العقود الادارية غير مستهدفة لدعوى الالغاء كالعقود التي تمنح بها الادارة اجازة ل احد موظفيها أو التي تفرض بها الادارة منح هذه الاجازة أو العقود التي تتناول نقل بعض الموظفين الاداريين من مراكزهم فقد اصبحت كل هذه العقود تابعة للقضاء الاداري فادا كانت هذه العقود صادرة ضمن الشروط والصيغ المنصوص عليها في القانون أقرها مجلس الشورى والا فانه يجنح لالغائها .

الا أنه لا يزال هناك بعض الاعمال الادارية التي لا يتناولها القضاء الاداري وهي التدابير المتخذة من أجل ترتيبات داخلية خاصة فقد قرر مجلس الشورى عدم قبول استماع دعوى اقامها احد الجنود بسبب نقله من فرقة عسكرية الى فرقة أخرى ، ولم يستمع ايضاً الى دعوى اقامها أحد أساتذة المدارس الرسمية لان مدير المدرسة خفض عدد ساعاته التدريسية معتبراً ان هذا التخفيض يمس بكرامة المادة التي يدرسها ويؤدي الى الاضرار بمصلحة الطلاب . فقد اجاب مجلس الشورى على ذلك اننا ازاء تدبير داخلي خاص لا يمكن ان يكون موضوعاً لدعوى ادارية . ومن هذا القبيل لا تكون البلاغات والتعاليم الوزارية خاضعة لدعوى الالغاء لأنها تعتبر بمثابة ترتيبات داخلية .

ب — والعقود الادارية التي لا تتمتع بقوة التنفيذ هي أيضاً غير تابعة لدعوى الالغاء ويدخل في هذا النوع من العقود جميع الاعمال التحضيرية للعقود التنفيذية نذكر منها الآراء والمطالعات الاستشارية واعمال التحقيق والاستنطاق الاداري التي تهيم القرار الاداري وتشعر بما سيكون هذا القرار ولكن ليست بذاتها قابلة

للتنفيذ . الا ان هذه الاعمال التحضيرية تصبح خاضعة للقضاء الاداري اذا كان من شأنها التأثير على وضع حقوقي معترف به سابقاً . وكذلك تكليف الرئيس أحد الموظفين القيام بعمل اداري غير تابع لاقامة الدعوى ولكن «انذاره» هذا الموظف من أجل القيام بهذا العمل يكون تابعاً للمراجع القضائية . أما التعاليم والبلاغات فقد قلنا أنها مبدئياً غير خاضعة للمراجعة القضائية ما لم تتضمن أمراً من شأنه التأثير على حقوق الغير .

ج — والعقود الادارية التي تتمتع بقوة التنفيذ والتي ليس من شأنها الاضرار : هي أيضاً غير تابعة لدعوى الالغاء كالمقررات الادارية التي تتخذها الادارة ثم لا تلبث أن تسحبها من تلقاء نفسها لانها تشعر بانها ارتكبت خطأ باصدارها . وكذلك جداول الاحصاء التي تنظمها الادارة فان ارتكبت الادارة فيها اخطاء لا يمكن اقامة دعوى الالغاء بشأنها ولكن ذلك لا يمنع من المراجعة العفوية أو التسلسلية من اجل اصلاح هذه الأخطاء .

د — والعقود التي ليس لها صفة ادارية محضة : هي ايضاً غير خاضعة لدعوى الالغاء . والمقصود من هذه العقود الاتفاقات التي تعقدها الادارة مع المتعهدين من أجل الاشغال العامة مثلاً فهذه العقود تكون خاضعة فقط لدعوى القضاء الكامل أي دعوى التعويض (انظر الفقرة الثانية من المادة ٣١ من القرار ٧٢ ل . ر) . أما العقود الوحيدة الطرف التي تتخذها الادارة من أجل تصديق اتفاقية ثنائية الطرف فتكون تابعة لقضاء الالغاء اي انها تشكل عملاً ادارياً مستقلاً عن العقد الثنائي الطرف . لنأخذ مثلاً على ذلك اتفاقية منح امتياز توقيعها احدى البلديات لمنفعة احدى شركات الاستثمار فهذا العقد هو ثنائي الطرف ويكون تابعاً لدعوى القضاء الكامل . أما قرار وزير الداخلية الذي يصدر من أجل تصديق هذه الاتفاقية فهو عقد وحيد الطرف يمكن ان تقام بشأنه دعوى الالغاء من أجل فساد في الشكل او عدم الاختصاص او الخروج عن هدف المصلحة العامة او خرق القانون .

٢ — الشرط الثاني وهو عائد لاهلية المدعي : يجب ان يكون المدعي أهلية اقامة دعوى التجاوز وان تكون له مصلحة خاصة بالغاء القرار المشتكى منه . وقد توسع مجلس الشورى في تقدير الاهلية وماذا لا لان مفعول قضاء الفسخ يشمل الجميع ولا يقتصر فقط على الطرفين الممثلين في الدعوى . وبهذا فان المدعي في دعوى التجاوز يكون موقفه مشابهاً كثيراً لموقف الادعاء العام في القضايا الجزائية فيتكلم باسم المجموع اي باسم الهيئة الاجتماعية . ولهذا فان الفقة الاداري يقبل بصفة مدع في دعوى التجاوز ليس فقط الاشخاص الحقوقيين العاديين بل كل شخص يتمتع بالشخصية الحقوقية او كل هيئة او جماعة لها مصلحة خاصة في ابطال القرار المطعون فيه كالنقابات والجمعيات الخيرية او المجالس الادارية او المجالس البلدية الخ ... فيحق مثلاً للمجلس البلدي ان يتقدم بطلب الغاء مرسوم جمهوري او قرار صادر عن الوزير او عن المحافظ فيما اذا كان متضمناً تجاوزاً على حقوق هذا المجلس . والنقابات لها الحق أن تدافع عن حقوقها المشتركة وعن حقوق الافراد الممتنين اليها ، لكن نقابة الموظفين لا تقبل دعواها لانها غير معترف بها قانوناً . اما جمعيات الموظفين فقد تردد مجلس الشورى في اعتبار اهليتها للادعاء فتارة قبل بذلك وتارة رفض لها هذا الحق .

هذا فيما يتعلق بالاهلية ، اما المصلحة فلا بد من وجودها ويجب ان تكون شخصية لان لا دعوى بدون مصاحبة وبهذا تفترق دعوى التجاوز عن الدعوى الشعبية التي كانت معروفة في عهد الرومانيين ، ولكن المصلحة المطلوبة لا يجوز مزجها مع وجود حق مهضوم بل يكفي بوجودها مجردة عن الحق شريطة ان تكون واضحة ومميزة ، وقد حدد الفقه الاداري في قرارات متعددة مدى هذه المصلحة وأنواعها وفي الامثلة الآتية نسرده شيئاً من ذلك :

أ — مصلحة التجار اذا مست بأي قرار اداري فيمكن لاي تاجر ان يتقدم بدعوى التجاوز وقد حدث أن قبل مجلس الشورى دعوى التجاوز التي اقامها احد التجار على نظام السير بحجة ان هذا النظام معقد وفيه قيود كثيرة من شأنها الابطاء

في حركة السير وبالتالي الاخلال بتسهيل الاعمال التجارية .

ب — مصلحة المكلفين تخول اي مكلف كان باقامة دعوى التجاوز . وقد أصدر مجلس الشورى الافرنسي قراراً مشهوراً بهذا الصدد وهو قرار « كازانوف » بتاريخ ١٩ آذار ١٩٠١ قبل بموجبه دعوى التجاوز التي اقامها احد مكلفي البلدية في كورسيكا لان البلدية تعاقدت مع أحد مهرة الاطباء على بقاءه في نطاق البلدية من أجل ممارسة مهنة الطب مقابل تعويض شهري تدفعه هي له عن خسائر مادية قد يستهدف اليها بسبب قلة الزبائن في نطاق البلدية .

ج — مصلحة ممثلي الاشخاص الاداريين : فقد قبل مجلس الشورى أن يتقدم احد رؤساء البلدية بدعوى التجاوز على قرار اتخذه المحافظ بالغاء قرار كان اتخذه رئيس البلدية المذكور بشأن منع المقامرة ضمن حدود بلديته .

د — مصلحة الناخبين : لقد اقر الاجتهاد الاداري الحق لكل ناخب المجالس البلدية باقامة دعوى التجاوز بشأن اي قرار اداري يتناول تقسيم المناطق الادارية تقسيماً لا يستند الى المنطق والعدل بل يرتكز على اعتبارات سياسية مغرضة .

ه — مصلحة حملة الشهادات : وقد اقر لحملة الشهادات المطلوبة لبعض الوظائف الادارية او الفنية الحق باقامة دعوى التجاوز بشأن مرسوم التعيين ان هو لم يأخذ بعين الاعتبار الشرط المنصوص عليه في القانون .

و — مصلحة المالكين : وافر لاي مالك كان له مصلحة في اقامة دعوى التجاوز الحق باقامتها فيما اذا كان القرار الاداري يستهدف ضرراً بممارسة حق الملكية او تشويه هذا الحق فنياً . فقد قبل مجلس الشورى الدعوى التي اقامها أحد المالكين في مدينة باريس لان المحافظة سمحت لشركة الترامواي بتركيز أعمدة في الشارع الذي يملك فيه بناء بحجة ان هذا العمل يشوه جمال الشارع ويقلل عدد الراغبين في سكنه .

ز — المصلحة الدينية : وقد اقر الاجتهاد الاداري لكل فرد من افراد الامة

الحق باقامة دعوى التجاوز فيما اذا كان القرار الاداري يمس حرية العقائد والاديان المنصوص عليها في الدستور .

ح — مصلحة السكان : وقد أقر مجلس الشورى لاي كان من سكان أحد الشوارع الذي انتقل من الاملاك العامة الى الاملاك الخاصة ان يطعن بالقرار الاداري المتضمن هذا التحويل باعتبار ان هذا العمل يحول دون حرية السكان من ممارسة حق المرور بصورة كاملة .

ط — مصلحة الموظفين : لقد عدل مجلس الشورى الفرنسي رأيه في تحديد هذه المصلحة بنوع خاص . فقد بدأ بالتمسك بضرورة وجود مصلحة شخصية لدى المدعي في دعوى التجاوز كما حدث ذلك في دعوى اقامها « بونيه » أحد أساتذة معهد حقوق باريس عام ١٨٣٥ بشأن إلغاء المرسوم القاضي بتسمية أحد زملائه « روسي » بحجة أن هذا الأخير هو من التبعة الايطالية وان القوانين الفرنسية لا تميز تعيين اجنبي في وظائف التعليم العالي فرد مجلس الشورى دعوى بونيه بحجة أن ليس له مصلحة شخصية في اقامتها . ثم تحول مجلس الشورى عن هذا الاجتهاد فيما بعد وأقر حق إقامة دعوى التجاوز لكل موظف له اهلية كافية لاشغال الوظيفة التي أسندت لغيره اي في حال ارتكاب مخالفة لقوانين التوظيف وبهذا فتح الباب على مصراعيه لقبول دعوى التجاوز . أما الاجتهاد الحالي فيمكن تلخيصه كما يلي :

١ — لا يجوز بحال من الاحوال ان يتقدم الموظف بالاعتراض على الاعمال المتعلقة بالمصلحة أي العائدة لاحداث المصلحة أو تنظيمها أو تنفيذ الخدمة العادية أو إلغائها .

٢ — ولكن يحق للموظف أن يقيم دعوى التجاوز بشأن كل عمل اداري يخل بأحكام نظام الموظفين فيما يتعلق مثلاً بالتعيينات والترقيات غير الاصولية . أما العقوبات المسلكية التي فرضت على أحد الموظفين فلا يحق لغيره من زملائه أن يقيم دعوى التجاوز بشأنها كنتيجة لمبدأ شخصية العقوبات .

٣ — الشرط الثالث وهو عائد للمهلة : نصت المادة الثانية والثمانون من القرار ٧٢/لر على انه يجب ان تقدم مراجعة تجاوز حدود السلطة تحت طائلة عدم قبولها في مهلة الشهرين التي تلي تبليغ ذي العلاقة القرار المطعون فيه واذا لم يكن من تبليغ ففي مهلة الشهرين من النشر الرسمي للقرار المذكور على انه لا يؤخذ النشر بعين الاعتبار في حساب المهلة المذكورة اذا كان التبليغ الشخصي اجبارياً بمقتضى القوانين والانظمة النافذة .

لذلك كان لا بد من معرفة الاعمال الادارية الواجب تبليغها شخصياً والاعمال الادارية التي يكتفى بنشرها حتى تصبح نافذة ولدينا في سوريا المرسوم الاشتراعي رقم ٥ وتاريخ ١١ شباط ١٩٣٦ الذي ينص على هذه الاعمال . والقاعدة العامة في ذلك تقضي بجعل المراسيم والقرارات الوزارية العادية التي تستهدف احوال الموظف نافذة من تاريخ تبليغها الى شخص الموظف أما الانظمة العامة فهي كالقوانين لا تصبح نافذة الا من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية .

وتطبق في دعوى التجاوز سائر القواعد التي مر ذكرها من حيث حساب المهلة واسباب توقفها وانقطاعها والنتائج التي تنتج عن سكوت الادارة على استدعاء المدعي وقد مر ذكر كل هذه الأمور بصدد دعوى القضاء الكامل فليرجع اليها .

ومما تجدر الاشارة اليه هو ان القانون الفرنسي خلافاً للقانون السوري لا يكتفى بإحياء مهلة الشهرين فحسب لدى سكوت الادارة بل يخول المتضرر حق اقامة دعوى الفسخ الى ماشاء الله وبهذا يعاقب الادارة على سكوتها ويحملها على الاجابة على استدعاء المستدعي حتماً .

٤ — الشرط الرابع . عدم امكان اللجوء الى مراجعة اخرى : تنص المادة الثالثة والثمانون على انه لا تقبل مراجعات بشأن تجاوز حدود السلطة من متداعين يمكنهم اللجوء الى مراجعة قضائية اخرى للحصول على حقوقهم . والمقصود ان لا تكون هناك مراجعة قضائية امام اية محكمة ادارية اخرى او اية محكمة عدلية تابعة للقضاء

العادي تمكن المتدعين من الوصول الى النتيجة التي يتوخونها من اقامة دعوى التجاوز . والحكمة من ذلك ظاهرة فلا يكون لمجلس الشورى اختصاص موسع في فسخ المراسيم والقرارات الادارية الا لدى الضرورة القصوى كما انه لا يتجاسر الافراد على اللجوء الى الطعن بالاعمال الادارية .

ولكن اذا لجأ المستدعي الى دعوى غير دعوى التجاوز وكان من حق مجلس الشورى نفسه ان ينظر في هذه الدعوى الجديدة فمن باب اولى يحق للمستدعي ان يقيم دعوى التجاوز لدى المجلس المشار اليه لانه لا يعود هناك مجال لتداخل الاختصاصات القضائية العادية والادارية .

هذا من جهة ، ومن جهة ثانية لا يطبق الشرط الذي نحن بصدده الا اذا كانت الدعوى الممكن اقامتها امام دائرة قضائية غير مجلس الشورى تؤدي الى نفس النتيجة ، التي تؤدي اليها دعوى التجاوز والا فيجوز للمستدعي حقه باقامة هذه الدعوى لدى مجلس الشورى .

مثال ذلك ان الموظف الذي يدعي بحقه في تقاضي بعض التعويضات يمكنه اقامة دعوى التعويض اي دعوى القضاء الكامل امام مجلس الشورى للوصول الى الاعتراف بحقه في تقاضي هذه التعويضات . ولكن يحق له ايضاً ان يقيم دعوى التجاوز لدى المجلس المشار اليه لان دعوى التجاوز قد تؤدي الى إلغاء القرار الوزاري المتضمن رفض التعويض إلغاءً مجرداً وقد يدعى الوزير لاستخلاص النتائج القانونية المترتبة على هذا الالغاء ويأمر بصرف التعويض المطلوب .

ولكن لو أقيمت أمام مجلس الشورى دعوى التجاوز على حدود السلطة من قبل أحد المكلفين ضد جدول الضرائب المباشرة فلا يمكن للمجلس المشار اليه إلا ان يرد الدعوى لانه وان كانت له صفة المحكمة الاصلية للنظر في القضايا الادارية على اطلاقها الا أن المستدعي بإمكانه الوصول الى النتيجة المبتغاة ان هو أقام الدعوى أمام مجلس الادارة المختصة برؤية أمثال هذه الدعوى . وكذا الحال في دعوى التجاوز التي تقام بشأن عقد اداري حدد تعرفه رسم الدخولية أو المكوس فان

قضية الرد بعلّة وجود دعوى موازية ممكنة لان قضايا الدخولية والمكوس هي من اختصاص القضاء العادي وليست من اختصاص القضاء الادارى .

(٣) الحالات التي تقام فيها دعوى التجاوز على حدود السلطة :

نصت المادة (٨٤) من القرار ٧٢ / ل ر على ما يلي :

لمجلس الشورى الصفة اللازمة لالغاء الاعمال الادارية المشوبة بعيب من العيوب المذكورة ادناه :

- ١ — اذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة .
- ٢ — اذا اتخذت خلافاً للمعاملات الاساسية المنصوص عليها في القوانين والانظمة .
- ٣ — اذا اتخذت خلافاً للقانون او الانظمة او خلافاً للقضية المحكمة .
- ٤ — اذا اتخذت لغاية غير الغاية التي من اجلها منح القانون الشخص الذي اتخذها الصلاحية لاتخاذها .

هذا هو نص المادة (٨٤) ومنه يستدل ان اسباب اقامة دعوى التجاوز اربعة وهي :

- ١ — عدم الاختصاص .
 - ٢ — فساد في الاشكال الاساسية .
 - ٣ — خرق القانون .
 - ٤ — سوء استعمال السلطة .
- وهنا سبب واحد من هذه الاسباب يكفي لاقامة الدعوى بينما شروط قبول الدعوى شكلاً التي درسناها في الفقرة السابقة من هذا الفصل يجب ان تجتمع كلها معاً والا ردت الدعوى .

١ — الحالة الاولى : عدم الاختصاص .

ويقصد بعدم الاختصاص عدم اهلية الموظف على اتخاذ قرار ما من الوجهة

القانونية ، كأن تقوم سلطة المناقشة (المجالس) بعمل هو في الاصل من اختصاص سلطة العمل فيقوم المجلس البلدي باتخاذ قرار يتعلق بامور الضابطة بينما هذا القرار عائد في الاصل لاختصاص رئيس البلدية او على العكس كأن تقوم سلطة العمل ببيع عقار من عقارات البلدية دون دعوة المجلس البلدي لاتخاذ قرار بهذا الشأن . وكذلك القول فيما اذا حصل افتئات من قبل السلطة الادارية على اختصاص السلطة التشريعية كأن تفرض البلدية رسوما جديدة غير الرسوم والضرائب المنصوص عليها في القوانين المرعية او كأن يعاقب المحافظ بقرار من عنده بعض المخالفات بعقوبات جزائية من حبس وغرامة مخالفا القاعدة الاصلية التي تقضي بان لا جرم بدون قانون ولا عقوبة بدون قانون ، او كأن يحد المحافظ من الحريات الشخصية فيقيد مثلاً حرية السفر والتجول لاسباب تقديرية بينما هذا لا يجوز الا في حالات نص عليها القانون . وقد حدث ان اقدم مجلس الشورى الفرنسي على الغاء مراسيم وقرارات من هذا النوع لانها قيدت الحريات الشخصية التي صانها الدستور .

وكذلك القول فيما اذا حصل افتئات من قبل السلطة الادارية على اختصاص السلطة العدلية كأن يحصل نزاع على ارض دون ان يكون هناك غصب بين فالقضية تكون عندئذ من اختصاص القضاء وليس للادارة كما اشرنا اليه في حينه التدخل في النزاع على الارض وتسويته الا اذا كانت تجاه حالة غصب بين .

وكذلك القول في حالات عدم الاختصاص التي تنجم عن تطبيق قواعد الامر كزية الادارية كأن يقوم الموظف الادنى بعمل هو من اختصاص الموظف الاعلى او بالعكس فيقوم رئيس البلدية مثلاً بعمل هو من اختصاص المحافظ او بالعكس .

منزج البعض بين عدم الاختصاص والغصب والفرق بينهما ظاهر فعدم الاختصاص يرتكب من قبل موظف واما الغصب فيكون من قبل شخص ليس له بالاصل صفة للقيام بالاعمال الادارية او من قبل شخص له صفة ادارية ولكنه اقدم على عمل تشريعي او قضائي .

والفائدة العملية من التفريق بين عدم الاختصاص والغصب هو ان القرار المشوب بعدم الاختصاص يبقى نافذاً الى ان يلغى من قبل السلطة التي اصدرته او من قبل المحكمة الادارية المختصة . اما القرار الصادر بطريقة غصب السلطة فليس له في الاصل وجود قانوني ويمكن تجاوزه والعمل بخلاف احكامه ولا يحتاج لدعوى من اجل الغائه واذا شاء احد ان يقيم الدعوى من اجل الاعتراف بعدم وجود هذا القرار من الوجهة القانونية فله ذلك دون التقيد بأية مدة كانت وقد اقر الاستاذان هوربو ورولان هذه الفروق ولكن انتقدها غيرها من العلماء الذين يعتبرون نظرية عدم الوجود بمثابة نظرية وهمية لا تمتاز بشيء عن نظرية البطلان.

٢ — الحالة الثانية . فساد الشكل :

اي اهمال الصيغ والاشكال المنصوص عليها في القوانين والانظمة المرعية اهمالاً تاماً او جزئياً كأن يحتم القانون اتخاذ قرار بعد اجراء تحقيق ولم تلجأ الادارة الى هذا التحقيق او كأن تتغاضى الادارة في (فرنسا) عن ارسال نظام اداري عام الى مجلس الشورى لبيان رأيه فيه قبل اقدامها على اتخاذه او كأن ترسل مثل هذا النظام للمجلس المشار اليه وعند اعادته تضيف اليه حكماً خاصاً في هذه الحالة الاخيرة يجوز الطعن في الحكم الذي اضيف الى النظام دون ان يعرض على مجلس الشورى . وعلى كل فلاشكال على انواع منها ما هو اساسي واهماله يؤدي الى دعوى التجاوز ومنها ما هو ثانوي وهو لا يؤدي الى الغاء القرار المشوب به . وعلى كل فالقرار الذي يلغى من اجل فساد في الشكل يمكن للادارة اتخاذه مجدداً بعد اصلاح الخطأ الشكلي بموجب قرار جديد .

٣ — الحالة الثالثة . خرق القانون :

ان هذه الحالة مقتبسة مباشرة من الحقوق المدنية لان خرق القانون يشكل فيها سبباً من اسباب النقض من قبل محكمة التمييز وقد تسربت هذه الحالة الى القضاء

الاداري في منتصف القرن الماضي وكانت تشكل بادىء ذي بدء سبباً من اسباب دعوى التمييز الادارية التي فرقنا بينها وبين دعوى التجاوز التي نحن بصددھا ثم لما تطور قضاء التجاوز شكلت ركناً من اركانہ وكانت تسمى اولاً خرق القانون والحقوق المكتسبة اي انه كان يترتب على المدعي ان يبرهن عن امرين:

١ — كون العمل الاداري المطعون به مرتكزاً على تفسير القانون تفسيراً خاطئاً.

٢ — كون المدعي استهدف الى غبن في « حق شخصي » ثم ما لبث هذا العنصر الثاني ان زال بسبب توسع الاجتهاد في قبول دعوى التجاوز واكتفي مجلس الشورى بالعنصر الاول مع وجود « مصلحة » للمدعي في اقامة الدعوى .

وخرق القانون لا يقصد منه فقط تجاهل « القانون » بالمعنى الضيق بل خرق « الانظمة » نفسها وكما يقول العميد هوريو خرق « الكتلة القانونية » اي مجموعة القوانين والانظمة وكل قاعدة حقوقية تنتمي لهذه الكتلة .

وقد الحق الاجتهاد الاداري بخرق القانون حالة خرق القضية المقضية التي بت فيها القضاء الاداري او العادي بشكل نهائي غير قابل للمراجعة .

وقد الحق به أيضاً الخطأ في العوامل التي يرتكز عليها العمل الاداري المطعون به كما حدث ذلك في قضية « تريبون » وهي تلخص بان الادارة اقدمت على عزل محافظ معللة مرسوم العزل بطلب تقدم به هذا المحافظ من اجل انتهاء خدمته بينما في الواقع لم يتقدم المحافظ بطلب من هذا النوع فاقام الدعوى بحجة ان القرار يرتكز على حيثية غير صحيحة فقبل مجلس الشورى الدعوى وفسخ مرسوم العزل بداعي أن هناك خرقاً للقانون لان القانون يمنح الحكومة حق عزل المحافظين لأسباب تقديرية ولكنه لا يمنحها حق الاستفادة من هذه السلطة التقديرية لتعلل قراراتها بصورة غير صحيحة .

أما الأخطاء الواقعية فلا تعتبر خرقاً للقانون الا اذا كانت تؤدي الى تطبيق القانون تطبيقاً فاسداً او الى تفسيره بصورة خاطئة . وفيما عدا ذلك فهي تكون

سبباً لاقامة دعوى التجاوز ولكنها لا تدخل في حالة خرق القانون التي نبجها ،

(٤) — الحالة الرابعة سوء استعمال السلطة :

ان سوء استعمال السلطة يشكل أهم الحالات التي تستدعي اقامة دعوى التجاوز وهي حالة صعوبة السلوك لأن فيها تكليف للقضاة من أجل التنقيب عن « قصد » الادارة من اتخاذ القرار المطعون فيه .

فعمل القضاة الاداريين هنا عمل سيكولوجي شاق ولذلك يجب ان يكونوا من ارباب الاختصاص في الادارة مما يبرر ضرورة فصل القضاء الاداري عن القضاء العادي .

ان مهمة القضاة الاداريين في هذه الحالة هي كشف النقاب عن حالة رجال الادارة الروحية عند اتخاذهم القرار المطعون فيه لمعرفة ما اذا كانوا قد اقدموا على عملهم الاداري تحقيقاً للغاية التي من اجلها خولهم الشارع سلطة العمل في ناحية معينة أم انهم خرجوا عن هذه الغاية القانونية الأصلية .

فهناك حالات مفضوحة لسوء استعمال السلطة كحالة رئيس البلدية الذي أقدم على اغلاق جميع دور الرقص في حدود البلدة حرصاً منه على الأخلاق العامة ولكنه استثنى الدار التي كان يديرها لحسابه الخاص .

والأمثلة عديدة على سوء استعمال السلطة نقتبس منها ما يلي :

أ — فيما يتعلق بالوظائف العامة : فالأعمال الادارية التي من شأنها تأخير ترقية الموظف لاسباب سياسية او مذهبية كان نصيبها الفسخ من قبل مجلس الشورى وكذلك العزل المتستر بستار الغاء الوظيفة او اللجوء الى تعديل شروط هذه الوظيفة ووضعها القانوني وكذلك الاحالة على التقاعد اذا استندت الى الاستغناء عن خدمة الموظف بدلاً من ان تقدم على انزال عقوبة تأديبية فيه اقتضتها اعماله في الوظيفة .

ب — فيما يتعلق بالاملاك العامة : للادارة ان تقدم على اي عمل من شأنه حفظ هذه الاملاك بحالة جيدة او تحسينها ولكن اذا كان عملها لا يتوخى هذا

الهدف الا في الظاهر بينما عملها في الحقيقة يستهدف خدمة مصلحة احدى الأفراد كان هذا العمل عرضة للالغاء بسبب سوء استعمال السلطة كأن تقدم الادارة على فتح شارع جديد لا للحاجة اليه وخدمة للمصلحة العامة ولكن في الحقيقة من أجل خدمة أحد المتنفذين لانه يملك عقاراً في تلك المحلة ولأن فتح الشارع من شأنه تحسين عقاره . وكذلك الحال فيما اذا اقدمت الادارة على توسيع الشوارع عن طريق التخطيط بدلاً من ان تلجأ الى اسلوب الاستهلاك لأنها تكون قد املت اصولاً محل اصول اخرى يفرضها القانون .

ج — فيما يتعلق باعمال الضابطة : ان اعمال الضابطة ليس لها مبرر بالنسبة للقانون الا تأمين الراحة العامة والأمن العام والصحة العامة فاذا خرجت عن هذه الاهداف تعرضت للالغاء بسبب سوء استعمال السلطة . والأمثلة اكثر من ان تحصى في هذا الحقل الخصب فقد انفى مجلس الشورى الفرنسي قرار توقيف احدى رجال الضابطة عن العمل لانه لم يتخذ من قبل رئيس البلدية المختص الا تشفيماً من ذلك الشرطي الذي نظم ضبطاً بحق بائعة مسكر لم تغلق حانوتها في الوقت المعين من الليل وكانت هذه البائعة نسبية لرئيس البلدية بينما هذا الشرطي قام بواجبه في سبيل المصلحة العامة وتطبيق الأنظمة وعمله يستحق المكافأة بدلاً من العقوبة . وكذلك انفى مجلس الشورى القرار الذي اتخذته احدى رؤساء البلدية وبموجبه منع احدى الملاكين من اقامة سد على مجرى ماء لان المنع لم يستهدف الا مصلحة شخصية هي مصلحة اشخاص يملكون مصنعاً ميكانيكياً على النهر الخ .. بينما الاعمال الادارية يجب ان تستهدف المصلحة العامة .

د — فيما يتعلق بممارسة الوصاية الادارية : عندما تقوم السلطة الوصائية بعمل ليس في الأصل من خصائصها او اذا قامت بعمل هو في الأصل من خصائصها ولكنها لم تستهدف فيه مصلحة الشخص الاداري الموصى عليه او مصلحة الدولة الوصية كان عملها عرضة للالغاء بسبب سوء استعمال السلطة كأن يقدم وزير الداخلية عندما تعرض عليه موازنة احدى البلديات الكبرى او المحافظ عندما تعرض

عليه موازنة إحدى البلديات الصغرى للتصديق وبدلاً من أن يقتصر تدقيقه على التوازن الموجود بين الواردات والنفقات وتمحيص النفقات الإلزامية ونسبة بعض النفقات القانونية وإلغاء النفقات التي لا يميزها القانون ، بدلاً من أن يكتفي بهذا النوع من التدقيق يقدم على رفض التصديق لأن الموازنة لم تتضمن مثلاً نفقات من أجل فتح شارع له في فتحه مصلحة خاصة ، ولكن دون أن يعلل في الظاهر رفض التصديق على هذا النحو طبعاً .

وما هي الأساليب التي يلجأ إليها مجلس الشورى لسبر غور نية الإدارة ومعرفة قصدها الحقيقي من الإقدام على العمل الإداري الذي اتخذته ؟
كان مجلس الشورى قبل عام ١٩٠٠ يتطلب من أجل الإقدام على إلغاء القرار أن يكون مشوباً هو نفسه بسوء استعمال السلطة إن في حيثياته أم في نص أحكامه أي مواده .

ولكن بعد ذلك توسع في تحقيقاته حتى تعدت القرار نفسه إلى مقدماته أي إلى الجو الإداري الذي نشأ فيه والظروف الحقوقية التي شهدت ولادته كأن تسترعي نظره السرعة التي احاطت باتخاذ التدابير الإدارية المطعون بها أو عدم وجود العوامل الواقعية التي استندت إليها الإدارة تبريراً لعملها الخ .. ويقف المجلس على هذه الوقائع بواسطة المدعي وبواسطة تبادل الوثائق والردود كما اشرنا إلى ذلك في حينه . ولكن تحقيق مجلس الشورى في هذا الصدد يصطدم بعقبتين : أولهما كون تحقيقاته خطية لا يجوز أن يعقبها استجواب شفوي في الجلسة ، وثانيهما كونه غير قادر على إثارة قضية سوء استعمال السلطة من تلقاء نفسه بل يجب أن تكون هذه الاثارة من قبل المدعي وحده دون القضاة الإداريين ودون النيابة التي تختلف في وظيفتها في القضاء الإداري كل الاختلاف عن وظيفتها في القضاء العادي ولا سيما الجزائي أي أن قضية سوء استعمال السلطة ليست من مقتضيات النظام العام حتى يتمكن القضاة من إثارتها حكماً ومن تلقاء أنفسهم .

(٤) — نتائج دعوى الالغاء بسبب تجاوز حدود السلطة :

ان هذه الدعوى اذا قبلت شكلاً ومن حيث الاساس تؤدي الى الغاء القرار المشتكى منه ويعتبر هذا القرار كأنه سحب من قبل السلطة التي أصدرته اذ ان السلطة المصدرة للقرار لها حق الغائه خلال اقامة دعوى التجاوز فقط فيما اذا ترتب على هذا القرار حقوق مكتسبة . واذا اني القرار فمفعول الالغاء بموجب هذه الدعوى يكون تاماً شاملاً أي تجاه الجميع . وعلى كل فهمة مجلس الشورى تنحصر في هذه الدعوى بالامور الآتية :

١ — مجلس الشورى يلغي القرار ولكن ليس له حق تعديله او الاستعاضة عنه بقرار آخر .

٢ — لا يجوز لمجلس الشورى أن يحمل الادارة على اتخاذ تدابير معينة كنتيجة لهذا الالغاء .

٣ — لا يجوز لمجلس الشورى ان يحكم على الادارة في هذه الدعوى بحكم نقدي أو بطل وضرر بل ذلك يكون في دعوى القضاء الكامل .

٤ — لا يجوز لمجلس الشورى ان يستعيد القضية التي حكم بها عن طريق دعوى التجاوز لان الحكم الصادر بنتيجة هذه الدعوى يتمتع بقوة القضية المقضية تجاه جميع الافراد ونجاح الادارة وتجاه القضاة الاداريين انفسهم . ولذلك لا يمكن البحث في القضية مجدداً امام مجلس الشورى الا بواسطة احدى طرق المراجعة القانونية .

سادساً — طرق المراجعة

ان طرق المراجعة بشأن قرارات مجلس الشورى الصادرة في أي نوع من انواع الدعاوى السابق ذكرها في القسم الخامس من هذا الفصل قد عدتها المادة (٦٧) من القرار ٧٢ لـ بقولها :

« لا تقبل قرارات مجلس الشورى من طرق المراجعة إلا الاعتراض واعتراض الغير واعداد المحاكمة وطلب تصحيح الاخطاء المادية » .

(١) الاعتراض :

الاعتراض في الاصول الادارية كما في الاصول الجزائية والمدنية لا يرد إلا بشأن قرار صدر غيابياً وبما ان الادارة موجودة دائماً فلا يحق لها ان تعترض ولذلك حصر هذا الحق بالفريق المدعى عليه الذي لم يقدم مذكرة دفاعية قانونية على انه لا يقبل باي حال كان اعتراض السلطة الادارية (المادة ٦٨ من القرار ٧٢ لـ) .

ان مهلة الاعتراض شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار أي الحكم اذا كان ذو العلاقة مقيماً في الاراضي السورية وإلا فترفع المهلة الى شهرين .
وقد اقر الاجتهاد الاداري مبدأ عدم قبول الاعتراض الا مرة واحدة اسوة بما يقره الاجتهاد في القضاء العادي فالقاعدة التقليدية هي ان « الاعتراض على الاعتراض غير مقبول » أي ان الاعتراض لا يقبل الا مرة واحدة .

(٢) اعتراض الغير :

اعتراض الغير يمتاز عن التدخل في الدعوى من حيث انه لا يحدث الا بعد صدور الحكم وهو غير مقبول في الاصول الجزائية الا انه جائز في الاصول المدنية والادارية .

يمكننا تعريف اعتراض الغير كما يلي : هو الاعتراض الذي يتقدم به شخص علم بالحكم الصادر عن مجلس الشورى ولحظ ان هذا الحكم يضر بمصالحه ولم يعلم به الا بعد صدوره لأنه لم يكن داخل في الدعوى التي اقترنت بهذا الحكم ولا ممثلاً فيها .
اما مهلة اعتراض الغير فهي مهلة الاعتراض نفسها اي شهر او شهران حسبما يكون محل الاقامة في الاراضي السورية او خارجها اعتباراً من تاريخ تبليغ القرار الى الشخص الثالث المعترض .

ومما يجدر بالذكر انه قبل صدور القرار ٧٢ ل ر لم تكن هذه المهلة معينة في القانون ولذلك كان مجلس الشورى السوري يقبل اعتراض الغير دون التقيد بمدة ما

(٣) اعادة المحاكمة :

اعادة المحاكمة تستوجب تجديد الدعوى تجديدأ كاملاً بناء على احد الاسباب الآتية :

- ١ — اذا كان القرار صادراً بناء على اوراق غير صحيحة او مزورة .
 - ٢ — اذا كان حكم على احد الخصوم لعدم تقديمه مستنداً قاطعاً وكان هذا المستند موجوداً في حوزة الخصم .
 - ٣ — عند عدم مراعاة الاشكال القانونية في التحقيق والمحاكمة لدى مجلس الشورى .
 - ٤ — اذا اغفل مجلس الشورى البت بوسيلة من الوسائل القانونية التي اثارها احد الخصوم .
- فان القرار ٧٢ ل ر اوجب على مجلس الشورى الرد على كل نقطة من النقاط الحقوقية الواردة في الاستدعاء وهذا ما يبرر وجود هذا السبب الرابع .
- اما مهلة اعادة المحاكمة فهي سنة كاملة من تاريخ تبليغ المستدعي القرار المطعون فيه .
- وقد ورد في المادة ٧١ من القرار ٧٢ ل ر الفقرة الاخيرة التالية : كل خصم غير الادارات العامة يقدم طلباً باعادة المحاكمة لسبب من الاسباب غير المذكورة اعلاه او خسر في دعوى اعادة محاكمة قدمها حسب الاصول يعاقب بغرامة حددتها المادة ٩٤ وهذه الغرامة قدرها خمسون ليرة سورية . والحكمة من ذلك ظاهرة وهو توفير العمل على المحكمة الادارية العليا بدون فائدة . أما القانون الفرنسي المؤرخ في ١٨ كانون الاول ١٩٤٠ المتعلق بمجلس الشورى فانه يفرض في هذه الحال عقوبة نقدية على المحامي الذي يقدم مثل هذه الدعوى الخاطئة حتى اذا تكررت

منه مثل هذه المخالفة استهدف للتوقيف عن ممارسة المحاماة لدى مجلس الشورى أو لمنعه نهائياً من هذه الممارسة .

(٤) دعوى التصحيح بسبب وجود خطأ مادي :

واحسن مثال على الخطأ المادي هو الخطأ الذي قد يرتكبه المجلس في عملية حسابية بجمع ارقام او سواها كأن يذكر مجلس الشورى في نص الحكم تعويضا بارقام متعددة ثم لدى جمع هذه الارقام تبين ان هنالك خطأ في الرقم الاجمالي نتج عن عملية الجمع . وكذلك اذا طلب المستدعي تعويضا حددته برقم ثم اشار اليه قرار مجلس الشورى برقم آخر . كذلك اذا اشار المجلس في حيثيات الحكم الى رقم وتاريخ القرار الاداري المطعون فيه ثم في نص الحكم اشار الى رقم او الى تاريخ مغلوط وهلم جرا .

ففي هذه الاحوال وما ماثلها تقام الدعوى امام مجلس الشورى من اجل تصحيح هذه الاخطاء العادية وذلك خلال شهرين من تاريخ تبليغ القرار المطلوب تصحيحه وإلا رفضت الدعوى .

ملاحظة عامة : ان الدعاوى المرفوعة بناء على الاعتراض او بناء على اعتراض الغير او بناء على طلب اعادة المحاكمة او بناء على تصحيح الاخطاء العادية تخضع للقواعد نفسها التي تخضع لها الدعاوى التي صدر بشأنها القرار المطعون فيه بشرط مراعاة الاحكام الخاصة المذكورة اعلاه بصدد كل منها (المادة ٧٣ من القرار ٧٢ ل. ر) .

سابعاً تنفيذ احكام القضاء الاداري

بعد ان تستنفد الدعوى الادارية جميع مراحلها يصبح القرار الصادر عن المحاكم الادارية قطعياً يتمتع بقوة القضية المقضية . واذا كان الحكم صادراً عقب دعوى الانغاء بسبب تجاوز حدود السلطة فيكون له مفعول قطعي تجاه المتداعين وغيرهم ممن لم يمثّلوا في الدعوى وتجاه القضاء العادي وتجاه القضاء الاداري . فاذا اقدم

مجلس الشورى على الغاء نظام يتعلق بامور الضابطة بناء على طلب احد الافراد استفاد الجميع من هذا الالغاء بشكل انه لو اقيمت دعوى على احد الاشخاص لمخالفته هذا النظام لم يكن بالاستطاعة الحكم على المخالف لان النظام اصبح لاغياً بموجب الحكم الصادر عن مجلس الشورى . وبهذا يكون قضاء الالغاء قضاء حماية للافراد وقضاء تنظيم في الدولة لانه يخفف من استياء الكثيرين من بعض الانظمة التي قد تبدوا جائرة للشعب .

الا ان تنفيذ الاحكام الصادرة عن القضاء الاداري يصطدم بعقبة كأداء من جراء عدم وجود طرق تنفيذية قسرية لحل الادارة على تنفيذ هذه الاحكام . ولكن في الواقع هناك « شرف اداري » يحمل الادارة على الخضوع لاحكام القضاء الاداري وتنفيذها عن طيب خاطر .

وامتناع الادارة عن تنفيذ هذه الاحكام يعد مخالفة قانونية بينما هي مكلفة القيام بهذا التنفيذ قانوناً ، ومن اجدر منها بالمحافظة على حرمة القانون ؟
لقد نصت المادة ٦٦ من القرار ٧٢ / ل ر صراحة على « وجوب » هذا التنفيذ بقولها « ان الحالات القانونية المقررة في قرارات مجلس الشورى يجب على السلطات الادارية ان تأخذها بعين الاعتبار وان تراعيها في مقرراتها ويكون لرئيس مجلس الشورى الصفة اللازمة لان يرسل الى السلطة ذات الصلاحية اما مباشرة منه واما بناء على طلب الخصوم المعلومات التي من شأنها تنفيذ القرارات الصادرة تنفيذاً صحيحاً » .

وقد ارتأى علماء الحقوق الادارية ان يجعلوا الامتناع عن تنفيذ احكام القضاء الاداري خطأ مصلحة من شأنه جعل الادارة مسؤولة حقوقياً عنه تجاه المدعي . وارتأى غيرهم اعتباره خطيئة شخصية يسأل عنها الموظف المكلف تنفيذ هذه الاحكام في الاصل ، فتأمل .

ثامناً : القضاء الاداري في البلاد الاجنبية

ان الاتجاه العالمي يرمي الى ايجاد قضاء اداري مستقل وذلك ناتج عن الفوائد الكثيرة التي تحت عن وجود مجلس الشورى في فرنسا وفي البلاد التي حذت حذوها بهذا المضمار . ففي فرنسا انما وجد القضاء الاداري في الاصل من اجل حماية الادارة من تسلط المحاكم القضائية ولكن تطوره جعل منه حصناً منيعاً لحماية الحريات الفردية من عبث الادارة وعسفها وتقويم اعوجاج الادارة عندما ترتكب اساءة في استعمال سلطتها . وآخر تشريع فرنسي ظهر لعالم الوجود فيما يتعلق بالقضاء الاداري هو القانون المؤرخ في ١٨ كانون الاول ١٩٤٠ الصادر عن حكومة المارشال بيتان وبموجبه يتألف مجلس الشورى الفرنسي برئاسة وزير العدل أو من ينوب عنه ومن خمسة رؤساء شعب وستة وثلاثين من الاعضاء الطبيعيين وأربعين من الاعضاء الاستثنائيين وهم من كبار موظفي الدولة وثلاثة واربعين مقررأ واربعين من المستمعين . وهذا العدد الكبير من الموظفين هو اكبر دليل على الاهمية التي يعلقها الفرنسيون على هذا المجلس . وقد تضمن القانون المذكور ذكر الاختصاصات التي اكتسبها مجلس الشورى الفرنسي مع الزمن وهي اختصاصات تشريعية وادارية من جهة واختصاصات قضائية من جهة ثانية . فموجب الاختصاص التشريعي يشترك المجلس المشار اليه بعمل القوانين ضمن الحدود الواردة في الدستور فهو يهيء مشاريع القوانين التي يطلب اليه تهيئتها كما انه يبدي مطالعته بشأن المشاريع التي تقوم الحكومة بتهيئتها (المادة ١٩) . ويبدي مجلس الشورى رأيه حتماً في انظمة الادارة العامة والمراسيم التي لها شكل انظمة ادارية عامة كما انه يجوز له حق ابداء الرأي في جميع المراسيم والقرارات ضمن حدود الاختصاص الذي رسمته له القوانين او الانظمة المرعية او كلما شاءت الحكومة ان تستشير في مشروع من مشاريعها القانونية أو التنظيمية .

أما الاختصاص القضائي الذي يتمتع به مجلس الشورى الفرنسي فهو لا يخرج تقريباً عما ذكرناه بصدد اختصاص مجلس الشورى السوري كما ورد في القرار ٧٢ لـ أي أنه عبارة عن محكمة إدارية أصلية وله تارة صفة محكمة بدائية وتارة صفة محكمة استئنافية وتارة صفة محكمة تمييزية . وبصفته القضائية يتألف مجلس الشورى الفرنسي من رئيس واثنى عشر عضواً مقسمين الى شعب رئيسية وشعب فرعية وكل منها تتألف من اجل التحقيق او الحكم من ثلاثة أعضاء بما فيهم رئيس الشعبة . وما تجدر الاشارة اليه هو انه لا بد من تكليف محام من اجل اقامة الدعوى ومتابعتها ، وفي فرنسا فئة من المحامين الذين يحق لهم دون سواهم المرافعة أمام مجلس الشورى كأولئك الذين يحضرون بنفسهم أيضاً حق المرافعة أمام محكمة التمييز بموجب أحكام القوانين . والتحقيق الاداري في فرنسا خطي أيضاً أما الجلسة فمن الواجب أن تكون علنية وتستثنى من العلنية محاكمة قضايا ضريبة الدخل . أما طرق المراجعة فهي الاعتراض (وبابه مفتوح للطرفين بخلاف التشريع السوري) وطلب إعادة المحاكمة (والتمتع فيه يجعل المحامي هدفاً لعقوبة جزائية) ودعوى تصحيح الخطأ المادي ودعوى اعتراض الغير .

أما الاحكام الصادرة عن مجلس الشورى فهي تتمتع بقوة التنفيذ التي تتمتع بها الاحكام الصادرة عن المحاكم العادية واجتهادات مجلس الشورى الفرنسي تتمتع بحزمة كبيرة ليس في البلاد الفرنسية فحسب بل في بقية انحاء العالم وذلك بالنظر لأن هذه المؤسسة هي عميدة المؤسسات المشابهة لها من حيث القدم ومن حيث اختصاص القضاة القائمين عايمها ، وهذا ما حدا باغلب بلاد العالم الى السير على منوال هذه المؤسسة باحداث محكمة ادارية عليا مستقلة عن سلك القضاء العادي . وهذا الاتجاه نراه اليوم في بدء ظهوره حتى في البلاد الانكلوسكسونية التي تعمل بقاعدة وحدة القضاء من جهة والتي لا تقبل بمبدأ محاكمة الادارة بسبب اساءة استعمال السلطة وذلك لانها تعمل بقاعدة عصمة الملك عن الخطأ وكذا عمال الملك الذين يعملون باسمه ونيابة عنه . ففي انكلترا اصبحوا اليوم يلجأون الى تأليف هيئات قضائية خاصة

للحكم في قضايا معينة تنشأ بين الادارة والافراد . أما في الولايات المتحدة الاميركية فالقضايا التي تكون حكومة الولايات المتحدة طرفاً فيها . تطرح على المحكمة العليا التي تتألف من رئيس وثمانية اعضاء يعينهم رئيس الجمهورية بموافقة الكونغرس . وهذه المحكمة هي نفسها التي تنظر ايضاً في القضايا التي قد تكون فيها مخالفة للدستور وهي التي تراقب اعمال الكونغرس عن طريق تمحيض دستورية القوانين التي يسنها . اما في بلجيكا ، وقد كانت تعمل حتى الآن بمحاكم ادارية تحت رقابة محكمة التمييز وهو حل وسطي بين الاسلوب الفرنسي والاسلوب الانكليزي ، فقد عمدت الى الاخذ بمبدأ الاسلوب الفرنسي بصورة جازمة إذ صدق المجلس النيابي البلجيكي حديثاً على قانون باحداث مجلس شورى واحيل المشروع للتصديق الى مجلس الشيوخ وهو قيد التصديق لديه في الوقت الحاضر وقد تأخر هذا لديه بسبب حل المجلس النيابي الذي أقدمت عليه الحكومة من مدة قصيرة .

وفي مصر لا توحد محاكم ادارية مستقلة اي ان النظام المصري لا يعمل بالاسلوب الفرنسي ولكنه يتجه نحوه فهناك لجان ادارية مختلفة تقوم بوظيفة القضاء في مسائل معينة كاللجنة الادارية المشار اليها في المادة ٣٨ من لائحة الترع والجسور الصادر بها أمر عال في ٢٢ شباط ١٧٩٤ واللجنة الادارية المنصوص عنها في الأمر العالي الصادر في ٢٩ حزيران ١٨٩٩ لحراسة جسور النيل واللجنة الادارية المنصوص عنها في المادة ٣ من المرسوم المؤرخ في ١٦ حزيران ١٨٩١ الخاص بإبادة الجراد المعدلة بالرسوم المؤرخ في ١٨ ايار ١٩١٥ اما رقابة المحاكم العادية للاوامر الادارية التنظيمية فهي تنحصر في امتناعها عن تطبيق اللوائح التنظيمية المخالفة لنصوص القوانين ولكن ليس لها ان تقضي ببطالان ما تراه منها غير مشروع . اما رقابة المحاكم المصرية العادية بالنسبة للقرارات الادارية الفردية فهي حائرة جداً فبعض المحاكم تقول بمشروعيتها والبعض الآخر ترفض لنفسها هذا الحق وما ذلك الا لغموض النصوص الواردة بهذا الشأن مما يجعل الافراد الذين يستهدفون للاوامر الادارية مجردين عن اي سلاح قضائي ازاء الادارة .

اما في العراق فالدستور يشير الى نواة المجلس الشورى إذ قضت المادة الرابعة والثمانون

منه بايجاد «ديوان خاص» من اجل تفسير القوانين او الانظمة في غير الاحوال العائدة لتفسير الدستور او لتحصيل دستورية القوانين لان هذه الاحوال عائدة للمحكمة العليا العراقية . اما تأليف هذا الديوان الخاص فيكون على الوجه الآتي : ثلاثة اعضاء من حكام التمييز وثلاثة من كبار موظفي الادارة تحت رئاسة رئيس محكمة التمييز المدنية .

هذا فيما يتعلق بتفسير القوانين والانظمة . اما القضاء الاداري فليس له محاكم دائمة مستقلة بل تقول المادة الثامنة والثمانون من الدستور على انه تؤسس محاكم او لجان خاصة عند الاقتضاء لمحاكمة افراد القوات العسكرية العراقية ومن اجل فصل قضايا العشائر الجزائية والمدنية بحسب عاداتهم المألوفة ومن اجل «حسم الاختلافات الواقعة بين الحكومة وموظفيها فيما يختص بخدماتهم» والنظر في الخلافات المتعلقة بالتصرف في الاراضي وحدودها . وتشير المادة التاسعة والثمانون الى ان اصول المحاكمة في المحاكم الخصوصية والرسوم التي تؤخذ فيها وكيفية استئناف احكامها ونقضها او تصديقها تعين جميعها بقوانين خاصة .

واخيراً ففي لبنان جرت تجارب عديدة فيما يتعلق بوجود قضاء اداري مستقل كما هي الحال في سوريا حتى انتهى الامر بصدر القرار ٨١ / لـ تاريخ ٩ نيسان ١٩٤١ الذي هو صورة طبق الاصل تقريباً عن القرار ٧٢ / لـ المعمول به في سوريا مع بعض التعديلات الطفيفة فيما يتعلق بتشكيل الهيئة العامة مثلاً حيث ضم في لبنان الى الهيئة العامة اثنان من اساتذة معهد الحقوق الفرنسي .

ولم تعمل الحكومة اللبنانية بتناسي الاختصاص الاستشاري الذي خول المجلس بل الغتة صراحة بموجب مرسوم اشتراعي اصدرته في شهر كانون الاول عام ١٩٤٢ كما انها الغت قاعدة علنية الجلسات القضائية واحتفظت ببقية الاحكام المتعلقة باختصاص مجلس الشورى القضائي مما لا يخرج عما ذكرناه بصدد زميله مجلس الشورى السوري .

الباب الثالث

املاك الادارات العامة

الفصل الأول

الاملاك العامة والاملاك الخاصة

(١) تعريفهما والفروق بينهما :

لا بد للادارات العامة من املاك كي تتمكن من تأمين المهام الملقاة على عاتقها وهذه الاملاك هي على نوعين : الاملاك العامة والاملاك الخاصة وكلها تدار وفقاً للمنفعة العامة .

تتضمن الاملاك العامة اشياء كالطرق والانهر والاقنية والتحصينات وسكك الحديد والمرافئ ، اما الاملاك الخاصة فتتضمن اشياء كالأحراج والابنية الرسمية وتتضمن ايضاً حقوقاً كالديون التي للادارات على الغير والسندات المالية .

ويمكننا تفريق الاملاك الخاصة عن الاملاك العامة بقولنا ان الاملاك الخاصة تتصرف بها الادارة تصرف المالك بملكه اي ان للادارة عليها حق الملكية بعناصره الثلاثة : حق الاستعمال وحق الاستثمار وحق التصرف ، بعكس الحال فيما يتعلق

بالاملاك العامة اذ للادارة عليها حق ممارسة العنصرين الاولين من عناصر الملكية وليس لها ان تتصرف بها .

وبما ان الاملاك الخاصة قابلة للبيع والفراغ فهي اذن خاضعة لقاعدة مرور الزمان الا انها تشبه الاملاك العامة من وجهين : أ — كونها خاضعة لقواعد الحقوق الادارية فيما يتعلق بالاصول التي يجب اتباعها في بيعها . ب — كونها غير قابلة للحجز .

ومن هذا يتبين ان الاملاك العامة تمتاز بثلاث صفات : أ — عدم قابليتها للبيع . ب — عدم خضوعها لمرور الزمان . ج — عدم قابليتها للحجز .
ومن اجل الوصول الى بيع الاملاك العامة لا بد بادىء ذي بدء من اللجوء الى نزع صفتها العامة وتحويلها الى املاك خاصة . وهذه عملية تقوم على اساس واصل تختلف من حيث المرجع الذي يميزها عن عملية البيع نفسها وما ذلك الا لوضع عراقيل هامة في سبيل بيع الاملاك العامة والتخلي عنها .

ميزات الاملاك العامة ومؤيداتها :

بما ان الاملاك العامة غير تابعة للتعامل التجاري فهي تمتاز بالصفات التي ذكرناها في الفقرة الاولى وها نحن نسرد بعض التفاصيل بشأنها :

أ — عدم قابلية الفراغ : لا تشير النصوص الى هذه الصفة التي تمتاز بها الاملاك العامة عن سواها ولكن ذلك ناتج عن تعريف الاملاك العامة . فاذا جرت معاملة بيع على ملك من الاملاك العامة كانت باطلة على ان يعوض على المشتري في حال اثباته حسن نيته .

وقاعدة عدم قابلية الفراغ هذه تتناول ايضاً جميع مشتقات الملكية فلا يجوز مثلاً اقامة حقوق ارتفاق على الاملاك العامة كأن يُعترف لاحد الاشخاص بحق المرور على ملك عام .

وينتج عن هذه القاعدة كون الاملاك العامة غير خاضعة لعملية الاستملاك
وإذا اردنا اجراء هذه العملية عليها وجب أولاً تنزيلها الى فئة الاملاك الخاصة .

٢ — عدم الخضوع لمرور الزمان : — ان الاملاك العامة غير خاضعة لمرور الزمان

أي انه لا ينشأ حق عليها بمجرد مرور الزمان ولو كان ثلاثين سنة . وما ذلك الا
نتيجة لقاعدة عدم قابلية الفراغ التي ذكرناها آنفاً . وينتج عن عدم سريان مرور
الزمان هنا ان الغصب الذي تستهدف اليه الاملاك العامة تقام الدعوى بشأنه الى
ما شاء الله .

٣ — عدم امكان اكتساب حقوق عينية على الاملاك العامة : — وهذه ايضاً

نتيجة لقاعدة عدم قابلية الفراغ ولكن هذا لا يمنع الادارة من السماح للافراد بان
يشغلوا الاملاك العامة فاذا سمحت بذلك نشأت للافراد حقوق على الاملاك العامة
التي يشغلونها ولكنها حقوق ذات نسيج خاص .

أ — فقد تمنح الادارات « اجازات إشغال الطرق » كأن ترخص بيناء حمامات
بحرية على شاطئ البحر او بيناء مستودعات كراسي للمتزهين في الحدائق العامة
او خيم حجرية او خشبية لبيع الصحف اليومية الخ .. فعندئذ تتقاضي عن هذه
الاجازات اجوراً سنوية تدخل في الموازنة ويمكنها في كل آن سحب هذه الاجازات
فيما اذا رأت ان هذه الابنية اصبحت عائقاً للسير او انها تشكل خطراً على الامن او
على حفظ الاملاك العامة في حالة سليمة . اما سحب هذه الاجازات بدون اي مبرر
من هذا النوع فيمكن اقامة الدعوى عليه امام مجلس الشورى .

ب — وقد تمنح الادارة « رخص وقوف » في الاملاك العامة للبائعين في
الاسواق وللعربات والسيارات في بعض الطرق والمراكب في المرافئ . وهذه
ليست منحة من قبل الادارة بل الاعتراف للافراد بحق من الحقوق التي يتمتعون
بها في الاصل اما الادارة فتقوم هنا بتنظيم كيفية ممارسة هذا الحق واذا تقاضت
عن هذه الرخص اجوراً يكون لهذه الاجور صفة الضريبة .

ج — وقد تتعاقد الادارة مع احد الاشخاص من اجل «تلزم الاشغال العامة»
فهنا لا تقوم الادارة كما في الحالتين السابقتين بعقد وحيد الطرف بل تقدم على عقد
ثنائي الطرف تتنازل فيه بصورة مؤقتة وقابلة للفسخ عن إشغال ملك من املاكها
العامة وتحول الملتزم حق انشاء حق عيني للتمتع به الى وقت معين .

٤ — عدم قابلية الحجز : فالاملاك العامة غير قابلة للحجز وهذه ايضاً
نتيجة لكونها غير قابلة للفراغ . والاملاك الخاصة التي للادارات هي ايضاً غير قابلة
للحجز ولكن لسبب خاص هو انه لا يمكن اتباع الطرق القسرية تجاه الدولة .

(٣) كيفية تعيين صفة الاملاك .

كيف يمكننا القول ان هذا الملك هو من الاملاك العامة او من
الاملاك الخاصة ؟
توجد عدة اجوبة على ذلك : فالاستاذ «جيز» يقول انه يجب الاعتماد على طبيعة
الاملاك من اجل تصنيفها فما كان بطبيعته لاستعمال العموم كان من الاملاك العامة
ولذلك فان العقارات المبنية والاموال المنقولة والاراضي التي لا تصلح بطبيعتها
لاستعمال العموم لا يمكن عدها من الاملاك العامة . اما الاستاذ «هوريو» فيقول
ان الاملاك العامة هي ما كانت ملكاً للادارة ومخصصة بصورة صريحة اما لخدمة
عامة او لاستعمال العموم كالحدايق العامة والآثار الموضوعة في المتاحف الخ . .
فكلها تعتبر من الاملاك العامة . وقد وفق الاستاذ «والين» بين هاتين النظريتين
بقوله « انه عند عدم وجود نص يمكننا ان نعد من الاملاك العامة كل شيء يخص
لادارة سواء كان ذلك بنتيجة سبب طبيعي او بسبب وضعيته الخاصة او كنتيجة
لقرار يتخذ بهذا الشأن » .

اما الفقه الاداري فقد بقي حائراً في هذه القضية ، ولكن يستنبط من قراراته
لقواعد الآتية :

١ — لا يوجد املاك عامة حيث لا يوجد تخصيص « والتخصيص هو العقد

الذي بموجبه تجعل الادارة ملكاً خاصاً للدولة في عداد الاملاك العامة اي ان هذا الملك يصبح مخصصاً للنفع العام . والتخصيص يستند اما الى ارادة الادارة واما الى عوامل طبيعية (كشف السواحل بمفعول عمل البحر) وتوجد قواعد خاصة لتخصيص الطرقات وجعلها من الاملاك العامة وهذا العمل يسمى تصنيفاً فالطرقات تقسم بموجب هذا التصنيف الى قسمين : قسم يتبع ادارة الاشغال العامة وقسم يتبع البلديات . والسلطة الصالحة للتصنيف هي نفسها صالحة لنزع صفة التصنيف ففي هذه الحالة الاخيرة اذا نتج عن نزع التصنيف وجود فضلة في الطريق يكون لاصحاب الاراضي حق الاولوية لشرائها بنفس الثمن الذي دفعه الغير .

٢— ان التخصيص لا يكون لمنفعة عامة ولا لاستعمال عام بل لخدمة عامة . وبما ان الخدمات العامة في الدولة والادارات العامة كالحفاظات والاقضية والنواحي معروفة ويمكن حصرها كان بالامكان ايضاً حصر انواع الاملاك العامة وتعدادها .

(٤) حدود الاملاك العامة :

من اجل تعيين حدود الاملاك العامة لا بد من التفريق بين الاملاك العامة الطبيعية (السواحل البحرية والانهر ...) والاملاك العامة الصناعية (الطرق ، الاقية ، المرافئ ، السكك الحديدية) ، وهذا التفريق سيؤدي بنا الى نتيجة هامة من حيث امكان اقامة دعوى تجاوز حدود السلطة بشأن عملية التحديد .

١ — فتحديد الاملاك العامة الطبيعية عمل « اظهاري » اي ان الادارة تستتج وجود هذه الحدود ولكنها لا تحدتها احداثاً ولذلك امكن للمتضرر في هذه العملية ان يقيم دعويين : دعوى التجاوز لدى مجلس الشورى من اجل الغاء التحديد ، ودعوى التعويض امام « المحاكم العادية » من اجل تعدي الادارة على ملكه واستملاكها هذا الملك او جزءاً منه بصورة غير مباشرة .

٢ — اما في تحديد الاملاك العامة الصناعية فان الادارة تقوم بعمل « انشائي » اي انها تحدث الحدود احداثاً ولذلك فليس للافراد ان يقيموا على الادارة دعوى

التجاوز من جراء ممارستها هذا العمل لانه امتياز من امتيازاتها واختصاص من اختصاصاتها وليس لمجلس الشورى ان يلغي عملها ويعيد الاملاك الى الافراد الذين كانوا يملكونها بالاصل . ولذلك فكل ما في الامر هو انه اذا تعدت الادارة على املاك الافراد تنفيذاً لخريطة التخطيط فيمكن لمدعي الضرر ان يطالب الادارة بالتعويض لدى المحاكم العادية فيكون له حق ممارسة دعوى واحدة بدلاً من دعويين .



الفصل الثاني

الاستملاك

(١) تعريفه :

هو بيع اجباري تحصل الادارة بموجبه على العقارات اللازمة لتأمين احداث او سير الخدمات العامة وذلك مقابل تعويض عادل وسابق .

وهو ضرر لا بد منه و « يتحمل الضرر الخاص في سبيل النفع العام » .

وقد اجازته دساتير العالم ومن جماتها دستورنا السوري الذي ينص في المادة (١٣) على ما يلي « حق الملك في حمي القانون فلا يجوز ان ينزع من احد ملكه

الا المصلحة العامة وفي الاحوال المنصوص عليها في القانون بعد تعويضه عنه تعويضاً عادلاً » . وقد جاء في المادة (١٤) من الدستور ان « المصادرة العامة في الاموال ممنوعة » ،

واسوة بما يجري في البلاد الراقية قد احاط الشارع السوري عملية الاستملاك بقيود كثيرة كي يحمي املاك الافراد حماية حتمية . والنص المعمول به حالياً في

سوريا والذي يجب الرجوع اليه في عمليات الاستملاك هو القرار ١٦١ وتاريخ ٢٦ آذار ١٩٢٦ المعروف بقانون استملاك البلديات وكذلك القانون المؤرخ في ٢٢

كانون الثاني ١٩٣٣ المعروف بقانون تنظيم عمران المدن . والحكومة جادة الآن في

اعادة النظر بهذين النصين بشكل يتلاءم مع التطور العصري للتشريع في هذا الباب وقد وضعت مشروعا للاستملاك ستعرضه قريباً على السلطة التشريعية اترى رأيها فيه .

(٢) من يستملك ؟ :

المبدأ هو ان الاستملاك من حق الادارات العامة التي تتمتع بالشخصية الحقوقية اي الدولة والمحافظات والاقضية وفي فرنسا المستعمرات ايضاً . وكذلك المؤسسات العامة يحق لها ان تستملك ولكن تقوم عنها وباسمها في هذا العمل الادارة العامة التي هي مرجعها . وقد اعترف بحق الاستملاك في فرنسا لبعض المشاريع الخاصة ذات النفع العام كشركات امتياز الاشغال العامة وشركات السكك الحديدية وشركات امتيازات المناجم الخ...

والاتجاه الحالي يرمي الى التوسع في حق الاستملاك وتشمله لكل مؤسسة خاصة تستهدف النفع العام (ولم يعمل مجلس الشورى السوري بهذا الاتجاه في قرار حديث له اذ لم يعترف لجمعية ذات نفع عام بالحق بالاستملاك لمنفعتها) .

(٣) ميزات الاستملاك :

يجري الاستملاك تحت غاية « النفع العام » وقد حل هذا التعبير محل « الحاجة العامة » التي ذكرها بيان حقوق الانسان تبريراً لعملية الاستملاك . وقد وسعت الضرورات الاجتماعية نظرية الاستملاك وجعلتها تشمل تباعاً حاجات كثيرة اقتضتها الظروف والاحوال الاقتصادية واصبح بالامكان اجراء عملية الاستملاك من اجل تحقيق مشروع في الحال او في المستقبل . وقد اصبحت الادارة الآن تقسم مع الجوار الارباح الناشئة عن الاعمال العمرانية التي استمكنت من اجلها عقاراً من العقارات وقد نشأ عن هذا الاقتسام نظرية « الشرفية » .

في فرنسا يجيزون عملية الاستملاك للاعتبارات التالية:

١ — الاعتبارات الصحية ، فيستملك حي بكامله من اجل هدمه وتجديده فيما اذ لم يكن بالامكان تأمين النظافة فيه عن طريق آخر .

٢ - الاعتبارات العمرانية : وهي تجيز تخطيط المدن بشكل يلتم مع ضرورات المدنية .

٣ - الاعتبارات التجميلية : من اجل حفظ الآثار القديمة ذات الصفة الفنية والتاريخية والعلمية .

٤ - الاعتبارات الاجتماعية : من اجل احداث مساكن رخيصة للعائلات الكبيرة والفقيرة (تأثير المبادئ الاشتراكية والشيوعية) .

٥ - الاعتبارات الرياضية : لتأمين حدائق وملاعب رياضية تشجيعاً للرياضة البدنية .

٦ - الاعتبارات الاقتصادية : من اجل تحريم البلاد وحفظ الاحراج الموجودة .

٧ - الاعتبارات المالية : لتحسين قيمة املاك الافراد فعند فتح شارع جديد او توسيع شارع موجود بواسطة هدم قسم من الابنية ترتفع اسعار بقية الابنية التي لم تهدم فتتفع الثروة العامة وتنتفع الخزينة ايضاً .

وبهذا نرى ان النفع العام قد توسع تدريجياً وتناول جهات كانت تعد في الاصل خارجة عنه .

(٤) مراحل الاستملاك :

تستوجب عملية الاستملاك في سوريا مراحل اربع اثنتان منها ادارية واثنان قضائية وهذه المراحل هي :

١ - التصريح عن النفع العام .

٢ - قرار امكان التنازل عن الملكية .

٣ - فراغ الملكية .

٤ - تحديد التعويض .

اولاً - التصريح عن النفع العام : يكون التصريح عن النفع العام بقرار من رئيس الدولة بناء على اقتراح وزير الاشغال العامة او اقتراح رئيس احدى البلديات او مدير احدى المؤسسات العامة وذلك بعد تنظيم مخطط عام بالاعمال

المراد تنفيذها واجراء تحقيق خاص من اجل الفائدة من هذه الاعمال .

والقاعدة هي انه ليس المتداعين حق مناقشة لزوم الاستملاك او عدمه اي ليس لهم حق تقدير وجود النفع العام او عدمه بل ان ذلك متروك لتقدير الادارة ولكن هذا لا يمنع من اللجوء الى دعوى التجاوز على حدود السلطة من اجل تلافي النواقص الشككية او بسبب عدم الاختصاص او عدم المشروعية .

ثانياً — امكان التنازل عن الملكية : ان الدائرة ذات العلاقة مجبرة على تنظيم مخطط بشأن كل عقار يراد استملاكه بموجب النفع العام المار ذكره . وهذا مايسمونه بقرار التنازل والغاية منه تحديد وتعيين قطع الاراضي التي يشملها الاستملاك ويسبق هذا القرار تحقيق غير التحقيق الذي يستند اليه النفع العام الذي اوجبه مرحلة الاستملاك الاولى .

ثالثاً — فراغ الملك : ان لرئيس محكمة البداية وحدد الحق في ان يأمر بادخال العقار في ملكية الادارة ذات العلاقة فذا سبق ان اتفق الطرفان بالتراضي لا يعود من حاجة لتدخل الرئيس . ويدقق الرئيس الاصول الشككية حسب النصوص القانونية وينقل للادارات ملكية خالية من كل الحقوق العينية التي كانت مترتبة على العقار ، وقرار الرئيس هذا قابل للتسجيل وله مفعول تجاه الغير رأساً وليس من الضروري اجراء عملية التسجيل العقاري كي ينشأ هذا المفعول . الا ان هنالك قواعد خاصة لامتياز المرتهن على العقار المستملك وهي تختلف حسبما يكون صاحب الرهن قد قيد حقه ضمن مدة (١٥) يوماً تلي امر الرئيس وبعدها ففي الحالة الاولى فقط ينال اصحاب الحقوق الرهنية تعويضاً عن حقهم من التعويضات المخصصة للعقار المستملك مع حفظ دينهم بدرجة وامتياز .

رابعاً — تعيين وتحديد التعويض : عندما لا يكون هناك اتفاق رضائي بين الادارة والمالك تبدأ عملية التعويض . يعرض التعويض من قبل الادارة المستملكة على المالك وعلى اصحاب الحقوق العينية ويعان ذلك بطريقة الصاقه على الجدران . ويترتب على اصحاب العلاقة ان يدلوا باجوبتهم عند الاقتضاء خلال خمسة عشر يوماً

وعندئذ تجتمع لجنة تحكيمية وهي تعد بمثابة مرجع استئنائي لتحديد مبلغ التعويض وتتألف بموجب القرار ١٦١ من رئيس يعينه وزير الاشغال العامة واربعة اعيان تسمي الدائرة ذات العلاقة منهم اثنين ويعين المالك واصحاب الاستحقاق الاثنين الآخرين .

الا ان قانون تنظيم عمران المدن الف هذه اللجنة حسب شكل جديد فقال: الرئيس هو قاض يعينه وزير العدل في العاصمة او اكبر موظف عدلي في الملحقات ، والاعضاء هم اربعة يعين احدهم رئيس البلدية ويعين الثاني مدير المصالح العقارية في العاصمة او اكبر موظف عقاري في الملحقات من القضاة العقاريين اما العضوان الآخرا فينتخبان من الخبراء من المعترضين .

والتعويض في الاستملاك يجب ان يتحلى بالصفات التالية :

١ — ينبغي ان يسبق التعويض وضع اليد على العقار ، الا في الحالات المستعجلة التي يشير اليها وجوباً قرار النفع العام الصادر في مرحلة الاستملاك الاولى فعندئذ توضع اليد على العقار بعد ايداع التعويض المقدر من قبل الادارة في المحرف الرسمي .
٢ — ينبغي ان يكون التعويض عادلاً يشمل جميع الاضرار الحالية (وليس المستقبلية) الاكيدة والمباشرة .

٣ — يحسم من التعويض قيمة ربع العقار ويقال له الربع النظامي وهو يعود بحق للادارة العامة . ويحسم منه قيمة التحسين الحاصل آتياً ومباشرة (الشرفية) والسبب عن الاشغال التي احدثت .

٤ — ينبغي ان يكون التعويض بالقيمة النقدية الرسمية .

٥ — ينبغي في تخمين قيمة الاراضي ان تؤخذ بعين الاعتبار بيانات المكلفين المعطاة للدوائر المالية .

٦ — على اللجنة ان لا تأخذ بعين الاعتبار التحسينات المصطنعة بغية الحصول على تعويض زائد .

(٥) طواريء الاستملاك :

أ — استملاك كامل العقار : عندما تتوفر الشروط الثلاثة الآتية يحق للمالك ان يطلب استملاك كامل العقار .

- ١ — ان يكون المتبقي من العقار بعد الاستملاك يعادل ربع مساحته الاصلية .
- ٢ — أن تكون مساحة المتبقي من العقار اقل من الف متر مربع .
- ٣ — وان لا يملك المالك بجوار العقار عقاراً يمكن ضمها اليه . وهذا ما يسمونه بالمصادرة الكاملة .

ب — اعادة العقار المستملك : هل يجوز ارجاع الملك الى صاحبه ؟ قد يحدث في بعض الظروف ان الاراضي التي اخذت بطريق الاستملاك لم تعد الادارة بحاجة اليها فيمكن للادارة ان تعيد هذا العقار الى صاحبه بناءً على طلبه . وفي فرنسا اعطى القانون من اجل هذا الطلب مدة عشر سنوات اعتباراً من تاريخ امر رئيس المحكمة بالاستملاك . اما في سوريا فلم تحدد المدة وبامكان صاحب العقار المستملك ان يطالب باعادته مقابل دفع بدل الاستملاك والادارة تجميه الى ذلك فيما اذا قررت انها بغنى عن العقار المستملك وذلك اذا فقد هدف النفع العام الذي اجاز في الاصل عملية الاستملاك .

ج — الاستملاك غير المباشر : اي الذي لا تتبع فيه الاصول المذكورة اعلاه في مراحل الاستملاك العادي . وهذا الاستملاك يحدث في حال اللجوء الى عملية تحديد الاملاك العامة وليس لصاحب الملك ان يناقش ضرورة الاستملاك غير المباشر او عدمها وقد صدف ان جرى مثل ذلك امام محكمة الحقوق الفرنسية المختصة فردت الدعوى على الوجه الآتي :

انشأت الادارة في احدى المدن الفرنسية نفقاً من اجل مرور القطارات في جوف ارض يملكها احد الافراد فاعترض صاحب الارض بحجة ان مالك الارض يملك ما فوقها وما تحتها وطلب «اغلاق النفق وتوقيف سير القطارات» فردت المحكمة الطلب

قائلة ان المصلحة العامة تقدم على المصلحة الخاصة وانه ليس للمستدعي حق التدخل في الشؤون الادارية .

وقد اخطأ فعلاً المدعي في طلبه وكان الاولى به ان يكتفي بطلب تعويض عما اصابه من الضرر الناشئ عن تنفيذ خدمة عامة .

د — استملاك مناطق : قد يحدث ان تستملك الادارة منطقة بكاملها من اجل منفعة عامة تتصور وجودها في المستقبل . لنفرض ان الادارة بحاجة لانشاء محطة فلا تكتفي باستملاك هكتار واحد من الارض لاقامة المحطة عليها ولكن تستملك اضعاف هذه المساحة بحجة انها يجب ان تستدرك منذ الآن ضرورة توسيع هذه المحطة في مستقبل قريب او بعيد .

هـ — واخيراً يوجد ما يسمونه « الاستملاك المعلق على شرط » وهو الاستملاك الذي يبدأ فيه قبل كل شيء بتحديد التعويض ومن ثم يلجأ فيه الى بقية مراحل الاستملاك العادية التي ذكرناها . والفائدة منه تحويل الادارة التفكير جدياً في العمل الذي ستقدم عليه حتى اذا مضت مدة ولم تقدم على القبول بالتعويض الذي حددته اللجنة يكون ذلك بمثابة نكول من قبلها عن الاقدام على تنفيذ عملية الاستملاك .

(٦) مشروع قانون الاستملاك الجديد :

يسد المشروع الجديد النقص الموجود في القرار ١٦١ فهو يبحث في الاستملاك الذي يقتضيه فتح طريق في ارض مزروعة أو مشجرة فان الانظمة الحالية لاتنص على كيفية تقدير قيمة الشجر المقطوع او الزرع المتلف كما انها لاتنص على كيفية تنظيم الضبط الوصفي للعقارات المبنية وغير ذلك من الامور التي تستدعيها سلامة المعاملات الاستملاكية وسهولة تطبيقها .

وقد وسّع المشروع الجديد الجهات التي يمكن لها ان تستملك على اعتبار ان

مؤسسات الدولة قد توسعت بسبب الحياة الاستقلالية واصبح هناك اعتبارات عسكرية وغيرها تستدعي الاقدام على عملية الاستملاك من اجل تحقيق اهدافها وبرامجها. ومما تجدر الاشارة اليه هو ان المشروع الجديد جعل المراسيم التي يصدرها رئيس الدولة بوجود نفع عام قطعية لا تقبل اي طريق من طرق المراجعة وما ذلك الا منعاً للتطويل والتسويق الذي يعرقل اعمال الادارة بسبب اقامة دعوى التجاوز على مثل هذه المراسيم وطلب توقيف تنفيذها الى مجلس الشورى .

وقد خول المشروع الجديد للدوائر المستملكة حق استملاك العقارات الواقعة على جانبي الطرق والساحات وغيرها لغاية عمق اربعين متراً .

واخيراً فانه منعاً للتسويق والماطلة اوجب المشروع ان يؤدي المعارضون على التخمين البدائي ضماناً مالية معينة يفقدونها في حال رد اعتراضهم وبهذا تسهل معاملات الاستملاك .



الفصل الثالث

الاشغال العامة

ان دراسة الاشغال العامة تظهر اهميتها ليس فقط من الناحية الاقتصادية ولكن ايضاً من حيث علاقتها بالحقوق العامة والحقوق الخاصة في آن واحد وبالتالى من حيث علاقتها بالقضاء الاداري والقضاء العادي . ولذلك يجب اولا البحث في كيفية ممارسة الادارة تنفيذ خدماتها العامة بوجه عام عن طريق العقود الادارية ومن ثم في كيفية تنفيذها الاشغال العامة .

اولاً — العقود الادارية

تقوم الادارة بتنفيذ الخدمات العامة اما بواسطة عقود وحيدة الطرف واما بواسطة عقود ثنائية الطرف اي مقاولات .

(١) العقود الوحيدة الطرف:

الاصل في الحقوق الادارية ان يكون العقد وحيد الطرف بينما الاصل في الحقوق المدنية ان يكون العقد ثنائي الطرف والامثلة كثيرة على العقود الوحيدة الطرف ابرزها العقد المتضمن فرض الخدمة العسكرية والعقد المتضمن فرض الضرائب والعقد الذي تعلن الادارة بموجبه وجود النفع العام للاستملاك الخ ... والادارة ملزمة بالاعلان عن ارادتها قبل ان تباشر العمل حتى تصبح هذه

العقود ملزمة للأفراد قبل استيفاء الضرائب لا بد للإدارة من تنظيم جدول باسماء المكلفين ومقدار الضريبة المباشرة المطروحة على كل منهم الا في الحالات المستعجلة ففيها تعفى الإدارة من قاعدة الاعلان كما في حالة وجود الامن الداخلي او الخارجي بخطر. ويتميز العقد الاداري الوحيد الطرف ايضاً في كونه هو المقصود في الدعاوى الادارية بوجه عام وفي دعوى التجاوز بوجه خاص اما الشخص الاداري الذي اصدر العقد فلا يقصد في هذه الدعاوى الا بصورة غير مباشرة اي من وراء العقد.

من ينظم هذه العقود؟ الجواب: السلطة الادارية المخولة بموجب القوانين والانظمة الادارية النافذة سواء اكانت سلطة تنفيذ او سلطة مناقشة. والى جانب هذه السلطة موظفون يقومون بتهيئة العقود كما مر معنا في بحث الموظفين. ويجوز للسلطة المختصة ان تنتدب من يقوم مقامها بممارسة هذا العمل ضمن حدود القانون. مثال ذلك ماورد في القرار ٥ ل. ر من ان للمحافظ حق تكليف احد معاونيه القيام بوظائفه في حال غيابه على ان لا تتجاوز مدة الغياب شهراً واحداً الخ... وما جاء في القرار المذكور من ان المحافظ يوقع بالانتداب عن وزير المالية قوائم الضرائب او سندات الجباية وانه أمر ثانوي لصرف الموازنة.

وعلى كل يجب ان تنقيد العقود الادارية على الاطلاق والعقود الوحيدة الطرف بنوع خاص بالصيغة الخطية ويعتبر العقد صحيحاً منذ صدوره عن السلطة صاحبة الاختصاص ويصبح منذ ذلك الحين تابعاً للمراجعة القضائية.

هل يجوز للإدارة ان تسحب العقود الوحيدة الطرف؟ للعقود الادارية الوحيدة الطرف مفعولان. مفعول قضائي: لانه ليس من الممكن الاقدام على مراجعة قضائية ما لم يكن هناك عقد اداري سابق. على انه يعتبر سكوت الإدارة ضمن مدة معينة بمثابة قرار رفض كما بينا ذلك آنفاً.

ومفعول حقوقي: لانه يحدث حالة حقوقية او يعدل او يلغي حالة حقوقية موجودة سابقاً

بينما نجد ان العقود المدنية ليس لها مفعول الا بالنسبة لمن لهم علاقة بها نجد ان العقود الادارية يكون مفعولها تارة محصوراً بالادارة نفسها مثل الاوامر المتعلقة بتنظيم خدمة عامة وتارة اخرى يكون مفعولها تجاه الغير كأظمة الضابطة .

ويجوز مبدئياً لواضع العقد ان يسحب عقده . نقول « مبدئياً » لانه يترتب على ذلك بعض التفصيل :

أ — فالعقود « العامة » يمكن سحبها من قبل الادارة نفسها وهي تنفرد بعملها هذا دون رادع الا القضاء في حال سوء استعمال السلطة .

ب — اما العقود الشخصية فيذبح من اجل سحبها التفريق بين العقود التي انشأت حقوقاً مكتسبة والعقود التي لم تنشأ مثل هذه الحقوق . مثال ذلك :

يمكن الادارة ان تسحب القرار الصادر عن احد المجالس البلدية التابع للتصديق مادام لم يصدق لانه لم ينتج عنه اي حق مكتسب لاي شخص كان بينما لا يجوز للادارة سحب القرار الصادر بتعيين شخص لاحدى الوظائف الا لسبب عدم صحة العقد على ان تكون مقيدة بالمدة الممنوحة قانوناً لاقامة الدعوى الادارية .

وهل للادارة ان تسترد رخص إشغال الطرقات ؟ لقد اثارت هذه القضية مناقشات عنيفة فاذا اعطت الادارة لاحد رخصة لإشغال قطعة ارض عائدة للملاك العامة بصورة دائمة وشخصية كأن تسمح بإنشاء واجهات المخازن على الارصفة العامة فهل يمكنها سحب هذه الرخص بعد ان اذنت بها وتكلفت اصحابها من جراء انشائها نفقات قد تكون باهظة ؟

لقد قرر مجلس الشورى الفرنسي القواعد الآتية لحفظ حقوق اصحاب الرخص من السحب الجائر واعترف للادارة بحق سحب الرخص في الحالات الاربع التالية :

أ — عندما يشذ صاحب الرخصة عن الشروط المذكورة في عقد الرخصة كأن يستعمل لبيع اللحم المكان المأذون به لبيع الازهار .

ب — من اجل فائدة السير باعتبار ان الاجازة اعطيت في وقت لم تكن فيه حركة السير كبيرة في ذلك الطريق ثم اصبحت بعد ذلك كبيرة .

ج — من اجل استعمال الاملاك العامة بشكل انفع للمصلحة من الوجهة الاقتصادية .

د — من اجل استحالة استبقاء الرخصة عندما تتصادم مع الحق المكتسب او القضية المقضية .

(٢) العقود الثنائية الطرف :

قد تمارس الادارة عملها عن طريق عقد ثنائي الطرف وفي هذه الحال اما ان يكون العقد مماثلاً من جميع وجوهه للعقد المعروف في الحقوق الخاصة ، واما ان يكون العقد ادارياً .

ففي الحال الاولى تكون الادارة على قدم المساواة مع الافراد الذين تتعاقد معهم مثال ذلك عقود المبيعات التي تعقدها الادارة من اجل مشتري ما تحتاجه من القرطاسية او حطب التدفئة الخ .. او العقود التي تعقدها من اجل بيع أو تأجير الاملاك الخاصة ، ففي جميع هذه الاحوال لا يكون للادارة أي امتياز على الطرف الآخر الذي تعاقد معها وبوجه خاص تحمل الخلافات بينها وبين الطرف الآخر عن طريق المحاكم العادية .

اما العقود الادارية الثنائية الطرف فهي تختلف عن المقاولات الخاصة من حيث موضوعها لانها تتناول سير او تنفيذ الخدمات العامة كعقود الامتياز او تعهدات الاشغال العامة ويكون للادارة فيها موقع ممتاز وهي تتضمن على الغالب شرطاً من شأنه تحويل الادارة وحدها حق فسخ المفاولة ووضع حد لاحكامها دون ان تستحصل على موافقة الطرف الآخر المتعاقد معها ، بينما هذه الموافقة لا بد منها في فسخ المقاولات الخاصة .

والعقود الادارية الثنائية الطرف واجبة التنفيذ كغيرها من العقود مالم يحدث مانع من شأنه استحالة هذا التنفيذ بصورة قطعية او من شأنه اعادة النظر في شروط هذا التنفيذ بسبب فقدان التوازن الضروري لكل مفاولة وهذه الموانع هي القوة القاهرة وعمل السلطة وعدم التنبؤ .

١ — القوة القاهرة : هي حادثة غير منتظرة من قبل الفريقين من شأنها اغفاءهما من تنفيذ الواجب اثناء المدة التي تبقى فيها هذه الحادثة مستمرة . وقد عرف مجلس الشورى القوة القاهرة بقوله : نكون امام حالة القاهرة عندما تحتل شروط توازن العقد من جراء حوادث غير منتظر وقوعها بشكل لا يمكن تلافيه بوجه من الوجوه على الرغم من كل الجهود التي يمكن صرفها في هذا السبيل .
والحالة القاهرة تكون عادة طبيعية اي ناتجة عن حادثات الطبيعة كالخريق والسيول الجارفة الخ . .

٢ — عمل السلطة : ان عمل السلطة يفترض تدخلا غير ناتج عن القوة القاهرة بل عن سلطة عليا خلال تنفيذ الاتفاقية . مثال ذلك : عقار عائد للبلدية اجرته للغير الا ان الحكومة اصدرت فيما بعد قراراً باستملاك ذلك العقار اي انها اخرجته من ملكية البلدية الخاصة . فالبلدية تتخلص عندئذ من موجباتها تجاه المستأجر بالاستناد الى عمل السلطة وهو الاستملاك .

ويشترط في « عمل السلطة » ان يكون للمصلحة العامة والا كان عرضة للفسخ امام مجلس الشورى وبهذا تحيا المقابلة الاصلية .
ويشترط فيه ان لا يتعارض مع البنود الواردة صراحة في المقابلة .
ويشترط فيه ان يكون صادراً عن السلطة المختصة .

٣ — نظرية عدم التنبؤ : المقصود من هذه النظرية هو ان يكون طرفا العقد لم يتمكنوا حين عقده من استدراك بعض الظروف التي من شأنها الاخلال فيما بعد بتوازن العقد . وعند حدوث مثل هذا الحادث المفاجيء اقر مجلس الشورى الفرنسي انه من العدل والانصاف اعادة النظر في العقد وتعديل شروطه ، وتختلف نظرية عدم التنبؤ عن نظرية القوة القاهرة وعمل السلطة من حيث الاسباب ومن حيث الظروف المحيطة بالعقد ومن حيث النتائج .

أ — فمن حيث الاسباب : تنشأ المفاجأة حتماً عن ظروف اقتصادية هذا من جهة ومن جهة ثانية فانه ليس للادارة يد فيها .

ب — ومن حيث الظروف : ان طبيعة الاخلال في حال عدم التنبؤ هو حتماً وقتي . وقد قال مجلس الشورى الفرنسي بهذا الصدد : ليس هناك مفاجأة عندما يكون الاخلال قطعياً وغير قابل للتلافي .

ج — ومن حيث النتائج : لما كان الاخلال في توازن العقد وقتياً كان لا بد من التعويض جزئياً عن الاضرار بينما التعويض في قضايا القوة وعمل السلطة هو تعويض شامل لكل الاضرار . لذلك اطلقوا على نظرية عدم التنبؤ تسمية نظرية الاسعاف .

كيف نشأت نظرية عدم التنبؤ ؟ — نشأت هذه النظرية لأول مرة بسبب اجتهاد أقره مجلس الشورى الفرنسي عام ١٩١٦ بمناسبة خلاف وقع بين شركة الغاز وبلدية مدينة « بور دو » فاحدى شركات الغاز كانت قد تعهدت عام ١٩٠٠ لانارة بلدية بور دو بالغاز الا انه لمناسبة الحرب العامة ارتفع سعر الفحم الحجري خمسة اضعاف . فتجاه هذا الارتفاع العظيم وجدت الشركة نفسها في حالة لا تمكنها من المتابعة على تأمين خدمة التنوير . فتقدمت الى مجلس الادارة تطلب التوقف عن العمل فرفض هذا المجلس طلبها معللاً قراره بأن الاصل في الخدمات العامة الديمومة والاستمرار . فاعترضت الشركة الى مجلس الشورى الذي اصدر قراره الشهير في ٢٢ اذار سنة ١٩١٦ وأقر بموجبه لأول مرة نظرية عدم التنبؤ .

بدأ مجلس الشورى قراره بالاعتراف بمبدأ ديمومة الخدمات العامة ثم بحث في اتساع الاضرار وتراكمها التي تنشأ من جراء توقيف سير الخدمات العامة وخاصة فيما يتعلق بالقضية التي هي موضوع البحث الا انه زاد على ذلك بقوله : لو لجأت الادارة الى فسخ المفاولة التي عقدتها مع شركة الغاز اذن لتحتم عليها ان تتحرى عن شركات اخرى تقوم بهذه الخدمة وقد تنقص هذه الشركات الخبرة الضرورية لادارة

العمل ويغلب على الظن ان هذه الشركات الجديدة لن تقبل القيام بنفس العمل بالاسعار القديمة .

لهذه الملاحظات فكر مجلس الشورى ان يلجأ الى نظرية اسمها نظرية عدم التنبؤ كي يقرب بين وجهتي النظر العائدتين للمتعهد والادارة فقرر اعطاء التعويضات اللازمة الى المتعهد واجبره على الاستمرار في عمله وبهذا أعاد الى العقد توازنه الاصلي .

وعلى هذا يمكننا تلخيص نظرية المفاجأة بأنه عند حدوث ظروف لا يمكن ان تكون منتظرة حين تنظيم العقد ومن شأنها ان تخل بالتوازن المفروض وجوده في العقود فان الطرفين اللذين ما فتئا ينفذان العقد المعقود بينهما يدخلان في دائرة غير عقدية ولا بد من اعادتهما الى هذه الدائرة . ولذلك ينبغي تحديد المسائل التالية :
أ — ينبغي تحديد اليوم الذي يعتبر فيه المتعهد داخلاً في دائرة غير عقدية .
ب — ينبغي تقدير الضرر المدعى به ج — لا بد من توزيع الاضرار بين المتعهد والادارة ولذلك يجب اللجوء الى خبراء نستعين بتقريرهم في هذا الصدد .

ثانياً : تنفيذ الاشغال العامة

(١) — تعريف الاشغال العامة :

الاشغال العامة هي اعمال على عقارات يقوم بها شخص اداري بنفسه او يقوم بها الافراد لحساب الادارة ، وغايتها المنفعة العامة .

يستنتج من هذا التعريف ان الاشغال العامة هي أعم من الخدمات العامة فبناء معبد يعتبر من الاشغال العامة ولو كان الدين منفصلاً عن الدولة ، واستخدام شلالات المياه لمنفعة مصانع خاصة يعتبر من الاشغال العامة وليس من الخدمات العامة ، وكذلك الاشغال التي تنشأ على املاك الدولة الخاصة تكون اشغالات عامة وليس خدمات عامة الخ ..

وبقولنا « شخص اداري » نغني الاشخاص الاداريين الطبيعيين أي الدولة والمحافظات والاقضية وكذلك المؤسسات العامة .

وبقولنا « غايتها المنفعة العامة » نغني الاشغال التي تكون لتنفيذ « خدمة عامة » أو لتنفيذ خدمات قد لا تعد من « الخدمات العامة » بالمعنى الذي يعطى لهذا الاصطلاح في الحقوق الادارية كما مر في الامثلة التي أوردناها .

(٢) كيف تنفذ الاشغال العامة ؟ :

تنفذ الاشغال العامة باحدى الطرق الآتية :

١ — طريقة الامانة .

٢ — طريقة التعهد .

٣ — طريقة الامتياز .

١ — طريقة الامانة : هي الطريقة التي تنفذ فيها الاشغال العامة من قبل الادارة

مباشرة بواسطة عمالها أي بواسطة موظفين . هذه هي طريقة الامانة المعروفة بالامانة البسيطة . وبجانبا توجد طريقة الامانة ذات المصلحة المشتركة وبموجبها تخول الادارة أحد الاشخاص حق الاشراف على العمل وتكلفه القيام بالاتفاق مع العمال على شرط العمل وهي تدفع لهم من خزائنها على ان يكون لمدير العمل حصة معينة بالنسبة للنفقات التي تتطلبها الاشغال . وهذه الحصة تتراوح بين ١٠ و ١٥ ٪ . لقاء تسليف الاموال للعمال ومناظرة العمل . وبهذا يمتاز هذا المدير عن المتعهد وصاحب الامتياز لان الربح في عمله مضمون ولا يستهدف أية خسارة .

٢ — طريقة التعهد : التعهد عبارة عن عقد من نوع خاص يلتزم بموجبه أحد

الاشخاص تأمين اشغال عامة ضمن شرائط معينة .

وهذا العقد يشبه ظاهراً عقد الاجارة الخاصة الذي يعقده الافراد فيما بينهم ولكنه يختلف عنه من حيث ان في عقد الاجارة الخاصة يتفق الطرفان المتعاقدان على جميع شرائط العقد . بينما في عقد التعهد يتفق الطرفان فقط على السعر الواجب

دفعه وعلى مدة الاشغال ، أما الشروط الاخرى فقد انفردت الادارة في وضعها وهي واحدة لجميع التعهدات التي تجربها وموجودة في ثلاثة دفاتر يقال لأولها دفتر الشرائط العامة وللثاني دفتر الشرائط الخاصة وللثالث دفتر الاحكام المفروضة على متعهدي الاشغال العامة .

ولذلك يقال لمقاولة التعهد انها مقاولة تنعقد عن طريق الموافقة أي ان المتعهد يوافق على القيام بالاشغال ضمن احكام الدفاتر المار ذكرها .

أما دفتر الشرائط العامة فهو يتضمن الاحكام المطبقة على جميع التعهدات التي تستوجبها الاشغال العامة التي هي من فئة واحدة كالاشغال العامة البحرية أو الحربية أو الطرقات العامة الخ .. ودفتر الشرائط الخاصة يتناول الاحكام المطبقة على تعهد خاص معين ودفتر الاحكام العامة يحدد علاقة الادارة مع المتعهدين بصورة عامة .

كيف تحدد الاسعار ؟ : تحدد الاسعار بموجب عمليتين : أ — تنظيم جدول الاسعار ، ب — تعيين الاسعار .

أ — جدول الاسعار هو عبارة عن لائحة تتضمن الاسعار التي تقبل الادارة بالتعاقد ضمن حدودها أو تنزِيل أو ضم عليها وهذه الاسعار قد ترد بأحد الاشكال الآتية :

إما بشكل مقطوع أي بذكر الرقم الاجمالي المقترح لتنفيذ الاشغال .
واما على اساس وحدة القياس أي بذكر السعر العائد المتر او المتر المربع أو المتر المكعب من الاشغال .

واما على اساس انواع المواد وكمية كل منها .
ومن الجمع بين الشكليين الثاني والثالث — وهو المصطلح عليه عادة — يتكون الكشف التقديري .

ب — أما عملية تحديد الاسعار فيتعين بموجبها السعر الفعلي الواجب ادائه لمتعهد معين ، وهي العملية الثانية .

كيف يجري تعيين المتعهد ؟ — ١ — يجري التعهد مبدئياً عن طريق المناقصة أي انه ينبغي للادارة ان تلزم الاشغال العامة بواسطة قاعدتين وهما : العلنية والمزاومة وتوخي الادارة بواسطة المناقصة الحصول على ادنى الاسعار من اجل تنفيذ الاشغال . يعلن عن المناقصة وتقدم الطلبات من قبل المتعهدين ضمن ظرف مختوم وتفض الطلبات من قبل لجنة المناقصات في جلسة علنية . وتتألف هذه اللجنة في سوريا من المحافظ المختص رئيساً وعضوية رئيس المهندسين ومندوب عن المالية ومندوب عن مجلس القضاء . وفي حال غياب المحافظ يرأس اللجنة رئيس المهندسين . وترسو المناقصة على من « قدم احسن الاسعار فائدة للخزينة » . ولا تكون نتيجة المناقصة نهائية الا بعد اقترانها بموافقة رئيس الحكومة ووزير الاشغال العامة وبعد تدقيقها من الدوائر الفنية في وزارتي الاشغال والمالية وتأشير ديوان المحاسبات .

وفي بعض الحالات الخاصة يلجأ الى اجراء « مناقصة محدودة » لا يشترك فيها إلا أصحاب الكفاءة الفنية والمالية من المتعهدين .

٢ - ويجري التعهد ايضاً بواسطة الاتفاق بالتراضي وذلك بصورة استثنائية لان القاعدة كما قلنا هي العلنية والمزاومة ، ويلجأ الى هذه الطريقة في حال الاستعجال وفي حال تفاهة الاشغال أو من اجل الاشغال ذات الصفة الفنية .

ماهي واجبات المتعهد ؟ : آ — يجب ان يكون المتعهد ذا اختصاص وملاءة ، ولجنة المناقصة هي التي تبت في ذلك ولا تقبل الساقطين من الحقوق المدنية .

ب — يجب ان يدفع كفالة يتوقف مقدارها على اهمية الاشغال وهي في سوريا جزء من ثلاثين من قيمة التعهد .

ج — لا يجوز للمتعهد ان يحير التعهد لغيره الا برضاء الادارة

د — على المتعهد ان يقبل بزيادة الاشغال اثناء التنفيذ بنسبة السدس على الاكثر وما زاد على ذلك فمن شأنه اعادة النظر بالاسعار .

هـ — على المتعهد ان يرضخ للملاحظات الادارة اثناء التنفيذ وهي تقوم بدورها بتنظيم كشوف يقبض بموجبها قسماً من نفقات الاشغال المنفذة وهذه الكشوف يقال لها الموقفة وفي نهاية العمل تنظم الادارة كشفاً نهائياً .

و — على المتعهد ان يراعي الشروط التي تملها الادارة من اجل العمال من حيث شروط الجنسية وساعات العمل اليومية ومقدار الاجرة الخ .

ماذا يترتب على اخلال المتعهد بواجباته ؟ أ — يجوز للادارة ان تفسخ التعهد خلافاً لما يجري في الحقوق المدنية . لان القاعدة في الحقوق المدنية في حال اخلال احد الطرفين المتعاقدين بتعهداته ان تراجع المحاكم المختصة ، اما في الحقوق العامة فالادارة تتمتع بموقع ممتاز ولها ان تقضي لنفسها ، وعندئذ قد تعاد المناقصة فاذا كانت المناقصة الجديدة ادت الى اسعار اعلى وثبت ان هناك خطأ من المتعهد الاول وجب ان يتحمل الاضرار التي لحقت بالادارة اما في حال الفرضية المعكوسة فتربح الادارة وحدها الفرق .

هذا ويجوز فسخ التعهد بسبب نظرية عدم التنبؤ اي بناء على طلب المتعهد لغلاء الاسعار بزيادة عن السدس والدعاوى الناشئة عن تنفيذ الاشغال العامة هي من اختصاص القضاء الاداري .

ب — واذا اخل المتعهد بواجباته يجوز للادارة ايضاً تحويل التعهد الى طريقة الامانة وعندئذ يتوجب على المتعهد ان يدفع الفرق الحاصل بين قيمة التعهد وبين المبلغ الذي يكلف الادارة وضعها الاشغال بطريق الامانة ، فلو كانت قيمة التعهد بالغة عشرين الف ليرة سورية وكلفت طريقة الامة ثلاثون الف ليرة سورية تعود الادارة على المتعهد بالفرق أي بعشرة آلاف ليرة سورية والادارة تنفرد في تقرير تحويل التعهد الى طريقة الامة بعد اذار المتعهد بتنفيذ شروط تعيينه ولا حاجة لمراجعة المحاكم من اجل البت في ضرورة هذا التحويل من طريقة التعهد الى طريقة الامة .

٣ — طريقة الامتياز : —

الطريقة الثالثة لتنفيذ الاشغال العامة هي طريقة الامتياز وهي عبارة عن

مقاولة تعقدھا الادارة مع احد الافراد وعلى الغالب مع احدى الشركات تتعهد بموجبها هذه الشركة القيام بأمرين وهما : تنفيذ أشغال عامة واستثمار هذه الاشغال بعد انجازها .

وقد اخذت هذه الطريقة اهمية كبرى منذمنتصف القرن الماضي عندما اقدمت الدول على انشاء شبكات السكك الحديدية .

مستندات الامتياز : لا بد لكل امتياز من مستندات ثلاثة : مقاولة وعقد

اداري ودفتر شرائط .

أ — المقاولة تتضمن الشروط التي يتفق عليها الطرفان المتعاقدان أي الدولة أو المحافظة او البلدية من جهة والشركة من جهة ثانية والتي بموجبها تتعهد الشركة القيام بتحقيق المشروع وكيفية استثمار الخدمة العامة عن طريق هذا المشروع لمدة معينة .

ب — والعقد الاداري يقضي بتصديق المقاولة ويكون ذلك اما بموجب مرسوم صادر عن رئيس الدولة واما بموجب قرار وزير الداخلية او المحافظ المختص بالنسبة للبلديات. وقد تساءل البعض فيما اذا كان سكوت المرجع المختص عن التصديق مدة من الزمن يعني الموافقة الضمنية على المقاولة المعقودة فمن حيث الاجتهاد لم تطرح القضية على بساط البحث وعلى كل فاننا لا نرى ثمة أي مبرر لاستثناء مقاولة الامتياز من قاعدة التصديق الضمني .

ج — ودفتر الشرائط هو الدفتر النموذجي الذي وضعته الدولة من اجل إيضاح حقوق وواجبات الادارة والشركة معاً اثناء مدة الامتياز فهناك دفتر شرائط تبناه الادارات والبلديات من اجل تلزيم امتياز التنوير وكذلك يوجد دفتر آخر من اجل استثمار شلالات المياه وهلم جرا .

وهذه الدفاتر النموذجية تتضمن ثلاثة انواع من الاحكام : أ — احكام الزامية،

ب — احكام اختيارية، ج — واخيراً احكام يترك لها بياض في الدفتر أي يتفق عليها الطرفان ويسطرونها على الدفتر وفيها يشار الى الاسعار والمدد ونوع الاشغال .

والامتياز — خلافاً لما هو مقرر في التعهد — لا يكون عن طريق المناقصة بل هو عبارة عن عقد زواج بين الادارة والشركة بملء اختيارها . ولذلك نرى بعض الادارات تمنح احياناً لتضمين التعهد شرطاً استثمارياً كي تقلبه الى امتياز وتجنب بهذه الوسيلة طريقة المناقصة .

كيف ينتهي الامتياز ؟ ينتهي الامتياز باحد الاشكال الآتية :

أ — بانتهاء الاجل فالامتياز يمنح عادة لمدة ٩٩ سنة وقد يكون لمدة ٧٥ سنة او ٤٠ وعلى كل فعند حلول الاجل ينتهي الامتياز بصورة طبيعية وعندئذ تضع الادارة يدها على العقارات الداخلة في الامتياز وجميع ملاحقها كما انه يمكنها ان تضع يدها على الاشياء المنقولة على ان تدفع قيمتها حسبما يقرره الخبراء .

ان شركة سكة حديد دمشق حماة وتمديداتها نالت امتيازاً في ٦ حزيران ١٨٩٣ لمدة ٩٩ سنة وقد طرأ تعديل على الاتفاقية في ١١ ايلول ١٩٢٥ حينما دعت الشركة انها استهدفت لخسائر جسيمة اثناء الحرب العامة فقد قبل المفوض السامي تعديل شروط الاتفاقية بان منحها استثمار الخط الحجازي لمدة عشرين سنة اتمت في عام ١٩٤٤ فوضعت الحكومة السورية يدها على الخط وتسلمته ، كما ان المفوض السامي وافق على تمديد اجل الامتياز حتى ٧ حزيران ١٩٩٧ بدلاً من ١٩٩٢ ومدة اجل شراء الامتياز لعام ١٩٤٨ بدلاً من ١٩٢٤ .

ب — وينتهي الامتياز بطريقة الشراء ، اي باسترداد الامتياز قبل حلول اجله الطبيعي وهذا حق معترف به للادارة بموجب الارحية التي لها في العقود الادارية التي تعقدها مع الغير . وشروط الشراء تكون عادة محددة في دفتر الشروط والمصطلح عليه هو ان لا تجري قبل مرور ١٥ او ٢٠ عاماً على الاقل .

ويكون الشراء بأحد الأسلوبين الآتين : اما بدفع بدل سنوي .

للمدة الباقية من الامتياز واما بدفع مبلغ لمرة واحدة تعويضاً عن الاشغال التي نفذت والابنية التي انشأها صاحب الامتياز . وعندئذ يؤخذ المعدل الوسطي لدخل الشركة للسنوات الأخيرة أي خمس او سبع سنوات مثلاً ويدفع

التعويض على اساس هذا المعدل بالنسبة للسنين الباقية لانتهاه اجل الامتياز . ففي فرنسا عندما اشترت الادارة الخط الحديدي العائد لشبكة الخطوط الحديدية الغربية حسبت المورد الصافي الوسطي للسبع السنوات الاخيرة واسقطت منها مورد السنتين الاقل ربحاً ودفعت التعويض على اساس المعدل الوسطي للخمس سنوات الباقية وذلك بالنسبة للمدة الباقية من مدة الامتياز .

ج — وينتهي الامتياز ايضاً باسقاط حق الشركة والاستقاط يختلف عن الشراء من حيث انه عبارة عن عقوبة موت اداري تنزل بالشركة عن غير رضائها وبسبب تقصيرها . وهو لا يستلزم مبدئياً التعويض على الشركة . الا انه يشابه الشراء من حيث ان الادارة تفرد بتقريره على انه يحق للشركة مراجعة الطرق القانونية بسبب تجاوز حدود السلطة .

بقي علينا ان نتساءل هل ان الامتياز يستلزم الحصر ؟ اي انه عندما تمنح الادارة امتيازاً لاحدى الشركات هل تحصر هذا الامتياز بها وتمنع اية شركة اخرى وتمنع نفسها ايضاً من ايفاء الخدمة العامة ذاتها ؟

الحصر : هو عبارة عن اتفاقية تعقدها الادارة مع احد الافراد للقيام باعباء خدمة عامة او اشغال عامة وتمنع نفسها من تأمين هذه الخدمة او عقد اية اتفاقية اخرى مع اي شخص طبيعي او حكومي للقيام بعمل مماثل للاتفاقية الاولى .

يمكننا اجمال قواعد الحصر التي أقرها الاجتهاد الاداري على الوجه الآتي :

أ — الحصر لا يكون إلا باتفاقية خطية .

ب — يجب ان يرد ذكر الحصر صراحة في متن هذه الاتفاقية .

ج — لا يمكن أن يعطى الحصر بشكل مطلق ، أي ان الاتفاقية لا يمكن ان تمنع الافراد من الحؤول دون حرية العمل فاذا كانت الانارة في مدينة ما موضوع حصر فهذا لا يفيد انه لا يمكن للشخص ان يستعملوا مولدات الكهرباء في منازلهم الخاصة وعلى نفقتهم الخاصة من اجل زيادة النور في منازلهم أو لاستعمالات منزلية

اخرى تستلزم قوة محرّكة كهربائية . وكذلك فان عدم الاطلاق يفيد تقييد الحصر بزمان معين .

د — يجب ان تعهد الادارة عند قبولها بالحصر بعدم معاونتها لشركة مزاحمة اخرى ولكن مجلس الشورى الفرنسي ذهب في اجتهاده الى ابعاد من ذلك واعتبر ان اعطاء رأي استشاري الى شركة مزاحمة كافياً لتحصيل البلدية المسؤولية .

وعندما يحدث خلاف على تفسير الحصر كيف يجري هذا التفسير ؟ القاعدة المدنية تقول ان الغموض يفسر لمصلحة المدين ، والقاعدة الجزائية تقول : ان الشك يفيد الظنين ، اما القاعدة الادارية فتقول ان الغموض يفسر لمصلحة الادارة وهذا ما يجلي لنا في قضيتين عرضتا على مجلس الشورى الفرنسي : الاولى قضية الغاز والكهرباء في مدينة سانت ايتين ، والثانية قضية الترامواي والاولتوبوس في مدينة باريس .

القضية الاولى : كانت بلدية سانت ايتين تعهدت مع احدى شركات الغاز من اجل انارة البلدة لمدة معينة ولكن لما تعممت قضية الانارة بالكهرباء تقدمت احدى الشركات بطلب حصر الانارة بها وانهاء الحصر الذي كانت شركة الغاز قد نالت به باعتبار ان الانارة بالكهرباء اكثر صلاحاً وعندئذ جنحت الادارة الى فسخ الاتفاقية مع شركة الغاز واعطت الحصر لشركة الكهرباء بالنظر للقواعد العديدة التي تجنى من التنوير بهذه الطريقة الحديثة . وعندما اقيمت الدعوى لدى مجلس الشورى أقر عمل الادارة وعلل قراره بالمبدأ الآتي : « ان البلدية كانت تعهدت لشركة الحصر ان تمتنع عن مساعدة اية شركة مزاحمة للشركة الاولى ولكن هذا التعهد لا يفيد تضحية الخدمة العامة وهي خدمة الانارة فاذا ادعت شركة الغاز بان امتياز حصرها يشمل كل انواع التنوير فعليها ان تتطور وتقوم هي بانارة الكهرباء . فالحصر ينبغي ان لا يفسر ضد مصلحة الخدمة العامة بل انه وضع ليؤمن سير الخدمة العامة على الوجه الاكمل .

القضية الثانية : في عام ١٩٣٤ تقدمت شركة الاولتوبوس في باريس بطلب

حصر النقل المشترك في المدينة بدلاً من شركة الترامواي التي كانت ممنوحة امتيازاً للنقل المشترك ضمن المدينة وعندما رفعت القضية الى مجلس الشورى قال : ان المصلحة العامة تقضي بفسخ اتفاقية الترامواي والاستعاضة عنها بحصر النقل بشركة الاوتوبوس لان هذه الطريقة هي اضمن للسرعة . هذا من جهة ومن جهة ثانية لان الاوتوبوس يؤمن في حالة حرب نقل الجنود الى الجبهة الحربية عدا عن ان الحديد المستعمل لشبكة الترامواي يمكن تحويله لمعدات حربية ، فمن اجل هذه المنافع المبنية على المصلحة العامة القومية والوطنية امكن لمجلس الشورى ان يفسخ الحصر مع شركة الترامواي .

وبهذا يتضح لنا ارتكاز الحقوق الادارية على المرونة وعلى الموقف الممتاز الذي تتمتع الادارة به في العقود الادارية .

(٣) طرق المواصلات :

ان اهم الاعمال التي تقوم بها مصلحة الاشغال العامة هي تأمين طرق المواصلات ولما كان العامل الجغرافي هو في مقدمة العوامل التي تدفع بالبلاد للاهتمام بتأمين شبكة المواصلات فيها وجب ان يكون في سوريا اهتمام زائد في هذه الناحية على اعتبار انها جسر ممتد بين الشرق والغرب ، فقد شبه البعض بلادنا السورية بتمثال الآلهة جانوس الذي كان يعبد الرومان الاقدمون ذلك التمثال الذي كانوا يضعونه في مفترق الطرق وفي الساحات العامة وكان له وجهان احدهما يشرف على الشرق والآخر على الغرب .

فهل اصبحت البلاد السورية مجهزة بشبكة من المواصلات تتفق مع مركزها الجغرافي الممتاز ؟ .

يجب ان نميز بين طرق المواصلات البرية وطرق الملاحة وطرق المواصلات الجوية .

١ — طرق المواصلات البرية : — لنفرق بين طرق السيارات والسكك

أ — فطرق السيارات تتألف من طرق ذات نفع عام وهي الطرق التي توصل سوريا بالاقططار المجاورة ومن طرق ذات نفع اقليمي أو محلي وهي التي تصل المحافظات السورية بعضها ببعض أو التي تربط المدن والقرى من نفس المحافظة . ولما كانت سوريا صلة وصل بين شواطئ البحر المتوسط من جهة والعراق وايران من جهة اخرى ، ولما كانت متصلة بتركيا في الشمال وشرق الاردن وفلسطين ومصر في الجنوب فان الطرق ذات النفع العام هي من الاهمية بمكان من الوجهتين الاستراتيجية والاقتصادية ولذلك فان هذه الطرق تمتد إما من الغرب الى الشرق أو من الشمال الى الجنوب ، فالطرق التي تمتد من الغرب الى الشرق هي تقريباً على شكل خطوط متوازية وأهمها :

- ١ — الطريق الممتدة من الاسكندرونة الى حلب فدير الزور فحدود العراق.
 - ٢ — الطريق الممتدة من اللاذقية الى حلب فجرابلس فحدود تركيا .
 - ٣ — الطريق الممتدة من طرابلس الى حمص فتدمر فدير الزور الى حدود العراق (الموصل) .
 - ٤ — الطريق الممتدة من بيروت الى دمشق الى خان ابي الشامات فحدود العراق .
 - ٥ — الطريق الممتدة من صيدا الى القنيطرة فازرع فالسويداء فشرق الاردن على طريق حيفا — بغداد .
- أما الطرق التي تمتد من الشمال الى الجنوب والتي تقطع بشكل عامودي تقريباً الطرق الاولى فهي :
- ١ — الطريق الممتدة من كلس في تركيا الى حلب فخاة فحمص فدمشق ثم الى جسر بنات يعقوب في حدود فلسطين .
 - ٢ — الطريق الممتدة على الشاطئ من الاسكندرونة الى اللاذقية فطرابلس في بيروت فحيفا .
 - ٣ — الطريق الممتدة من حمص الى بعلبك ثم الى شتورا فمرجعيون ثم الى فلسطين .

٤ — الطريق الممتدة من دمشق الى درعا ثم الى المفرق في شرق الاردن .
ويبلغ طول الاقسام الواقعة في الاراضي السورية من مجموع هذه الطرق ذات
النفع العام ٢٥٠٠ كيلومتر .

أما الطرق ذات النفع الاقليمي أو المحلي أي تلك التي تصل المحافظات
السورية بعضها ببعض من جهة والتي تصل بين المدن والقرى من جهة أخرى فهي
تؤمن الاتصال بين العاصمة وبين هذه المحافظات وتساعد على استتباب الامن وايقال
كل ما يلزم الى الاطراف النائية من البلاد ، وهي التي تنهض بمناطق الاصطياف
وتسهل الوصول اليها . ولما كان المجال لا يتسع الى تعداد جميع الطرقات التي هي
من هذا النوع فاننا نكتفي بالقول ان طولها يبلغ نحواً من (٣٥٠٠) كيلومتر .
ولما كانت مساحة الاراضي السورية تبلغ (١٨٥٠٠٠) كيلومتر مربع منها (٨٥٠٠٠)
كيلومتر مربع من الاراضي الصحراوية فيكون في كل مائة كيلومتر مربع من
الاراضي المأهولة ستة كيلومترات من الطرق بينما النسبة هي ثلاثون في معظم البلاد
الاوربية والفرق ليس بكثير اذا ما ذكرنا ان تاريخ الطرق في بلادنا هو
تاريخ حديث .

ب — وطرق المواصلات الحديدية قلت اهميتها بتقدم صناعة السيارات إلا ان
فيها بعض الفوائد التي لا نراها في غيرها من طرق المواصلات ولذلك لا بد من
البحث فيها ولو بصورة موجزة . ففي سوريا ولبنان توجد خطوط الحديدية الآتية:

- ١ — الخط الحديدي الممتد بين حمص وبعبك ورياق وهو خط عريض يبلغ
طوله (١٣٠) كيلومتراً منها (٤٠) كيلومتراً في سوريا و(٩٠) كيلومتراً في لبنان.
- ٢ — الخط الضيق الممتد بين دمشق وبيروت وطوله (١٤٩) كيلومتراً منها
(٦٧) كيلومتراً في سوريا و(٨٢) كيلومتراً في لبنان.

٣ — خط دمشق — المدينة المنورة وقد تم انشاؤه في عام ١٩٠٧ وكان بوشر
به في عام ١٩٠٣ بواسطة الاموال التي جمعت من الاعانات والاموال المقدمة من

الحكومة العثمانية ، واصبح هذا الخط فيما بعد وقفاً اسلامياً وكان يؤمن موسم الحج بسهولة كما ويؤمن ايضاً المبادلات الاقتصادية مع البلاد الحجازية . ولكن في اثناء الحرب العالمية الاولى نزع قسم من الخطوط وهدمت وحرقت معظم المحطات ، وبعد ان وضعت الحرب العالمية الاولى اوزارها وقسمت البلاد العربية المنسلخة عن الدولة العثمانية الى دول مختلفة بقي القسم الاكبر من هذا الخط بدون اصلاح وأعيد قسم صغير للعمل يمتد في سوريا بين دمشق ودرعا والحدود الاردنية على طول (١٤١) كيلومتراً ويمتد القسم الآخر في شرق الاردن حتى معان بطول (٣١٨) كيلومتراً وقد بقي القسم السوري من هذا الخط طيلة مدة الانتداب على سوريا وحتى آذار ١٩٤٥ تحت ادارة شركة (د.ح.ت) أي (دمشق - حماه - تمديداتها) الفرنسية ، ومنذ آذار ١٩٤٥ تسلمت ادارته الدولة السورية . — ان هذا الخط عظيم الشأن من الوجهة المعنوية لأنه صلة الوصل بين الاراضي المقدسة وبين البلاد العربية التي تتصل بدمشق وقد تألفت عدة لجان في سوريا والبلاد العربية الاخرى لبحث الوسائل الآيلة لاعادة هذا الخط الى ما كان عليه ، ويبلغ طول القسم المراد اعادة انشائه نحواً من (٨٤٠) كيلومتر .

٤ — خط درعا - بصرى اسكي شام ، وهذا الخط يعود ايضاً لادارة الخطوط الحديدية الحجازية وهو يمتد بين درعا وبصرى اسكي شام ويبلغ طوله (٤١) كيلومتراً وهو ضيق واهميته محلية بحتة .

٥ — خط درعا - حيفا ويبلغ طوله (١٦٠) كيلومتراً منها (٧٥) كيلومتراً في الاراضي السورية والباقي في الاراضي الفلسطينية وهو خط ضيق يصل بين سوريا وفلسطين ولا يمر في اراض لبنانية .

٢ — طرق الملاحة — ان طرق الملاحة على نوعين : الطرق النهرية والمواصلات البحرية .

أ — ان الانهار التي تصلح للملاحة والتي تمر في الاراضي السورية هي عبارة عن

نهرى الدجلة والفرات وهما نهران عظيمان ينضمان الى بعضها على بعد ١٤٥ كيلومتراً من الخليج الفارسي فيؤلفان شط العرب الذي يصلح للملاحة وتوجد عليه مدينة البصرة التي تعد من اكبر المرافئ العربية .

ان نهر الدجلة صالح للملاحة بين البحر وبغداد وتعتبر هذه المدينة من المرافئ النهرية إلا انه لا بد من اجراء بعض التحسينات على مجرى هذا النهر لجعله صالحاً للملاحة البواخر الكبيرة .

أما فيما يتعلق بنهر الفرات فهو بنوع الاجمال غير صالح للملاحة بالنظر لحدوث تغييرات في مجراه في بعض الاقسام ولقلة عمقه خاصة عند اقترابه من مصبه في شط العرب ولا يمكن الاستفادة منه للملاحة إلا على قسم صغير جداً وبواسطة بواخر صغيرة وتعتبر ملاحته محلية بمحطة .

ب — ليس لدى الدولة السورية في الوقت الحاضر أي مرفأ هام منذ أن فقدت مرفأ الاسكندرونة ذا الموقع الهام فأصبح لزاماً على الحكومة السورية التفكير بانشاء مرفأ كبير في شمالي سوريا ليكون المرفأ الطبيعي لسورية الشمالية والعراق وايران وليس أصلح من مرفأ اللاذقية لهذا الغرض والحكومة جادة في وضع مشروع لانشاءه وتوسيعه. أما بقية البلاد العربية فلها مرافئ هامة على البحر الابيض المتوسط كالاسكندرية وبور سعيد وحيفا وبيروت وطرابلس .

٣ — المواصلات الجوية : — ان تقدم صناعة الطائرات خاصة بعد الحرب العالمية الثانية قد جعل الطائرات تحل محل وسائل النقل الأخرى لما لها من ميزات أهمها تأمين السرعة والراحة . ويعتقد لأول وهلة بأن قضايا الطيران هي أبسط من غيرها وانه يكفي أن نراقب فقط محطات بداية الخط ونهايته ومحطات التزوين المتوسطة بينها والتي أصبحت تقل عدداً يوماً عن يوم بالنسبة لقوة الطائرات على السفر ساعات عديدة دون أن تحتاج الى التزويد بالوقود إلا ان هنالك عوامل عديدة يجب أخذها بعين الاعتبار لتعيين الخطوط الجوية منها عوامل طبيعية كالرؤيا والضباب

والعواصف وغير ذلك ومن شأنها ان تجعل الطائرات تفضل السير مسافات ابعد للوصول الى هدفها بدلا من اقتحام تلك العوامل .

ولما كانت البلاد العربية عامة والسورية خاصة تمتاز بجو صاف خال في معظم ايام السنة من الضباب والعواصف فان هذا الجو يصلح لاستخدامه في سبيل تأمين المواصلات الجوية بين البلاد العربية وبين هذه البلاد والبلاد الاجنبية ، والدولة السورية التي اصبحت تنعم بحياة استقلالية تامة ستعمل ولا شك على الاستفادة من موقعها الجغرافي الممتاز وطبيعة جوها الصافي من اجل تأمين المواصلات الجوية بشكل تتوفر به مصلحة الوطن السوري ومصلحة البلاد العربية الشقيقة فتخدم بذلك الامم العربية وتساهم في خدمة الانسانية والسلم العام .



الفهرس

الصفحة

المدخل : (١) تعريف الحقوق الادار

١

(٢) الصفات العامة للحقوق الادارية

١

(٣) ميزات الحقوق الادارية

٣

(٤) مصادر الحقوق الادارية

٣

الباب الاول : التشكيلات الادارية

الفصل الاول : مبدأ تفريق السلطات

(١) منشأ هذا المبدأ

٤

(٢) نتائج مبدأ تفريق السلطات

٥

(٣) تفريق الوظائف

٧

(٤) محكمة الخلاف

٨

الفصل الثاني : المركزية واللامركزية

(١) مبادئ عامة

١٢

(٢) التطور التاريخي للمركزية واللامركزية

١٣

(٣) مظاهر اللامركزية

١٤

(٤) حسنات وسيئات المركزية واللامركزية

١٥

(٥) الوصاية الادارية

١٦

الفصل الثالث : التشكيلات الادارية في الدولة

الصفحة

١٩	(١) انتخاب رئيس الجمهورية	١٩
٢٠	(٢) العقود الادارية الصادرة عنه	٢٠
٢٣	(٣) المهام الادارية الملقاة على عاتقه	٢٣
٢٤	ثانياً - الوزارة	٢٤
٢٥	(١) تعيين الوزراء	٢٥
٢٥	(٢) وظائفهم	٢٥
٢٧	(٣) مساعدا الوزراء	٢٧
٢٨	ثالثاً - المحافظات	٢٨
٢٨	(١) تطور التشكيلات الادارية في سورية	٢٨
٢٩	(٢) الاوصاف المميزة للقرار رقم ٥/لر	٢٩
٢٩	(٣) المحافظ	٢٩
٣٣	(٤) مجلس المحافظة ولجنة المحافظة	٣٣
٣٤	رابعاً - الاقضية	٣٤
٣٤	(١) نظرة عامة	٣٤
٣٤	(٢) القاع مقام	٣٤
٣٦	(٣) مجلس القضاء	٣٦
٣٨	خامساً - النواحي	٣٨
٣٨	(١) نظرة عامة	٣٨
٣٩	(٢) مدير الناحية	٣٩
٤١	سادساً - البلديات	٤١
٤١	(١) تعريفها واقسامها	٤١
٤١	(٢) البلديات الصغرى	٤١

الصفحة

٤٣	(٣) البلديات الكبرى
٤٥	(٤) محافظة مدينة دمشق الممتازة
٤٩	(٥) المجالس البلدي وخطة البلديات الاجتماعية
٥٢	(٦) مشروع قانون البلديات الجديد
	سابعاً - المؤسسات العامة
٥٥	(١) تعريفها والاسباب المبررة لوجودها
	(٢) الفرق بين المؤسسات العامة والمؤسسات الخادمة
٥٥	للمنافع العامة
٥٧	(٣) المقياس الذي تفرق بموجبه
٥٧	(٤) الفرق بينها وبين الاشخاص الادارية الاخرى
	الفصل الرابع : التشكيلات الادارية في بعض الدول الاجنبية والعربية
٥٩	(١) التشكيلات الادارية في فرنسا
٦٢	(٢) التشكيلات الادارية في انكلترا
٦٥	(٣) التشكيلات الادارية في روسيا السوفياتية
٦٧	(٤) التشكيلات الادارية في مصر
٧١	(٥) التشكيلات الادارية في العراق
٧٥	(٦) التشكيلات الادارية في لبنان
٨٠	(٧) التشكيلات الادارية في فلسطين وشرق الاردن
	الباب الثاني : حقوق الادارات العامة

الفصل الاول: من يمارس هذه الحقوق؟ الموظفون

٨٨	(١) تعريف الموظفين وتمييزهم عن سواهم من عمال الدولة
٩٠	(٢) طبيعة الوظيفة
٩١	(٣) انتقاء الموظفين

الصفحة

٩٥	(٤) حقوق الموظفين
٩٩	(٥) واجبات الموظفين
١٠٤	(٦) انتهاء الوظيفة
١٠٧	(٧) الرجوع للوظيفة
١٠٩	(٨) نظام المستخدمين
	الفصل الثاني : المسؤولية الادارية
١١٠	(١) مبادئ اساسيه
١١١	(٢) مسؤولية الموظف
١١٢	(٣) مسؤولية الادارة
	الفصل الثالث : الغاية التي تستهدفها الادارة في ممارسة حقوقها
١١٦	(١) الخدمات العامة
١١٧	(٢) الضابطة الادارية
	الفصل الرابع : القضاء الاداري
١٢٥	(١) مجالس الشورى السوري وتطوره التاريخي
١٢٩	(٢) اختصاص مجالس الشورى الاستشاري
١٣١	(٣) مبادئ القضاء الاداري
١٣٢	(٤) اصول المحاكمة في القضاء الاداري
١٣٤	(٥) الدعاوى الادارية
١٣٤	١ - دعوى التفسير وتقدير صحة المقررات الادارية
١٣٦	٢ - دعوى القضاء الكامل
١٤٠	٣ - دعوى الالغاء بسبب تجاوز حدود السلطة
١٥٨	(٦) طرق المراجعة

الصفحة

- (٧) تنفيذ احكام القضاء الاداري ١٦١
 (٨) القضاء الاداري في البلاد الاجنبية ١٦٣
 الباب الثالث : املاك الادارات العامة
 الفصل الاول : الاملاك العامة والاملاك الخاصة

- (١) تعريفها والفروق بينها ١٦٧
 (٢) ميزات الاملاك العامة ومؤيداتها ١٦٨
 (٣) كيفية تعيين صفة الاملاك ١٧٠
 (٤) حدود الاملاك العامة ١٧١

الفصل الثاني : الاستملاك

- (١) تعريفه ١٧٣
 (٢) من يستملك ١٧٤
 (٣) ميزات الاستملاك ١٧٤
 (٤) مراحل الاستملاك ١٧٥
 (٥) طواريء الاستملاك
 (٦) مشروع قانون الاستملاك الجديد ١٧٩

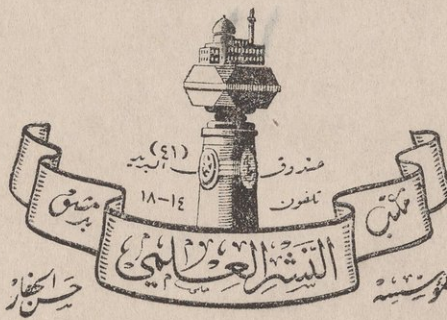
الفصل الثالث : الاشغال العامة

- اولا - العقود الادارية ١٨٠
 (١) العقود الادارية الوحيدة الطرف ١٨٠
 (٢) العقود الادارية اثنتائية الطرف ١٨٤
 ثانياً - تنفيذ الاشغال العامة ١٨٧
 (١) تعريف الاشغال العامة ١٨٧
 (٢) كيف تنفيذ الاشغال ١٨٨
 ١ - طريقة الامانة ١٨٨

الصفحة

١٨٨	٢ - طريقة التعهد
١٩١	٣ - طريقة الامتياز
١٩٦	(٣) طرق المواصلات
١٩٦	١ - طرق المواصلات البرية
١٩٩	٢ - طرق الملاحة
٢٠٠	٣ - المواصلات الجوية

مطبوعات



المنهج

المنهج

١٦١	(٧) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٦٢	٢ - تطبيق المنهج العام للأعمال	٨٨١
١٦٣	(٨) تطبيق المنهج العام للأعمال	١٨١
	٣ - تطبيق المنهج العام للأعمال	٢٨١
	(٩) تطبيق المنهج العام للأعمال	٢٨١
	٤ - تطبيق المنهج العام للأعمال	٢٨١
١٦٤	(١٠) تطبيق المنهج العام للأعمال	٢٨١
١٦٥	(١١) تطبيق المنهج العام للأعمال	٢٨١
١٦٦	(١٢) تطبيق المنهج العام للأعمال	٢٨١
١٦٧	(١٣) تطبيق المنهج العام للأعمال	٢٨١
١٦٨	(١٤) تطبيق المنهج العام للأعمال	٢٨١
١٦٩	(١٥) تطبيق المنهج العام للأعمال	٢٨١
١٧٠	(١٦) تطبيق المنهج العام للأعمال	٢٨١
١٧١	(١٧) تطبيق المنهج العام للأعمال	٢٨١

السلسلة الحقوقية

١١



١٧٢	(١) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٧٣	(٢) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٧٤	(٣) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٧٥	(٤) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٧٦	(٥) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٧٧	(٦) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٧٨	(٧) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٧٩	(٨) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٨٠	(٩) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٨١	(١٠) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٨٢	(١١) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٨٣	(١٢) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٨٤	(١٣) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٨٥	(١٤) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٨٦	(١٥) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٨٧	(١٦) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٨٨	(١٧) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٨٩	(١٨) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٩٠	(١٩) تطبيق المنهج العام للأعمال	
١٩١	(٢٠) تطبيق المنهج العام للأعمال	

PLUR. LIBRARY

[illegible]

شباط، فؤاد
الحقوق الادارية
AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT LIBRARIES



01021155

American University of Beirut



[REDACTED]
[REDACTED]
General Library

