

AMERICAN
UNIVERSITY OF
BEIRUT





تقدمة الى مكتبة الجامعة
بيروت

342.5691
S555haA

دمشق ٧/٧/١٩٤٨

الحقوق الادارية

السورية والمقارنة

الدكتور فؤاد شباط

استاذ الحقوق الادارية
في كلية الحقوق بدمشق

68534

١٣٦٧ هـ - ١٩٤٨ م

مطبعة الجامعة السورية

نيلام الاربعة

حق القلاع قدح مسالا
مُحقوق الطبع محفوظة

المجلد الثاني

تدوين الكارة فقط انما
رقسمه رة فقط اقبله رة

٤٤٢٨٥

المدخل

تعريف الحقوق الادارية وصفاتها ومميزاتها ومصادرها

(١) - تعريف الحقوق الادارية :

تقسم الحقوق الى فرعين رئيسيين : حقوق عامة وحقوق خاصة . فتتكون الحقوق عامة عندما تتناول العلاقات التي لها صلة بالدولة أو بالدول بين بعضها البعض وتكون الحقوق خاصة عندما تتناول علاقات الافراد بين بعضهم البعض .

وتسمى الحقوق العامة حقوقاً أساسية أو دستورية عندما تبحث في شكل الدولة ونظام الحكم فيها وعلاقات السلطات العامة ببعضها . وتسمى حقوقاً مالية عندما تبحث في موازنة الدولة واصل طرح الضرائب العامة وجبايتها ونظام القروض واصل انفاق الاموال العامة . وتسمى حقوقاً دولية عندما تبحث في علاقات الدولة مع الدول الاخرى (الحقوق الدولية العامة) أو عندما تبحث في علاقة الدولة بالاجانب المقيمين في أراضيها أو علاقات الافراد المنتمين لجنسيات مختلفة (الحقوق الدولية الخاصة) . واخيراً تسمى الحقوق العامة حقوقاً ادارية عندما تبحث في الاعمال التي تقوم بها الدولة يومياً في سبيل المنفعة العامة .

فالحقوق الادارية هي اذن فرع من الحقوق العامة وهي ذات نظام استثنائي بالنسبة للحقوق الخاصة بمعنى أن اهم القواعد التي تهيمن على الحقوق ليس لها اثر في الحقوق العامة ولاسيما الحقوق الادارية .

الفروق

أ — فالحقوق الخاصة تتناول في الاصل اشخاصاً طبيعيين (أحكام زواج وطلاق ونفقة الخ .) بينما الحقوق الادارية تتناول في الاصل اشخاصاً حكيماً (الدولة ، المحافظات ، المؤسسات العامة الخ ...) .

ب — والوصاية الخاصة تختلف كل الاختلاف عن الوصاية الادارية كما سيجي .
ج — وقواعد الملكية العامة هي غير قواعد الملكية الخاصة أي المنصوص عنها في القانون المدني .

د — وقواعد الالتزامات الخاصة والمساواة بين طرفي العقد الخاص تختل تماماً عند البحث في قواعد الالتزامات العامة التي تخول الادارة موقِعاً ممتازاً بالنسبة للأفراد .
ه — وقواعد المسؤولية العامة تختلف عن قواعد المسؤولية الخاصة .

أما منشأ هذه الفوارق فهو كون السلطات الادارية لا تستهدف في أعمالها نفعاً خاصاً بل بتبغني تحقيق هدف واحد الا وهو المنفعة العامة ، ففكرة المنفعة العامة هي الاساس الذي تركز عليه الحقوق الادارية .

لقد اختلف العلماء في تعريف الحقوق الادارية فمنهم من استهوت به فكرة السلطة العامة (هوريو) ومنهم من استرعى انتباهه فكرة الخدمة العامة (بونار) وانما نختصر نظرياتهم بقولنا ان الحقوق الادارية تبحث في علاقات الافراد بالادارات العامة وعلاقات هذه الادارات مع بعضها البعض والامتيازات التي تتمتع بها هذه الادارات من أجل ممارسة اعمالها ، كما انه يمكننا القول ان الحقوق الادارية تبحث في احداث الخدمات العامة وتنظيمها وتسييرها .

(٢) — الصفات العامة للحقوق الادارية :

١ — حداثتها : اذا قارنا بين الحقوق الادارية والحقوق الخاصة ولاسيما المدنية منها من حيث المنشأ نجد ان العلاقات بين الافراد سبقت تاريخياً علاقاتهم مع الدولة وبالموقع لم تنشأ الحقوق الادارية الا منذ الانقلاب الفرنسي عام ١٧٨٩ حيث وضعت اسسها بفصل العمل الاداري عن المناقشة الادارية وعن 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

الجزء أو القانون المدني الخ... ولذلك فإن الحقوق الادارية تتصف بالمرونة من جهة كما انها من جهة ثانية تتضمن قواعد لاتقع تحت حصر من قوانين وانظمة وقرارات صادرة عن سلطات مختلفة .

٢ — استنادها على الاجتهاد : لقد تطور عمل القضاء الاداري الفرنسي وعلى الاخص فيما يتعلق بنظرية المسؤولية الادارية وقبوله من جهة اولى مبدأ التعويض ومن جهة ثانية دعوى التجاوز على حدود السلطة وقد اظهر جرأة عظيمة في قراواته العديدة واقدم فيها على احداث بعض الاحكام الادارية وتفسيرها وتعديلها .
ان هذه الصفة ليست بارزة في الحقوق الادارية السورية بعد والسبب في ذلك الاوضاع السياسية التي ادت إلى تبديلات كثيرة في وضع مجلس الشورى الحقوقي (كان لمجلس الشورى العثماني ثم لمجلس الشورى الفيصلي صفة المجالس التشريعية ومجلس الشورى المؤسس عام ١٩٢٤ لم تكن له صفة محكمة . ولم يكتسب المجلس هذه الصفة الا منذ عام ١٩٣٤ فقط وقد ادجج بمحكمة التمييز عام ١٩٣٨ ثم اعيد له استقلاله منذ ٢ نيسان سنة ١٩٤١) .

٣ — كونها غير مرتكزة على مبدأ المساواة : *الربيعي اعتقد افضل من دوى ولة*

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 » أي المصلحة العامة .

ويشمل مبدأ عدم المساواة القواعد الهامة الآتية التي هي الأساس في النظام الرتبوي:

١ - قاعدة تفوق القانون على أي عمل من أعمال السلطة التنفيذية : أي أنه لا يجوز أن يصدر « نظام » اداري يخالف أحكام « القانون » او يتناول اموراً هي من اختصاص السلطة التشريعية . فقد تتضمن الدساتير بعض الاحكام التي تحول السلطة التشريعية اختصاصات معينة فعدئذ لا يكون للسلطة التنفيذية حق دراسة هذه الاختصاصات . ففي الدستور السوري توجد أحكام كثيرة من هذا النوع مثال ذلك ماورد في تقييد الحريات العامة وطرح الضرائب والاعفاء منها الخ ... فكل هذه الامور يجب ان تصدر بها « قوانين » اي انها ليست من اختصاص الادارة .

٢ - والقاعدة الثانية هي ان السلطة التنفيذية لاتعمل الا بتفويض خاص من قبل الشارع بينما السلطة التشريعية لها حق المبادرة في اعمالها .

٣ - والقاعدة الثالثة هي ان السلطة التنفيذية لايمكنها تأجيل تنفيذ القوانين الا ضمن الحدود المقيدة بها دستورياً .

ينتج مما تقدم ان القانون يأتي بعد الدستور بالدرجة الاولى في تسلسل النصوص ولايجوز لاية سلطة غير السلطة التشريعية ان تعدله . وبعد ذلك تترتب النصوص بموجب درجات المراجع الادارية الصادرة عنها فتأتي الاعمال الصادرة عن رئيس الدولة فالاعمال الصادرة عن الوزراء فالاعمال الصادرة عن السلطات الادارية المختلفة بحسب تسلسلها في الدولة ، ولايجوز لأي عمل أن يخالف العمل الصادر عن السلطة التي تأتي فوقها بالتسلسل فالاعمال الادارية تحتل مكانها بعد القوانين حسب الترتيب الآتي : أنظمة ادارية ثم مراسيم عادية ، ثم قرارات وزارية ، ثم قرارات صادرة عن المحافظين ثم قرارات صادرة عن السلطات البلدية فمخالفة أحد هذه النصوص بنص أقل منه في الدرجة الحاقية يعتبر مخالفة قانونية تؤدي الى بطلان هذا النص الاخير واعتبار النص الاول ، واذا تساوت النصوص في درجتها الحاقية وكانت تتضمن قواعد مختلفة أو متناقضة فانه ينبغي اعتبار النص الذي صدر بتاريخ مؤخر على اعتبار انه ألغى ضمناً النص السابق له .

(٣) — ميزات الحقوق الادارية :

أ — الامتيازات القضائية : القضاة الاداريون يتمتعون باوضاع خاصة وباستقلال تام عن محكمة التمييز لان القضاء الاداري والقضاء العادي يشكلان طريقين متوازيين مستقلين عن بعضها البعض .

ب — حقوق استثنائية : الاصل في الحقوق الادارية أن تكون العقود وحيدة الطرف فاذا صادرت الادارة ملك أحد الافراد أو اذا استملكته في سبيل النفع العام فانها تقوم بعمل وحيد الطرف لا يشار كها في عقده أحد بينما الاستثناء هو اللجوء إلى العقود الثنائية الطرف (تزييم الاشغال العامة) وذلك خلافاً للاصول المتبعة في الحقوق الخاصة .

ج — التنفيذ المباشر : الحاجة للجوء إلى دوائر التنفيذ من أجل تنفيذ المقررات الادارية فاذا اقدمت السلطة الادارية على معاقبة جندي او اذا قررت تسريح موظف الخ ... فينفذ قرارها دون ان يكون هنالك حاجة لارساله الى دوائر التنفيذ بينما أحكام المحاكم العادية تنفذها دوائر غير تلك التي اصدرتها .

د — عدم قابلية الحجز : وهذه القاعدة تشمل الاملاك العامة والاملاك الخاصة على السواء .

ه — عدم قابلية التصرف : وذلك بالنسبة للاملاك العامة فقط التي للادارة عليها حق الاستعمال والاستغلال فحسب .

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

(٤) — مصادر الحقوق الادارية :

أ — القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والمراسيم الاشتراعية وهي بحكم القوانين .

ب - الانظمة على أنواعها الصادرة عن رئيس الدولة والوزراء والمحافظين ورؤساء البلديات ، وهي كثيرة العدد لا تقع تحت حصر .

ج - الاجتهاد (في فرنسة) أما في سورية فهذا المصدر لا يزال في اول عهده ويجب ان يعطى لمجلس الشورى الوقت الكافي كي يتمكن من تأسيس فقه اداري راسخ كما انه لابد من نشر قرارات المجلس كي يطلع عليها الجمهور .

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

هـ - التعامل الاداري ، وهو اقل أهمية من غيره لاهامه .
ولاحاجة للقول ان المصادر الاكثر أهمية هي الحقوق المكتوبة اي القوانين والانظمة ومن ثم يأتي اجتهاد المحاكم فالمؤلفات العلمية فالتعامل الاداري .

(٥) - الحقوق الادارية المقارنة :

قد يبدو لأول وهلة ان القواعد الادارية هي واحدة أو على الاقل متشابهة كثيراً لدى جميع الدول على اعتبار ان حاجات الادارة غير متبدلة بالنسبة للدول ولذلك فقد يتوهم ان لا وجود للحقوق الادارية المقارنة بينما الحقيقة هي خلاف ذلك لان العوامل التاريخية والاجتماعية ليست واحدة بالنسبة لجميع البلدان . ولذلك فان لكل دولة ادارتها الخاصة . ففي الدول الانكلوسكسونية ترى الحقوق الادارية غير متسعة الاتساع الكافي بينما في المانيا النازية كانت الادارة قوية لدرجة انه ما كان بالامكان مقاضاتها امام اية محكمة كانت ، وهذا يذكرنا بقرار كان قد صدر عن المفوض الفرنسي في عهد الانتداب البائد في سوريا (القرار رقم ٥٣/ل وتاريخ ٢١ نيسان ١٩٣٨) وبموجبه كان محظرا اقامة الدعوى على السلطة المنتدبة واستماع مثل هذه الدعوى من قبل جميع المحاكم السورية واللبنانية . أما في فرنسا فالحقوق الادارية آخذة دائماً في التقدم وهدفها التوفيق بين حاجات الادارة والضمانات التي يتطلبها المواطنون لمجابتهم من ممارسة أية سلطة ادارية كيفية أو جائرة ازاءهم . ولهذا فالاسلوب الفرنسي

يقضي بتحويل رجال الإدارة سلطة كبيرة آخذة بالاتساع يوماً عن يوم على أن يارسوها تحت مراقبة قضاة إداريين مختصين . فالأسلوب الفرنسي يقضي بفتح باب الدعوى أمام كل فرد يدعي ضرراً سببته له الإدارة بأي شكل كان وله أن يطالب بالتعويض كما أن له أن يطلب إلغاء قرار إداري اتخذ بصورة مخالفة للقانون . أما في سوريا فبعد تردد في حقوقها الإدارية ولا سيما فيما يتعلق باستقلال القضاء الإداري أخذت تعمل بالاصول الفرنسية التي انتشرت في أغلب أنحاء العالم .

(٦) - أقسام الكتاب :

- بعد البحث في هذه المقدمة الموجزة تقسم دروسنا إلى ثلاثة أبواب .
- الباب الأول — التشكيلات الإدارية .
- الباب الثاني — حقوق الإدارات العامة .
- الباب الثالث — الأشياء الإدارية أو الأملاك العائدة للإدارات العامة .



الباب الأول

التشكيلات الادارية

ان البحث في التشكيلات الادارية يستدعي دراسة الاسس التي ترتكز عليها هذه التشكيلات وهذه الاسس مبينة في الفصول التالية على الوجه الآتي :

اولاً — مبدأ تفريق السلطات ونتائجها .

ثانياً — المركزية والامركزية .

ثالثاً — الوصاية الادارية .

رابعاً — الشخصية المعنوية .

الفصل الأول

مبدأ تفريق السلطات

أي التفريق بين السلطتين الادارية والقضائية Séparation des pouvoirs
بحيث تكون كل منهما مستقلة تمام الاستقلال عن الثانية .

(١) - منشأ هذا المبدأ :

كانت السلطان الادارية والقضائية في عهد الملكية مندجتين وكان هذا الاندماج يؤدي الى النتائج التالية :

أ - افتتحت المجالس القضائية (وكانت تسمى برلمانات) على الحكومة والادارة بما كانت تتمتع به من صلاحية التسجيل الاعمال الصادرة عنها حتى تصبح نافذة (رفضها قرارات تورغو الاصلاحية عام ١٧٧٤ و ١٧٧٦) وكانت زيارة الملك للبرلمان كافية لحمله على التسجيل (lit de Justice) .

ب - تتمتع 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 إلا أن هذا الحق كان يعدله حق استدعاء الدعوى من قبل الملك الذي كان يطلب اضبارة الدعوى الى مجلسه الخاص وبت فيها بصورة نهائية (droit d'évocation) .

لقد زالت كل هذه النتائج أثناء الانقلاب الفرنسي ففصلت الادارة عن العدلية بموجب قانون التنظيمات القضائية المؤرخ في ١٦ - ٢٤ آب ١٧٩٠ واصبحت الادارة تتمتع باستقلال تام اجزاء المحاكم القضائية العادية، كما اصبحت محاكمة رجال الادارة من جراء أخطائهم الادارية المسلكية تابعة لاصول خاصة . إلا أن الاحكام الادارية كانت تصدر في عهد الثورة الفرنسية عن رجال الادارة انفسهم ولم يكن هنالك محذور من ذلك لأنهم كرجال القضاء أنفسهم كانوا يتولون مناصبهم عن طريق الانتخاب ولكن عندما اصبحت نابليون امبراطوراً وصار رجال الادارة يأتون للوظيفة عن طريق التعيين لم يعد بالامكان قيامهم بممارسة القضاء الاداري ولذلك جاء تشريع السنة الثامنة وأحدث مجلس الشورى وفصل العمل الاداري عن المناقشة الادارية وفصلها ايضاً عن القضاء الاداري وجعل لمجلس الشورى حق القضاء الكامل وحق قضا الفسخ .

انتشار المبدأ : انتشر هذا المبدأ في القرن الماضي في جميع البلاد اللاتينية مع بعض التعديلات في بعض البلاد الأوروبية ، وقد غزا الامبراطورية العثمانية و اكتسح 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 لا سيما وأنهم شاهدوا تراجعاً من علماء الانكليز انفسهم الذين شرعوا يغبطون الفرنسيين على اسلوبهم الاداري .

أما النظرية الانكليزية فصادرة عن المبدأ القائل بان الملك لا يخطئ وبالتالي عمال الملك وأشياء الملك . لذلك لا يمكن فسخ قرارات الادارة الانكليزية . وهناك اصول متوسطة كما هي الحال في بلجيكا حيث المحاكم العادية تنظر في القضايا الادارية وهي تابعة لمراقبة محكمة التمييز وبهذا تتجلى وحدة القضاء ، والاصول المتبع في رومانيا وهو يعطي حق ممارسة القضاء الاداري للمحاكم الاستئناف بصورة قطعية . وسنبحث في ذلك كله لدى دراستنا القضاء الاداري على وجه التفصيل .

(٢) - نتائج مبدأ تفريق السلطات :

- لهذا المبدأ نتائج كثيرة نذكر أهمها فيما يلي :
- ١ - ليس للمحاكم العادية ان تضع أنظمة بل ان احكامها فردية ومقتصرة على البت في الدعوى الخاصة التي نظرت فيها .
- ٢ - ليس للمحاكم العادية ان توجه أوامر لرجال الادارة ، وهذه القاعدة تشمل ايضاً القضاة الاداريين فليس لهم ان يوجهوا اوامر للوزارات والموظفين بل يحصر عملهم في إحقاق الحق عن طريق اصدار حكم في القضية المعروضة عليهم ضمن اختصاصهم .
- ٣ - ليس للمحاكم العادية أن تقوم مقام الادارة بل تتركها استخلاص نتائج الحكم الذي اصدرته ، وهذه القاعدة يجب ان تنقيد بها المحاكم الادارية نفسها .

٤ — ينبغي على المحاكم العادية احترام القضية المقضية كما انه ينبغي على الادارة وقضاؤها ان يحترماها ، وهنا يجب الانتباه الى شرائط القضية المقضية ، وضرورة الرجوع الى هوية الدعوى أي وحدة الطرفين ووحدة الموضوع ووحدة الطلب لمعرفة ما اذا كانت القضية المعروضة هي نفسها التي كانت مداراً للحكم السابق .

٥ — هل المحاكم العادية الحق :

أ — أن تبحث في مشروعية العقود أو الاعمال الادارية ؟

ب — أو أن تبحث في تفسير هذه العقود ؟

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

(ثانياً) أما ما يتعلق بالعقود الادارية « العامة » او النظامية فانه لا يجوز للمحاكم العادية البحث في « مشروعيتها » كما ان ليس لها البحث في دستورية القوانين (خلافاً للقاعدة المتبعة في الولايات المتحدة الاميركية) ولكن يحتم عليها « تفسيرها » وإلا كان ذلك امتناعاً عن إحقاق الحق يستهدف من جرائه المحكام الذين يرتكبونه الى دعوى الاشتكاء على المحكام . 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 دائرتي 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 : لقد تطورت قضايا الجنسية في بلادنا فكانت أولاً

من صلاحية لجنة خاصة يقال لها لجنة الجنسيات ثم اصبحت من اختصاص المحاكم

الناظرة بقضايا الاجانب وعندما استقلت البلاد صارت تابعة للمحاكم السورية العادية على أثر إلغاء المحاكم المختلطة .

د - قضايا الخطأ الشخصي أى الخطأ غير الناشئ عن ممارسة الوظيفة الذي قد يرتكبه أحد الموظفين .

أما من أجل تحديد صلاحية المحاكم الادارية فقد قسموا العقود الى عقود سيادة وعقود مصلحة (الاستاذ جيز) ولكن هذا التقسيم لا يستند الى اي نص قانوني وفيه مجال للالتباس ولذلك اقر 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 او عدم تنفيذ أو سوء تنفيذ خدمة من الخدمات العامة » وبهذا تكون المحاكم العادية ذات اختصاص للنظر :

أ - بقضايا الاملاك الخاصة سواء كانت تابعة للدولة أو لأي شخص اداري آخر .
ب - القضايا الناشئة عن « استثمار » خدمة عامة . أما القضايا المتكونة بين ارباب العمل والعمال فانها في فرنسا تحمل بواسطة محاكم خاصة مؤلفة من الفريقين وقد أحدث قانون العمل رقم ٢٧٩ وتاريخ ١١ حزيران ١٩٤٦ لجاناً مهنية مختلطة في المحافظات ومجلساً تحكيمياً أعلى في العاصمة للبت في مثل هذه القضايا .

ج - القضايا التي تتنازل فيها الادارة عن سلطتها في حق رؤيتها فالتنازل عن تنظيم دفتر الشروط مع المتعهد يعتبر تنازلاً ضمناً عن اختصاص المحاكم الادارية .
٧ - والنتيجة السابعة لمبدأ تفريق السلطات هي عبارة عن تفريق الوظائف أو إحداث قضاء إداري مستقل عن سلطة العمل الاداري ومستقل ايضاً عن سلطة المناقشة الادارية .

٨ - إحداث محكمة الخلافات للبت في قضايا الاختصاص الناشئة بسبب وجود قضائين مستقلين : القضاء العادي والقضاء الاداري .
وهاتان النتيجةان الاخيرتان من نتائج مبدأ تفريق السلطات تحتاجان لبعض التفصيل وهما تشكلان الفقرتين الثالثة والرابعة التاليتين من هذا الفصل .

(٣) — تفريق الوظائف : Séparation de Fonctions

إن تفريق الوظائف هو غير تفريق السلطات ومعناه استقلال كل من سلطة العمل الاداري وسلطة المناقشة وسلطة القضاء الاداري عن بعضها البعض . فالعمل الاداري هو من خصائص الفرد والمناقشة هي من خصائص المجالس والقضاء الاداري يمتاز عنها تماماً لولا بعض الاستثنائات الباقية حتى الآن من اعتبار قضاء الوزراء ومعاونتهم في فرض بعض العقوبات التأديبية الخفيفة وهي التوبيخ وقطع الراتب وابطال الترفيع (انظر المادة ٢٥ من قانون الموظفين الاساسي السوري رقم ١٣٥ تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٤٥) وقضاء بعض المجالس (لجنة المحافظة في القرارات ٥٦٠ / لـ تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٣٦) واعتبار القضاء الاداري مشاوراً فنياً للدولة وتكليفه ابداء الرأي في نصوص مشاريع القوانين والانظمة (انظر المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي رقم ٧١ وتاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ المتضمن ملاك مجلس الشورى السوري) .

أما الاسباب المبررة لاحداث قضاء اداري مستقل فهي :

أ - العامل التاريخي : أي من اجل وضع حد لافئآت المجالس القضائية (البرلمانات) على حقوق الادارة وقد مر بحث ذلك في حينه .

ب - العامل الفني : فقد انتشر الاختصاص في كل ناحية من نواحي الحياة خاصة في العصر الحاضر فالقضاء الاداري يستوجب معرفة الانظمة الادارية وهذا لا يمكن تكليف رجال القضاء الاحاطة به إحاطة تامة علاوة على القوانين الاخرى التي يجب عليهم معرفتها من قانون مدني وقانون تجاري وقانون جزائي وقوانين الاصول وسواها .

ج - العامل السياسي : إن القضاء الاداري بعيد عن التأثيرات السياسية التي تستهوي رجال الحكم من وزراء وغيرهم ولذلك فهو يسد النقص الحاصل في مراقبتهم الادارية ويجعل اعمالهم خاضعة للمراقبة القضائية بما عدا العقود الحكومية أي « السياسية » الصادرة عنهم فهي غير خاضعة للمراقبة القضائية . فالقضاء الاداري

يفصل الآن 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 اقترانها بتصديق رئيس السلطة التنفيذية (Théorie de la Justice retenue) .

(٤) — محكمة الخلافات : Tribunal des Conflits

إن السبب في وجودها هو وجود قضائين اداري وعادي مستقلين عن بعضها تماماً موجبين بالحكم بالدرجة النهائية ولما كانت نصوص القوانين لا يمكنها ان تحدد بصورة جلية اختصاص كل من هذين القضائين ، ولما كان لا يجوز من جهة ثانية ان تفصل محكمة ادارية او محكمة قضائية لوحدها في الاختلاف على الوظيفة لاستقلال كل منها عن الاخرى استقلالاً تاماً وجب إحداث محكمة فوقها وهذه المحكمة يقال لها محكمة الخلافات وهي صالحة للبت في الخلاف على الوظيفة الذي يمتاز تماماً عن الخلاف الذي يحصل بشأن الاختصاص بين محاكم القضاء العادي والذي يقال له « خلاف على الاختصاص » الناشئ عن وجود اختصاص مادي واختصاص مكاني واختصاص شخصي .

١ تشكيلها : أ - في فرنسا : بموجب قانون ٤٢ مايس ١٨٧٢ (المادة ٢٥)

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 وهذا في الواقع نادر جداً . وعلى كل نلاحظ ان تشكيل محكمة الخلاف في فرنسا يضمن المساواة بين القضاء الاداري والقضاء العادي .

ب - في سورية قضى القرار رقم ٢٩٧٨ تاريخه كانون الاول ١٩٢٤ في عهد الانتداب بتشكيل محكمة الخلاف برئاسة امين السر العام في المفوضية أو 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 التشريعي في المفوضية العليا وقد زالت هذه المحكمة بزوال الانتداب ولم ينص على تشكيلها مجدداً الا في الرسوم الاشتراعي رقم ٨٠ المؤرخ في ٣٠ حزيران ١٩٤٧ المتضمن ملاك وزارة العدلية الذي ينص في المادة (٤٨) منه على تشكيل هذه المحكمة مجدداً . فقد اوجب هذا النص تأليف هذه المحكمة بشكلين مختلفين وذلك بالنسبة للقضية المعروضة عليها .

١ - فهي تتألف من الأمين العام لوزارة العدلية أو المفتش العام عند تعذر وجوده رئيساً ومن مستشارين من محكمة التمييز ينتخبها الرئيس الاول لهذه المحكمة وقاضيين ينتخبها وزير العدلية اعضاء أي ان تشكيلها قضائي محض وذلك للنظر في الادعاء الواقع أثناء الدعوى أو بعد صدور الحكم ولو كان قطعياً بشأن عدم اختصاص محكمة مذهبية أو روحية لرؤية الدعوى او لاصدار الحكم وعلى قابلية الحكم للتنفيذ وتفصل محكمة الخلافات بشكلها الآنف الذكر ايضاً في الاختلاف السليبي والايجابي على الاختصاص :

أ - بين محكمة نظامية أو شرعية ، وبين محكمة مذهبية او روحية .

ب - بين محكمة مذهبيه ومحكمة روحية .

ج - بين محكمتين مذهبيتين لا تتبعان مرجعاً واحداً .

د - بين محكمتين روحيتين لا تتبعان مرجعاً واحداً .

٢ - وتتألف محكمة الخلافات من الأمين العام لوزارة العدلية او المفتش العام عند تعذر وجوده رئيساً ومن مستشارين من محكمة التمييز ينتخبها الرئيس الاول لهذه المحكمة وعضوين من مجلس الشورى ينتخبها رئيس هذا المجلس اعضاء أي أن تشكيلها مزيج من رجال القضاء العادي والقضاء الاداري بالتساوي وذلك للفصل في الاختلاف السليبي او الايجابي على الاختصاص بين المحاكم القضائية وبين المحاكم أو السلطات الادارية .

٢ - اختصاصها :

يلاحظ مما تقدم :

أ - ان تشكيل محكمة الخلافات في سورية ليس واحداً في كل الاحوال .
ب - وأن اختصاصها أوسع من اختصاص مثيلاتها الموجودة في البلاد التي لا يكون نظامها العام الحقوقى مرتكزاً على الاصول الطائفية ولما كان وجود محاكم الاحوال شخصية في سورية بصورة مستقلة عن المحاكم النظامية يؤدي في كثير من الأحيان الى اختلاف على الوظيفة وجب أن يحل هذا الاختلاف بواسطة محكمة عليا خاصة وهذا هو السبب الحقيقي الذي أدى في الاصل لوجود محكمة الخلافات في بلادنا .

ج - ان رفع الخلاف في فرنسة لا يكون إلا في حال وجود دعوى قيد النظر لدى محكمة ولا يجوز رفعه قبل اقامة الدعوى لأن لافائدة من ذلك ولا بعد البت فيها حرمة للقضية المتنازعة . أما في سورية فان نص المادة ٤٨ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٠ الوارد ذكرها أعلاه تنص صراحة في حالة الخلاف بين المحاكم النظامية والشرعية والمذهبية والروحية على امكان رفع الخلاف « بعد صدور الحكم ولو كان قطعياً » .

د - وكذلك فقد أشار النص المذكور الى اختصاص انفردت فيه المحكمة السورية بشأن البت في قابلية الحكم للتنفيذ في حالة الخلاف على الاختصاص بين المحاكم النظامية والشرعية والمذهبية والروحية .

هـ - أما التوسع في اختصاص محكمة الخلافات السورية فيظهر بصورة جلية عند ما نص الشارع على ان لهذه المحكمة البت ايس فقط على الخلاف بين اختصاص المحاكم القضائية والمحاكم الادارية بل أيضاً بين المحاكم القضائية « والسلطات » الادارية . وهذا النص فيه شطط لأن مثل هذا الخلاف غير جائز في الاصل على اعتبار ان السلطات الادارية مقيمة بقرارات المحاكم القضائية وأن محكمة الخلافات

انما وجدت في الاصل للنظر في الخلاف الناشئ بين محكمتين وليس بين محكمة وسلطة ادارية .

وعلى كل لايجوز لمحكمة الخلافات ان تنظر في اساس القضية بل يقتصر اختصاصها على تعيين الوظيفة ، تستثنى من ذلك حالة التناقض في القرارات كما سيجيء . ولا ترفع قضية الخلاف من أجل القضايا المعروضة على محكمة الجنائيات لان الجنائيات تعقل الاداريات ولا من أجل القضايا المرفوعة الى محكمة التمييز لأن هذه المحكمة تنظر في الحكم فقط وترأس فصيلة واحدة من المحاكم الا انه يمكن رفع الخلاف بعد النقص واعادة الدعوى الى المحكمة الاصلية التي تنظر في أساس الدعوى مجدداً .

٣ - انواع الخلافات :

أ - الخلاف السليبي : عندنا وفي فرنسه تعريفه واحد والاصول المتبعة في حله واحدة وهو يحصل عند ما محكمتان من فصيلتين مختلفتين تقرران عدم وظيفتها في نفس الدعوى المعروضة عليها تباعاً فيخشى صاحب المصلحة أن يستهدف للاستئساف عن إحقاق الحق فيرفع الخلاف أمام محكمة الخلاف وهذه تثبت أحد القرارين وتفسخ الآخر .

ب - الخلاف الايجابي : وهو يحصل عند ما يقرر كل من القضاء العادي والقضاء الاداري اختصاصه في قضية واحدة وفي فرنسه 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 يدها عن القضية فاصرت هذه المحكمة على قرارها . وليس للقضاء العادي ان يثير قضية الخلاف الايجابي في فرنسة . اما في سورية فالقضية ليست على هذا النحو . بل يحق رفع الخلاف الايجابي على السواء لا كبر ممثل في القضاء (وزير العدل) او الادارة (الوزير أو المحافظ) بعد ان يكتب احدهما مذكرة للفريق الآخر وينتظر الجواب مدة شهر كامل وفي

خلال خمسة عشر يوما تلي انقضاء هذا الشهر يرفع الخلاف امام محكمة الخلاف التي عليها ان تبث في القضية خلال ستين يوما .

ج — الخلاف في حالة قرارين متناقضين : تتماز هذه الحالة عن حالة الخلاف الایجابي بان كلتا المحكمتين تبثان ايجابا في قضية اختصاصهما ولكن كلا منهما ترد الدعوى في الاساس لاسباب تتناقض مع الاسباب التي ترد المحكمة الثانية الدعوى نفسها من اجلها . لدينا مثالان شهيران عن حالة التناقض .

١ — قضية الباخرة الشراعية لميريس التي كانت ملكا خاصا لاحد الافراد الفرنسيين وكانت مضمونة من قبل شركة التأمين من اجل الطوارئ العادية ومن قبل الدولة الفرنسية من اجل الاعمال الحربية . كانت هذه الباخرة راسية في البحر الاسود اثناء حرب القرم عام ١٨٥٦ وجرقتها العاصفة نحو ميناء سيستبول ففرقت بفعل المدافع الروسية . فطالب صاحبها بالتعويض فرفضت كل من الدولة والشركة طلبه مما اضطره لاقامة الدعوى . فاقام دعوى التعويض لدى القضاء العادي فرد هذا القضاء الطلب مجرما الاعمال الحربية واقام الدعوى امام القضاء الاداري وهذا بدوره رد الدعوى مجرما العوامل الطبيعية أي أن كلا من المحكمة العادية والمحكمة الادارية نظرتا في أساس الدعوى ولم تقتصر على البت في قضية الاختصاص .

٢ — قضية روزاي : شخص دعي من قبل صاحبه لمرافقته في نزهة بسيارته الخاصة فاصطدمت هذه بسيارة عسكرية مسرعة وجرح روزاي من جراء الاصطدام . اقام دعوى التعويض بالاعطال والضرر على صاحب السيارة الذي ادعى 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 مجرمة السيارة العسكرية واقام الدعوى على الدولة امام مجلس الشورى فرد المجلس الدعوى من اساسها بحجة ان السيارة العسكرية لم تكن مخطئة بل كانت سرعتها معتدلة وموافقة لآظمة السير المرعية . وهكذا يكون القضاء العادي والقضاء

الاداري قد فصلا في أساس الدعوى ولم يكتفيا في البت بقضية الاختصاص مما أدى الى وجود قرارات متناقضين .

امام مثل هذه الحوادث قرر قانون ٢٠ نيسان ١٩٣٢ في فرنسا ان على محكمة الخلاف البت في أساس القضية بصورة قطعية خلافا لاختصاصها الطبيعي الذي وجدت من أجله في قضية وروزي قسمت المسؤولية على الفريقين اي على صاحب السيارة العادية وعلى الدولة فادى كل منها نصف التعويض المحكوم به . أما قضية الباخرة الشراعية ايريس فبقت كعدد كبير مثلها دون أن تقر أن يحمى لعدم وجود محكمة خلافت قبل عام ١٨٧٢ .



الفصل الثاني

المركزية واللامركزية

(١) مبادئ عامة:

١ — تعريف المركزية واللامركزية : المركزية نهج اداري يجمع جميع السلطات في ايدي ممثلها في العاصمة واللامركزية Décentralisation نهج اداري يوزع هذه السلطات بين هؤلاء الممثلين « واشخاص حقوقية » غيرهاموجودة 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 ادارية لا علاقة للسياسة بها . ففي الاتحاد (كما في اميركا وسويسرا) لا يوجد وحدة لا في التشريع ولا في الحكومة ولا في القضاء العدلي بينما في فرنسه مثلاً توجد وحدة في كل هذه الامور وهذه الوحدة لاتعارض مع اللامركزية الادارية الموجودة فيها .

وكذلك في سورية في الوقت الحاضر، اما فيما مضى فقد كانت تتمتع محافظتنا الازقية وجبل الدروز بلامركزية سياسية وادارية في آن واحد ، هذا في الواقع ان كانتا تخضعان لتشريع خاص بكل منهما يختلف عن التشريع الذي كان ساري

المفعول في بقية النحاء الدولة . أما قانوناً فكان لهما استقلال مالي وإداري أي انهما كانتا تتمتعان باستقلال ذاتي وقد ألغي هذا الاستقلال بتاريخ ٨ كانون الثاني ١٩٤٥ بالنسبة لمحافظة جبل الدروز وبتاريخ ١٥ كانون الثاني ١٩٤٦ بالنسبة لمحافظة اللاذقية (القانون رقم ١٣٣ والقانون رقم ٢٣٣) .

٣ - الفرق بين الامر كزية وعدم التجمع : ان اسلوب عدم التجمع ويقال له اسلوب « تخفيف الأعباء » Déconcentration هو نهج إداري يرمي الى توزيع السلطات ليس بين ممثلها في العاصمة واشخاص حقوقية موجودة في الملحقات بل بين ممثلها في العاصمة « وممثلي » هؤلاء الممثلين في الملحقات . فإذا اخذنا من صلاحيات الوزراء واعطيناها الى المحافظين او من هؤلاء الى القائم مقامين وهلم جرا نكون قد قمنا بعملية عدم التجمع . وقد نهج قانون الموظفين السوري رقم ١٣٥ تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٤٥ على مبدأ عدم التجمع فقد حفت المادة ١٣ من هذا القانون من اعباء رئاسة الجمهورية وأعطت صلاحيات تعيين الوزراء والامناء العاميين والمحافظين فأصبح تعيين الموظفين على الشكل الآتي :

١ - بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء للوظائف ذات المرتبة الاستثنائية والممتازة والاولى .

٢ - بمرسوم بناء على اقتراح الوزير للوظائف ذات المرتبتين الثانية والثالثة .

٣ - بقرار وزاري بناء على اقتراح الأمين العام للوظائف ذات المرتبتين الرابعة والخامسة .

٤ - بقرار من الأمين العام للوظائف الخلفتين الثانية والثالثة في الادارة المركزية .

٥ - بقرار من المحافظ بناء على اقتراح رئيس المصلحة للوظائف الخلفتين الثانية والثالثة في منطقة المحافظة .

وكذلك منح الاجازات للموظفين ونقلهم وقبول استقالتهم فقد ورد بشأنها

أحكام مختلفة في قانون الموظفين الأساسي تشير كلها الى اتباع نهج عدم التجمع من قبل الشارع السوري .

ويمكن ان يصحب الامر كزية الادارية عدم التجمع كما هي الحال في سرورية ويشبهون عدم التجمع بمطرفة ذات يد قصيرة يمكن بواسطتها احكام الضرب .

الفرق بين الامر كزية والاقليمية : الامر كزية تستند على تقسيمات صنعية بينما الاقليمية Regionalisme تستند على اعتبارات جغرافية وتاريخية واقتصادية وعنصرية .

يوجد في الوقت الحاضر اتجاه كبير نحو الاقليمية في فرنسا حيث يريدون أن يشكلوا 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 والامر كزية :

في فرنسا : بدأت فرنسا في عهدها القديم بلامركزية واسعة فكان عدد الاشخاص الاداريين لا يحصى وكان لا يوجد رابطة بينهم على الاطلاق . وقد أوجدت الثورة الفرنسية لامركزية منسقة على اساس الانتخاب (حتى القضاة والاساقفة كانوا يعينون عن طريق انتخاب الشعب) وكان لذلك محاذير جمّة فاقى نابليون وبتشريع السنة الثامنة اوجد نظام المركزية على نطاق واسع وحل التعيين محل الانتخاب ثم سادت الافكار الحرة رويداً رويداً واحتلت من جديد الامر كزية مركزاً لاقتفاءً في عام ١٨٣٠ و ١٨٤٨ و ١٨٧١ إلا ان الفرنسيين يعترفون بالشخصية الادارية للمحافظة والناحية ولا يعترفون للقضاء بهذه الشخصية فليس للقائم مقام الفرنسي حق تمثيل القضاء الذي بقي عبارة عن قطعة من الاراضي الفرنسية فيها ممثل للسلطة المركزية . واخيراً قد وسع المرسوم الاشتراعي المؤرخ في ٥ كانون الاول

سنة ٩٢٦ مبدأ الامر كزية في فرنسا إذ زاد في اختصاص مجالس المحافظات المحدة عام ١٨٧١ وكذلك توسعت الامر كزية بفعل القوانين الصادرة عام ١٨٨٢ (انتخاب رئيس البلدية من قبل المجلس البلدي) و ١٨٨٤ (نظام البلديات) والمراسيم الاشتراعية لعام ١٩٢٦ التي زادت صلاحيات المجالس البلدية وجعلت كثيراً من قراراتها نافذة بملء الحق وقد جاءت حكومة فيشي وقضت على الامر كزية التي نشأت ونمت خلال قرن ونصف إلا ان قوانين المركزية الضيقة التي اتت بها قد ألغيت بالتشريع الصادر بتاريخ ٢١ نيسان ١٩٤٤ .

٢ - في سوريا : في عهد الدولة العثمانية كانت الامر كزية واسعة (سلطة الولاية) ولكن في العصر الحميدي اخذت سلطة الولايات بالتقلص حتى جاء الاتحاديون عام ١٩٠٨ فعززوا كثيراً فكرة المركزية تأميناً لمآربهم القومية . وبعد الحرب اخذت افكار التحرر بالاتساع فلوحت تشريع عام ١٩٣٦ وصدر القراران ٥ و ٦ لـ اللذان يرتكزان على احدث نظريات الامر كزية الادارية . وجميع المشاريع المعدة بهذا الصدد والمستندة على تقارير الخبراء الاداريين ترمي في الوقت الحاضر إلى توسيع العمل بأسلوب الامر كزية الادارية .

(٣) مظاهر الامر كزية :

تعرف الامر كزية بالمظاهر الآتية :

أ - تعدد الاشخاص المعنوية : بينما المركزية المطلقة لاتتعرف إلا على شخص الدولة نرى الامر كزية الادارية تتجنى إلى ايجاد اشخاص اداريين عديدين ففي فرنسا (٩٨) ولاية اعترف لها بالشخصية الحقوقية منذ عام ١٨١١ و (٣٨٠٠٠) ناحية معترف لها بالشخصية الحقوقية منذ القرن الثاني عشر وعدد كبير جداً من المؤسسات العامة احدثت بقوانين خاصة وكلها تتمتع بشخصية معنوية . وفي سوريا توجد في الوقت الحاضر مدينة ممتازة وتسع محافظات مقسمة إلى « ٣٥ » قضاء وهذه الاقضية مقسمة بدورها الى « ٩١ » ناحية على ان عدد المحافظات والاقضية والنواحي

يمكن تعديله بموجب قانون (انظر المادة الثالثة من القرار ٥ / ل ر المتضمن النظام الاساسي الادارة في سوريا) .

ب - الانتخابات : تعرف الامر كزية ايضاً بافتتاح مجال الانتخابات 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 فرنسا وسوريا بواسطة ترشيح زملائهم وفي روسيا السوفيتية ينتخب سوفيات الطلاب اساتذتهم . ولهذا فان الامر كزية تعتبر بحق من مظاهر الديمقراطية ونتيجة مباشرة لنظمها .

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 المتضمن نظام محافظة مدينة دمشق الممتازة) ويجب التصديق الصريح في الامور 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 والهلالات ، القروض ، منح الامتيازات . وهناك التصديق الضمني بسكوت الوزارة مدة من الزمن (٣٠ يوماً في القرار ٦ / ل ر) فاذا انقضت هذه المدة ولم يقرن القرار بتصديق وزير الداخلية اعتبر هذا القرار مصدقاً بصورة ضمنية .

(٤) حسنات وسيئات كل من المركزية واللامركزية :

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

ملوكا للحديد والفولاذ والبترول والقمح ضمن البلاد ، اضيف إلى ذلك ما اوجدته حرية الاجتماع من جمعيات خيرية واقتصادية يخشى طغيانها عندما تملك وتغنى وعلاوة على ذلك فان حركة النقابات آخذة بالازدياد وهي قد تقوى على الحكومة فكل هذه العوامل تستدعي وجود سلطة مركزية قوية تتمكن من فرض سيطرتها وهيبتها على الرعية .

اما سيئات المركزية فتظهر من مفهوم مخالف حسنات الامر كزية .

الامر كزية : أ - حسناتها :

١ - تخفف من اعباء الوزارات وتراكم الاعمال لديها وتجعلها في غنى عن النظر بالامور التافهة وتحملها على الاهتمام بالتوجيه العام في العاصمة يجب أن يكون الحكم اخصائيين في تسيير الشؤون العامة .

٢ - تساعد على سد حاجات الاهلين التي تختلف عن بعضها البعض من منطقة لاخرى فتدرس هذه الحاجات عن كثب وأهل البيت أدري بما فيه .

٣ - تساعد على انماء الحريات فيتصرف اهل المنطقة بشؤونهم الخاصة بملء حريتهم ويكونون بعيدين عن التأثيرات السياسية ويقنعون بحسن تصرف أولياء الامر لانهم منهم واليه .

ب - سيئاتها : ١ - تزيد في اعباء الخزينة إذ تكثر المشاريع فينجم عن ذلك زيادة في النفقات وبالتالي زيادة في الضرائب ٢ - تولد تحزبات من جراء الانتخابات ولا سيما ان هذه الانتخابات إقليمية محلية .

بعد البحث في حسنات وسيئات كل من هذين النهجين لا يمكننا القول بان احدهما افضل من الاخر ، ولكن ذلك يتوقف على وضع البلاد الجغرافي (انكلترا جزيرة لا تخشى الغزو ولذلك يمكنها اتباع لامر كزية واسعة) وتاريخ البلاد وحالتها المالية ، والعناصر المتكونة منها . فكل هذه الامور تؤلف « الاقليم الاداري » في البلاد فاذا اردنا ان نحدد هذا الاقليم بالنسبة للبلاد السورية نجد ان سعة الاراضي

وبعد الاهلين عن مركز العاصمة وصعوبة المواصلات على الرغم من التحسن الذي طرأ عليها في هذه السنوات الاخيرة وكذلك قلة كثافة السكان كل ذلك يدعو إلى الاخذ بأسلوب الامر كزنية على نطاق واسع. إلا انه لما كانت الدولة السورية لاتزال فتية في ممارسة الاستقلال كان لابد من وجود ادارة قوية في العاصمة تكون مهابة الجانب وتتمكن من الاشراف على المؤسسات الامر كزنية في الملحقات فتحسب هذه المؤسسات لها حساباً. وبهذا يكون للملحقات حق اقتراح الخدمات العامة فتقوم الادارة المركزية باحداث هذه الخدمات ويكون للملحقات عمل التنفيذ ولكن تحت اشراف الادارة في العاصمة ومراقبتها. وبهذا نكون قد طبقنا عملياً المبدأ الاداري القائل بوجوب تطبيق « الادارة عن قرب والحكم عن بعد ».



الفصل الثالث

الوصاية الادارية

(Tutelle Administrative)

(١) تعريفها :

الوصاية الادارية هي المراقبة التي يقوم بها موظفو السلطة المركزية أو شخص معنوي آخر متمتع بالامر كزنية إزاء شخص معنوي آخر ادنى منه فالادارة المركزية تمارس وصايتها على مجالس المحافظات وهذه تمارس وصايتها على مجالس الاقضية وهذه بدورها تمارس وصايتها على المجالس التي هي أدنى منها في السلم الاداري . ولم توضع الوصاية الا كدواء لمساوى الامر كزنية حتى لا يصبح الارتباط بين مختلف الاشخاص المعنوية في الدولة عند تمتعها بالامر كزنية امراً وهمياً فتتفكك عرى الدولة وتضيع وحدتها .

(٢) الفرق بين الوصاية الادارية والحدود القانونية :

الحدود القانونية هي عبارة عن الاوامر والنواهي التي نصت عليها القوانين التي تقيد حرية عمل الاشخاص الادارية كالحدود الموضوعة للبلديات من اجل ممارسة خطتها الاجتماعية فاذا سمحت لها القوانين القيام بعمل تجاري لا يدخل في الاصل ضمن اختصاصها كتأسيس مخبز او صيدلية فليس لها ان تتعدى هذه الحدود الى سواها من الاعمال وعليها ان تلغي عملها الاستثنائي الذي قامت به فيما اذا اقدم الافراد على تحقيق مشروع مماثل .

(٣) — الفرق بين الوصاية الادارية والتسلسل :

عندما نبحث في التسلسل نكون امام شخص اداري واحل كالدولة مثلاً فنقول ان هناك تسلسلاً بين موظفي الدولة . وعندما نبحث في الوصاية الادارية نكون ازاء اشخاص اداريين متعددين يتمتعون بالشخصية المعنوية فنقول ان الدولة تمارس الوصاية على المحافظات وعلى المؤسسات العامة .

(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 تستهدف حماية القاصر فقط .

ب — في الوصاية الادارية يكون الموصى عليه حراً في اعماله وتصرفاته تحت مراقبة الوصي الا في بعض الحالات فالمادة (١١٣) من القرار (٦) تخول وزير الداخلية قيد النفقات الاجبارية في الموازنة وكذلك القاعدة التي تخول الموظف الأعلى ان يحل محل الأدنى في عمله بعد اذاره 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 العقد واهمية الاعمال فهي اذن نسبية بعكس الوصاية العادية التي تتبع خطأ واحداً الى ان يبلغ القاصر سن الرشد .

(٥) — انواع المراقبة :

أ — تتأمن المراقبة اما عن طريق « التصديق » وهو الاستثناء لان الاصل في النهج الامر كبري حرية العمل ولذلك فقد شبهوا التصديق بنظرية العدل المقيد التي اصبحت بالية . ويصدر هذا التصديق حسب الاحوال عن اشخاص مختلفين (رئيس

الدولة او الوزير او المحافظ او القائم مقام) وهو على نوعين فاما ان يكون التصديق صريحاً عندما يقترن قرار الموصى عليه بتوقيع الوصي الاداري او باصدار قرار يصدر به قرار الموصى عليه واما ان يكون ضمناً وذلك بسكوت الوصي الاداري مدة من الزمان عينها القانون دون ان يقوم بتصديق قرار الموصى عليه وقد وضع علم الحقوق الادارية للتصديق القواعد الآتية :

- ١ — للوصي ان يصدق القرار او أن 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 اتخذته وليس على عهدة السلطة التي صدقته .
 - ٤ — أما رفض التصديق فانه يحمل الوصي الاداري مسؤولية الرفض فيما اذا كان ذلك ناجماً عن اهماله وبسببه .
 - ٥ — يحق للشخص الاداري الموصى عليه ان يقيم الدعوى لدى الشورى بسبب رفض التصديق كأن يدعي عدم الاختصاص او خرق القانون او فساد الشكل .
- ب — وتأمين المراقبة ايضاً عن طريق « الابطال » فاذا كان قرار الشخص الاداري الموصى عليه غير تابع للتصديق فذلك لا يمنع ابطاله من قبل السلطة الوصائية وهذا الابطال على نوعين فاما ان يلجأ اليه مباشرة بالاستناد الى قاعدة التسلسل الاداري او قضائياً بواسطة مجلس الشورى كأن يقيم وزير الداخلية الدعوى أمام هذا المجلس طاعناً في صحة انتخابات المجالس والهيئات الادارية المحلية (المادة ٤٨ من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٢ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ المتضمن قانون مجلس الشورى) او كأن يميز الوزير المختص قرار لجنة التأديب الى المجالس المذكور (المادة ٩ من المرسوم التشريعي رقم ٧١ تاريخ ٣٠ حزيران ١٧٤٧ المتضمن الملاك الخاص بمجلس الشورى) .

ج — وهناك ايضاً « مراقبة التنفيذ » : فعندما يتخذ قرار تابع للتنفيذ ويكتسب اشكاله القانونية يعمد الى التنفيذ وللسلطة الوصائية مراقبة هذا التنفيذ عن طريقين :

عن طريق الموازنة بواسطة قيد المخصصات الإلزامية مباشرة وعن طريق نماذج دفاتر الشروط وهي تتضمن عادة شروطاً إجبارية ملزمة لا بد من وضعها في صلب العقد وشروط اختيارية يمكن الاتفاق على الاستغناء عنها وشروط متروكة على البياض ويتفق على وضعها الطرفان وقد يستلزم تنفيذ القرار أعمالاً فرعية تابعة للتصديق كامتلاك بعض العقارات مثلاً فعندئذ تظهر الوصاية الإدارية للوجود بصورة صريحة ومراقبة التنفيذ هذه تشبه حق الاعتراض .

مراقبة الأشخاص — وقد تظهر الوصاية بواسطة « مراقبة الأشخاص » : ان الحكومة المركزية تراقب المحافظ في الأعمال الإدارية التي يقدم عليها . فالمحافظ يمثل المحافظة والادارة المركزية في آن واحد ولكن عندما تتعارض مصالح الدولة مع مصلحة المحافظة يقوم بتمثيل الدولة ويكون اكبر اعضاء لجنة المحافظة ممثلاً لها . ويقوم المحافظ بمراقبة اعمال القائمقام والقائمقام 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 . أي ان مراقبة الاشخاص تكون عن طريق تعيينهم فان كانوا منتخبين تصبح الوصاية الادارية مقتصرة على ممارسة السلطة التأديبية إزاءهم .

إن مراقبة الاشخاص هذه موجودة ايضاً لدى المؤسسات العامة ولو كانت ذلك على نطاق ضيق .

المراقبة المالية هـ — المراقبة المالية : عدا عن المراقبة العليا التي هي من خصائص « ديوان المحاسبات » بموجب القانون رقم ٣٨ المؤرخ في ٢٤ ايار ١٩٣٨ تمارس السلطة الوصائية مراقبة مالية عن طريق التفتيش المالي والاقتصادي وهو سلاح قوي بيدها إزاء الشخص المعنوي الموصى عليه .

وبهذا الصدد تمارس السلطة الوصائية بنوع خاص مراقبتها فيما يتعلق بقبول الموصى عليه للهبات فالسلطة الوصائية لا تشجع هذه الهبات لأن الخزينة لا تقبض عنها رسوم الانتقال ولا أنها تجرد الأموال وتجعلها غير خاضعة للتداول ولا أنها

تخول الشخص المعنوي قوة ونفوذاً ماديين ينتج عنه نفوذ سياسي من شأنه إقلاق الدولة . ولذلك فإن السلطة الوصائية لا تخول الموصى عليه قبول هبة ما إلا ضمن الشروط التالية :

١ — يجب أن يكون الموهوب له شخصاً معنوياً متمتعاً بأهلية قبول الهبات أي ان يكون له وجود قانوني وأن لا يكون في حالة من حالات عدم الاهلية التي تمنعه من قبول الهبة بسبب قيود خاصة وضعت على الهبة فتخرجها عن اصلها .

٢ — يجب ان لا تكون الهبة معلقة على شروط ليس باستطاعة الشخص المعنوي الموهوب له تحقيقها .

٣ — وأخيراً لا بد للشخص الموصى عليه ان يستأذن السلطة الوصائية بقبول الهبة وبدون هذا الاذن تكون الهبة باطلة ويتعرض الموصى عليه للمسؤولية .
هذا وقد تكون المراقبة المالية شديدة عندما تقدم السلطة الوصائية على اسداء المساعدات للأشخاص الادارية الموصى عليها (فعندئذ تتدخل بمراقبة التصرف بهذه المساعدات على وجه التفصيل ولا يخفى ان الانسان أسير الاحسان .



الفصل الرابع

الشخصية المعنوية

تقوم بالخدمات العامة والمشاريع العامة هيئات تتمتع بالشخصية المعنوية فما هو مفهوم هذه الشخصية وما هي طبيعتها ؟

(١) -- مفهوم الشخصية المعنوية :

إن الشخص المعنوي يمتاز عن الشخص الطبيعي ووجوده ضروري لأسباب عديدة أهمها :

١ — عندما يجتمع بعض الافراد من أجل تحقيق هدف ما لا بد لهم من القيام بأعمال وعقود حقوقية وتملك بعض الاموال فالشخص المعنوي هو الذي يقوم بهذه الاعمال ويوقع هذه العقود وهو الذي يملك الاموال باسم المجموع ولو كان الأمر على خلاف ذلك لكانت هذه الاموال مثلاً ملكاً لافراد المنتسبين لهذا المجموع ولكان لدائنيهم حقوق عليها وكان يجب أن يوقع جميع هؤلاء الافراد أي عقد يتخذ لصالح المجموع وهذا طبعاً لا يمكن تحقيقه في الواقع .

٢ — ومن جهة ثانية لا بد من وجود وحدة تهيمن على ادارة أي مشروع كي يمكن احداثه وتسييره للغاية التي احدث على أجل تحقيقها .

فالخدمات العامة لا يمكن احداثها ولا تنظيمها دون مفهوم الشخص المعنوي وهكذا نقول : إن للدولة والمحافظة والقضاء (في بلادنا وايس في فرنسا) والناحية

والمؤسسات العامة شخصية معنوية تقوم بتأمين خدمة أو خدمات عامة معينة وان لكل منها املاكها وأموالها وموازنتها وانها هي التي تقوم بالبيع والشراء والتعاقد والتقاضي باسم مصلحة الأفراد المنتمين اليها .

(٢) طبيعة الشخصية المعنوية :

ان بالنسبة لبعض العلماء (دوكي وجيز) إن وجه الشبه بين الهيئات المعنوية وبين الاشخاص الطبيعيين هو أمر كفي لا يستند على أساس واقعي وهو مجرد وهم خيال . ينتج عن ذلك انه بإمكان الشارع أن يعترف بالشخصية المعنوية لهيئة ما ويسلبها عنها متى شاء ويرفض لغيرها هذا الاعتراف حسب هواه دون أن تتمكن هذه الهيئة من الاعتراض على مثل هذا التصرف ودون أن تتسلح بنظرية الحقوق المكتسبة . إن خطر هذه النظرية لا يحتاج للتدليل عليه كما انه يمكن التساؤل كيف منحت « الدولة » نفسها هذه الشخصية وهل يمكن تصور مرجع آخر سبقها في الوجود قام بمنحها هذه الشخصية ؟

وعلى نقيض هذه النظرية توجد النظرية القائلة بأن للشخصية المعنوية وجوداً حقيقياً يشبه وجود الشخص الطبيعي تماماً فكما ان جسم الانسان مؤلف من خلايا متعددة هكذا جسم الدولة أو أي شخص معنوي آخر فإنه مؤلف من أفراد . ينتج عن ذلك انه بمجرد وجود هيئة مؤلفة من مجموعة أفراد فهي تتمتع بشخصية معنوية بصورة طبيعية وليس لأية سلطة أن تنزع عنها هذه الصفة مهما كان نفوذها .

وهذه النظرية ليست أقل خطراً من الاولى لأنها تقيد السلطة العامة بأغلال تجعلها غير قادرة على ممارسة أية رقابة على الاشخاص الادارية أي انها تهدم كيان الادارة من أساسه .

والحقيقة ان الشخصية المعنوية هي في عرف الحقوق عبارة عن اسلوب أو جده الفن الاداري من شأنه تفسير الحقوق التي تتمتع بها هيئة معترف لها بهذه الشخصية

بصورة مستقلة عن الحقوق التي يتمتع بها الافراد الملتزمين اليها فيتملك الشخص المعنوي ولا يملك أفراده ويصبح الشخص المعنوي مسؤولاً دون أن توزع هذه المسؤولية ونتائجها على أفراده . هذا مع العلم ان المسؤولية المشار اليها هي مادية بحتة لأن الاجتهاد الاداري يقر بأن الشخص المعنوي لا يستهدف للمسؤولية الجزائية ولا يمكن ان ينزل به عقاب ، وهذا تأكيد لمفهوم الشخص المعنوي الذي قبلنا به ودحض للنظريتين اللتين أدلينا بهما آنفاً في تفسير طبيعة الشخصية المعنوية .

(٣) تصنيف الاشخاص المعنوية :

إذا نظرنا الى هدف الاشخاص المعنوية يمكننا القول انها اما أن تسمى وراء ربح مادي أو انها لا تستهدف مثل هذا الربح .

١ — فالشركات على اختلاف أنواعها تستهدف ربحاً مادياً لأن الشركة لا تتألف إلا ضمن الشروط الآتية :

أ — وجود عقد أو اتفاقية . ب — تقديم قسط من رأس مال الشركة . ج — السعي وراء كسب مادي لاقتسام الارباح . د — مساهمة الشركاء في المناقشات التي تستدعيها أعمال الشركة مساهمة تتلاءم مع مبلغ قسط الشريك .
٢ — أما الاشخاص المعنوية التي لا تستهدف ربحاً مادياً فقد تشكل إما بصورة اختيارية أو بصورة اجبارية .

أ — فالجمعيات على اختلاف أنواعها المؤلفة لغايات سياسية أو دينية أو اجتماعية أو خيرية أو انسانية أو فنية أو رياضية الخ ... إنما تنشأ بملء اختيار مؤسسيها ولا يلتحق بها الفرد الا اذا شاءت ارادته ذلك كما ان له حق الانسحاب منها في أي وقت كان وليس لأحد أن يعترضه في ذلك (يشترط في قانون الجمعيات النافذ في سورية أن يؤدي العضو المنسحب الاشتراك السنوي وقد حل أجله) .

ب — أما بعض الشخصيات المعنوية كالحافظات والمؤسسات العامة ... فهي ذات تشكيل قسري أي انها تحدث دون أن يكون في الاصل اي عقد أو اتفاقية بين

الأفراد المنتمين إليها . أما الدولة فنظرية روسو تقول ان تشكيلها في الاصل ناتج عن عقد اجتماعي ولكن ذلك مفتقر الى دليل وهذه النظرية ان هي إلا فرضية حقوقية لجأ إليها صاحبها من أجل تعليل احداث هذه الشخصية المعنوية .

(٤) الوضع الحقوقي للأشخاص المعنوية :

إن الأشخاص المعنوية التي هي عبارة عن أجزاء للدولة أي جميع الأشخاص المعنوية الادارية والمحافظات والأقضية والمؤسسات العامة ... تتمتع بثقة الدولة التي شكلتها بملء اختيارها في سبيل النفع العام وهي تابعة لارادة الشارع الذي له الحق باحداثها أو الغائها أو تعديل حدودها وأشكالها في سبيل تحقيق فكرة النفع العام المشار إليها .

أما بقية الأشخاص المعنوية فهي عادة غير حائزة على ثقة الادارة بصورة مطلقة ودرجة الثقة الممنوحة لها تختلف بالنسبة لصبغة « الحكومة » أي ان منحها الثقة أو سلبها عنها عائد لاعتبارات سياسية أكثر منها ادارية . فاذا نظرنا الى « الشركات » نرى ان الحكومات الاشتراكية تشجع انشاء الشركات الاقتصادية على نطاق واسع بينما الحكومات المحافظة تسمى للحد من نشاطها لئلا تصبح قوية لحد تصبح معه الدولة نفسها موضوعة تحت وصايتها . وإذا نظرنا الى تاريخ « الجمعيات » نجد ان الدول لم تقبل بحرية تأليفها إلا بعد تردد شديد ولم نصل الى وجود تشريع يعترف بحرية تشكيل الجمعيات إلا منذ فجر القرن الحالي إذ صدر في فرنسا القانون المؤرخ في أول تموز ١٩٠١ وتضمن في مادته الاولى النص التالي : « للأشخاص حق تأليف الجمعيات بصورة حرة دون اللجوء الى ترخيص أو بيان مسبق » .

وقد أخذت الدولة العثمانية بهذا المبدأ في قانون الجمعيات المؤرخ في ١٣ آب ١٣٢٥ الذي لا يزال حتى يومنا هذا مرعي الاجراء في سورية فقد تضمنت المادة الثانية منه الحكم التالي « ان تأليف الجمعية لا يحتاج الى الرخصة في أول الامر ولكنه يلزم

في كل حال اعلام الحكومة بها بعد تأسيسها وهذا الاعلام من شأنه اطلاع الادارة على نظام الجمعية وتوفيقه مع قانون الجمعيات حتى تتمكن المراجع المختصة من حل الجمعية اذا كانت مستندة على أساس غير مشروع مخالف لاحكام القوانين والآداب العامة أو كان لها غايات سياسية مخالفة لنظام الحكم في البلاد أو ساعية لتفريق العناصر المختلفة في البلاد أو كان أساس الجمعية أو عنوانها القومية أو الجنسية ، أو إذا كانت من الجمعيات السرية . ومقابل هذا الاعلام يعطى مؤسسو الجمعية « علم وخبر » أي وصول يشعر بان الادارة (وزارة الداخلية في العاصمة واكبر موظف اداري في الملحقات) أخذت علماً بتأليف الجمعية .

إلا انه إذا كان تأسيس الجمعيات حراً ضمن نطاق القانون (انظر المادة ٢٥ من الدستور السوري) فهذا لا يفيد انها بعد تأسيسها غير تابعة لأي قيد . فالجمعيات خاضعة للتفتيش الاداري والمالي من قبل المفتشين المختصين ومأموري الضابطة (المادة ١٨ من قانون الجمعيات) وهي عرضة للحل عند الاقتضاء فيما إذا خالفت احكام القوانين أو الانظمة العامة أو إذا خرجت عن أهدافها التي رسمتها لنفسها في نظامها الخاص . وحل الجمعية قد يكون بواسطة الحاكم التي قد تحكم ايضاً على مؤسسها والمسؤولين عن ادارتها بالغرامات والجزآت المنصوص عليها في قانون الجمعيات كما أن الحل قد يكون ادارياً أي بدون اللجوء إلى استصدار حكم محكمة (المادة ١٢ من قانون الجمعيات تقول ان الجمعيات التي لاتعلن امرها وتنبئ الحكومة باعطائها البيان فكما انه بعد منعها من قبل الحكومة يجازى مؤسسوها الخ ...) واخيراً قد يكون حل الجمعية أو زمرة معينة من الجمعيات بواسطة تشريع جديد (أثناء الحرب الاخيرة صدر قرار عن المندوبية العامة بحل الجمعيات الماسونية في سورية اسوة بما قامت به حكومة فيشي في فرنسا ولكن مالبث هذا القرار ان الغي بعد انهزام الفيشيين) .

أما مفعول تقديم البيان من الوجهة الحقوقية فهو انه بدونته لا يكون للجمعية شخصية معنوية فالجمعية تكتسب هذه الصفة منذ اعطائها الوصول (وفي فرنسا

يشترطون علاوة على ذلك نشر الوصول في الجريدة الرسمية) . وعلى كل لا يجوز للسلطة الادارية أن ترفض استلام البيان فيما اذا كانت مكتسباً الاشكال القانونية إذ يجب أن يتضمن البيان « عنوان الجمعية وبيان مقصدها ومركز ادارتها واسماء المكلفين بأمر الادارة وصفتهم ومقامهم » (المادة ٦ من قانون الجمعيات) .

وعندما تصبح الجمعية شخصاً معنوياً يمكنها تحقيق أهدافها ضمن نطاق القانون فيمكنها أن تملك عن طريق الشراء أما الاموال الموهوبة والموصى بها فلا يمكن للجمعية قبولها مالم يكن معترفاً بانها خادمة للمنافع العامة وفي هذه الحال يؤذن لها برخصة مخصوصة من الحكومة . وإذا كان الموهوب أو الموصى به مالا غير منقول ولم يكن من حاجة اليه للقيام بوظيفة الجمعية فيباع ويصرح في القرار الذي يعطى بقبوله بالمدّة التي يجب أن يباع فيها ويسلم بدل العقار المباع إلى صندوق الجمعية (المادة ١٧ من قانون الجمعيات) .

والاعتراف للجمعية بانها خادمة للمنافع العامة الذي يخولها قبول الهبات والوصايا يتوقف على صدور مرسوم من رئاسة الدولة بعد موافقة مجلس الشورى ويشترط هذا المجلس من أجل الموافقة أن تخضع أنظمة الجمعية لنظام نموذجي تتعهد فيه الجمعية بقبولها بمراقبة الادارة مراقبة فعالة شديدة وتقديمها تقارير سنوية عن فعالية الجمعية وتصرفاتها المالية .

ويحق للحكومة أن تلغي مرسومها المتضمن الاعتراف للجمعية بانها خادمة للمنافع العامة بمرسوم مثله لأسباب تقديرية .

(٥) زوال الاشخاص المعنوية :

يزول الشخص المعنوي اما بتحقيق أهدافه المعنوية أو بعدم امكان تحقيقها على الاطلاق وكذلك بزوال اعضائه أو باقدامهم على الغاء الشركة او الجمعية باختيارهم او إذا استهدف الشخص المعنوي للحل الاداري او القضائي . او التثريبي أما الاموال

العائدة لجمعية منعها الحكومة او فسخت برضاء اعضائها واختيارهم او بحكم نظامها الداخلي فاذا وجد نص بشأنها في نظام تلك الجمعية الاساسي (وزارة الداخلية السورية تشترط دائماً وجود مثل هذا النص) عمل به والا عمل بموجب القرار الذي يعطى من هيئة الجمعية العامة . ولكن الجمعية المنحلة لانها اسست لغرض من الاغراض المضرة والممنوعة المنصوص عليها في قانون الجمعيات فان الحكومة تأخذ اموالها وتضبطها (المادة ١٤ من قانون الجمعيات) .



الفصل الخامس

التشكيلات الادارية في الدولة

موضوع البحث :

يتناول البحث الوجه الاداري للسلطة التنفيذية ، ولذلك فاننا ان نبحث في وجهها السياسي أي « الحكومي » ولا في وجهها التشريعي ولا القضائي ، سنبحث إذن فيما يلي بالتقسيمات الاقليمية ثم ننتقل إلى الاشخاص الادارية المؤلفة على اساس الخدمات العامة والتي نسميها المؤسسات العامة .

وأهم الاشخاص الادارية الدولة وعمالها في العاصمة رئيس الدولة والوزراء ثم تأتي الشخصيات الادارية الاخرى : المحافظات والاقضية والنواحي وفيها محافظون وقائمقامون ومديرون وبجانهم مجالس مختلفة وسنبحث في كل ذلك على وجه التفصيل . إلا انه يجدر بالذكر ان التقسيمات الادارية في الدولة هي رهينة الاعتبارات الآتية :

١ — فهناك الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية التي تساعد على معرفة الحاجات

العامة وتحديد انشاء الخدمات العامة بالنسبة لهذه الحاجات على أن تكون هذه الخدمات متحلية بالصفتين الاساسيتين التاليتين وهما :

أ — الديمومة والاستمرار . ب — استفادة الجميع منها على أساس المساواة .

٢ — وهناك الاعتبارات السياسية أي النظام القائم في البلاد فالنظام النيابي يستدعي تشكيلات ادارية تختلف عن التشكيلات التي تحتاج إليها الدولة فيما إذا

كان النظام السائد في البلاد هو نظام دكتاتوري أو نظام رئيسي .
٣ — وهناك الاعتبارات التي تستند إلى الأهمية التي تعلقها الدولة والمجال الذي
تفسحه في تشكيلاتها الإدارية لمبادئ التي ذكرناها في الفصول السابقة ألا وهي مبدأ
فصل السلطات ونتائج العديدة ومبدأ المركزية والامركزية ومبدأ الوصاية
الإدارية وأخيراً مبدأ الأخذ بنظرية الشخصية المعنوية .

اولا - رئاسة الدولة

(١) انتخاب رئيس الجمهورية :

نصت المادة (٦٨) من الدستور السوري على ان رئيس الجمهورية ينتخب من
قبل مجلس النواب بالاقتراع السري وبالأكثرية المطلقة على ان يكتفى بالأكثرية
النسبية في دورة الاقتراع الثالثة وتقوم رئاسته خمس سنوات ولا يجوز إعادة
انتخابه إلا بعد فاصلة خمس سنوات ويجب ان يكون حائزاً للشروط التي تؤهله
للنيابة وان يكون بلغ من العمر خمساً وثلاثين على الأقل . ونصت المادة الثالثة من
الدستور على شرط خاص وهو أن يكون رئيس الجمهورية مسلماً . وقد تقدم اقتراح
في دورة تشرين ١٩٤٧ سببت فيه المجلس النيابي في دورة آذار ١٩٤٨ بشأن إلغاء
قيود عدم جواز تجديد انتخاب الرئيس فهذا مما يجعل الدستور السوري أكثر مرونة
من ذي قبل ويطلق حرية الناخب سيما وان الاقتراح نفسه يرمي لجعل انتخاب الرئيس
من قبل الشعب مباشرة ضمن الشروط الواردة في قانون انتخاب المجلس النيابي .

لن نبحث هنا عن سلطة رئيس الدولة الدستورية وعلاقته بالبرلمان من مخبرته
له بواسطة مراسلات وتحويله حق تأجيله وحله بموافقة مجلس الوزراء ولا عن
صلاحياته السياسية من قبول السفراء وإيفادهم وعقد المعاهدات وإعلان 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 لأن ذلك يدخل ضمن ابحاث اصول المحاكمات الجزائية .
سنتنصر إذن 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 (المادة ٧٦ من الدستور) .

ويطلق على هذه القرارات اسم « مراسيم » وهي اما مراسيم عادية او مراسيم تنظيمية او استثناء « مراسيم استراعية » .

١ — المراسيم العادية : وهي المراسيم الفردية أي التي تتناول شخصا واحداً أو أشخاصاً معينين كمرسوم تعيين أو تسريح موظف .

٢ — المراسيم التنظيمية وأنواعها : المراسيم التنظيمية على ثلاثة أنواع :

أ — الانظمة الادارية العامة (Règlements d'administration publique)

ب — الانظمة الادارية التي لها شكل الانظمة الادارية العامة :

(Règlements en forme de règlements d'administration publique)

ج — الانظمة العادية (Règlements simples) .

أ — فالانظمة الادارية العامة هي مراسيم ذات صفة عامة ولكنها تمتاز عن القانون لكونها صادرة عن رئيس الدولة بناءً على تكليف السلطة التشريعية من اجل تنفيذ قانون على ان يستشير في وضعها مجلس الشورى .

فرئيس الدولة يقوم بهذا العمل بناءً على « دعوة » الشارع وليس « بالوكالة » عنه فنظرية الوكالة متبعة في الحقوق الخاصة وليس في الحقوق العامة لأن الوظيفة

تخص الموظف ولا يجوز له التنازل عنها ولو كان رئيس الدولة يقوم بهذا العمل عن طريق الوكالة لكان النظام بحكم القانون أي غير تابع للمراجعة القضائية ولا يمكن نقضه إذ أن عمل الوكيل كعمل الاصيل بينما في الواقع نرى النظام قابلاً للفسخ لدى مجلس الشورى .

ويكلف الشارع رئيس الدولة القيام بهذا العمل لتمام 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 المتعم له؟ الجواب نعم فيما اذا كانت احكام القانون لا تكفي نفسها بنفسها ، وكلا في حال عكس ذلك .

وإذا 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 في الانظمة التي هي بشكل الانظمة الادارية العامة .

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

وهنا يمكن التساؤل لماذا يكون النظام ، وهو يضع قاعدة عامة مطبقة على الجميع كالقانون نفسه ، صادراً عن سلطة غير السلطة التشريعية أي كيف نعلل هذا الاختصاص الذي يمارسه رئيس الدولة (في فرنسا حل رئيس الحكومة محل رئيس الدولة في ممارسة السلطة التنظيمية بالنسبة للمادة ٧٧ من الدستور الصادر عام ١٩٤٦) مباشرة او بصورة غير مباشرة بواسطة قرارات أو أنظمة تصدر عن الوزراء أو المحافظين أو رؤساء البلديات ؟

الجواب هو أن لذلك اعتبارات عديدة منها سياسية ومنها ادارية .

أ — فلا يمكن للشارع ان يهتم بالتفاصيل ولكنه يضمن القانون القواعد الرئيسية الهامة فقط .

ب — والسلطة التشريعية تتنازل للسلطة التنفيذية عن هذا الاختصاص بمفعول الامر كزية .

ج — ويفترض بالسلطة التنفيذية الوقوف على المسائل الفنية واتقانها اكثر من السلطة التشريعية .

إلا أن السلطة التنفيذية بوصفها ادارة غير مطلقة اليد تماماً في وضعها قواعد عامة بل هي مقيدة بالحدود التالية عندما تسن نظاماً :

أ — يترتب عليها مراعاة « القانون » أو بالأحرى القوانين النافذة أي أنه لا يمكن مخالفة القانون عن طريق وضع « نظام » .

ب — لا يمكن للادارة ان تحد من الحريات العامة بواسطة « نظام » إذ لا بد لذلك من قانون أو تفويض صريح من قبل الشارع .

ج — لا يمكن ان يكون « للنظام » مفعول رجعي .

د — لا يمكن ان يتناول « النظام » موضوعاً تركه الدستور او القانون للسلطة التشريعية (احداث ضريبة ، عقوبة جزائية الخ ...) أو اعترف الاجتهاد للسلطة التشريعية باختصاصها فيه بشكل حصري .

ولما كان لا يتضمن النظام عقوبة جزائية وجب التساؤل في تحديد المؤيد الجزائي لحرمة النظام . فهذا المؤيد بالنسبة للأنظمة المتعلقة بالموظفين ناتج عن اعتبار الموظف الذي يخرق حرمة النظام كأنه خارج على الطاعة التسلسلية ولذلك فانه يستهدف للعقوبات المسلكية المنصوص عليها في قانون الموظفين . أما بالنسبة لبقية الانظمة التي يتوجب على الافراد مراعاتها فان خرقها قد يكون مؤيداً بعقوبة خاصة كما هو وارد مثلاً في المادة (١٤٧) من القرار ٥/لر المتعلق بالتشكيلات الادارية ونصها « كل مخالفة للأوامر والقرارات التي تتخذها السلطات الادارية وفقاً لأحكام هذا القرار تعاقب بجزاء نقدي من خمس الى خمسين ليرة لبنانية سورية وبالحبس من اسبوع

الى شهر او باحدى هاتين العقوبتين فقط . ولا يمنع ذلك فرض العقوبات التي هي أشد منها المنصوص عليها في قوانين خاصة . يفرض هذه العقوبات حاكم الصلح في خلال مدة شهر واحد ويكون حكمه غير قابل الاستئناف .

هذا نص خاص يطبق في حالة مخالفة الاوامر والقرارات اي الانظمة الادارية بالاستناد الى قانون معين . أما بوجه العموم فلخالفات التي تقع بالنسبة للأنظمة الادارية على اطلاقها وكذلك الأنظمة الصادرة عن السلطات البلدية فقد ورد بشأنها عقوبة جزائية في المادة (٢٥٤) من قانوننا الجزائي .

٣ - المراسيم الاشتراعية : Décrets Législatifs هي المراسيم التي لها صفة القانون وهي تصدر عن السلطة التنفيذية .

١ - في فرنسا تنحصر السلطة التشريعية استثناءً برئيس الدولة 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 أيضاً بعض الحالات التي تتخلى فيها المجالس التشريعية لرئيس الجمهورية الفرنسية عن اختصاصها وذلك في حالة الثورات أو 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 و ١٩٣٧ و ١٩٣٨ عند هبوط سعر الفرنك بناء على طلب الحكومة . وقد طالبت حكومة بريان عام ١٩١٦ للمرة الاولى بتحويلها حق اصدار مراسيم اشتراعية فرفض طلبها آنذاك على اعتبار ان هذا التفويض من شأنه دمج السلطتين التشريعية والتنفيذية لمصلحة السلطة التنفيذية . ولكن بعد ذلك قضت الظروف المالية الخاصة بمنح الحكومة هذه الصلاحية مراراً وتكراراً . وفي عهد حكومة فيشي حلت الحكومة محل السلطة التشريعية في اصدار الاوامر ordonnances التي كان لبعضها مفعول

القانون بالنسبة للموضوع الذي كانت تتناوله ولكن عندما زالت حكومة فيشي الغيت جميع الاوامر الصادرة عنها .

٢ — في سورية تطورت قضية المراسيم الاشتراعية في عهد الانتداب كانت السلطة التشريعية محصورة بشخص المفوض السامي عن طريق قرارات يصدرها مباشرة أو عن طريق المراسيم الاشتراعية التي كانت تصدر عن الحكومة السورية وتقرن بتصديق المفوض السامي واثناء الحياة النيابية الاولى من عام ١٩٣٦ إلى ١٩٣٨ صدف ان طلبت الحكومة صلاحية اصدار المراسيم الاشتراعية فتمتحت هذا الحق من اجل مدة محدودة في سبيل اختصار الوظائف وتخفيف الاعباء المالية . وفي عام ١٩٣٩ تشكلت حكومة المديرين العامين وعاد حق اصدار المراسيم الاشتراعية الى الحكومة على ان يقرن عملها بموافقة المفوض السامي . ثم في عام ١٩٤١ وبموجب القرارين ٧١ و ٧٢ / ل . ر المؤرخين في ٢ نيسان اصبحت 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 فتمتحت الحكومة في عام ١٩٤٤ حق اصدار مراسيم اشتراعية من اجل تسليم الصلاحيات التي كان يمارسها الجانب الفرنسي في البلاد وصدرت بالواقع سلسلة من المراسيم الاشتراعية تقيماً لهذه الغاية . وكذلك صدر في ٢١ أيار ١٩٤٧ القانون رقم ٣٢٦ بتفويض الحكومة حق اصدار مراسيم اشتراعية بمشاريع قوانين الملاكات التي اقترتها لجنة الملاكات البرلمانية المؤلفة بموجب قرار المجلس النيابي في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٤ كانون الثاني ١٩٤٧ .

وعلى هذا يكون لدينا في سورية نوعان من المراسيم الاشتراعية ، فالنوع الاول

ما صدر منها في زمن لم يكن الدستور فيه مطبقاً وقد تناول بعضها مواضيع هامة ولذلك وجب العمل بها الى ان يستعاض عنها بقوانين اصولية تصدر عن السلطة التشريعية الشرعية وقد احتاط الدستور السوري الامر ونص في المادة (١١١) على أن «تبقى الشرائع الحاضرة نافذة الى ان تعدل بقوانين جديدة». والنوع الثاني يتناول المراسيم الاشتراعية التي صدرت بتفويض المجلس فكلما تخول الحكومة حق اصدار المراسيم التشريعية يتحتم عليها عرض هذه المراسيم على المجلس النيابي الذي يعود له الحق في الغائها أو تصديقها أو تعديلها.

والمراسيم الاشتراعية كالقوانين لا تجوز المراجعة القضائية بشأنها في سورية أما 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 أن يدخل عليها أي تعديل كان ولا يمكن ان يعفي أحداً من التقييد بهذه القوانين ، يوضع قانون خاص بكيفية نشر القوانين وتنفيذها » وقد صدر المرسوم الاشتراعي رقم (٥) تاريخ ١١ شباط ١٩٣٦ لهذه الغاية .

تنص المادة (٧٩) من الدستور السوري على مايلي : « ينشر رئيس الجمهورية القوانين في خلال الشهر الذي يلي احوالها للحكومة بعد تقريرها نهائياً ، واذا لم ينشر القانون في هذه المدة اصبح نافذاً حكماً » . والمقصود اذا لم يصدق القانون خلال هذه المدة من قبل رئيس الجمهورية واذا لم يعد الرئيس القانون للمناقشة فيه ثانية « خلال المدة المعينة للنشر » (المادة ٨٠ من الدستور) اصبح نشره في الجريدة الرسمية من قبل الحكومة ممكناً كي يصبح نافذ المفعول . وتضيف المادة (٧٩) الحكم التالي : « أما القوانين التي يصرح المجلس بانها مستعجلة فيجب نشرها في خلال ثمانية أيام .

ماهي صلاحيات رئيس الجمهورية فيما يتعلق بالنشر ؟

١ — عليه أن يصدق القانون كما أقره المجلس دون ادخال أي تعديل كان عليه (المادة ٧٢) .

٢ — لا يمكن أن يعني أحداً من التقييد بالقوانين التي أقرها المجلس .

٣ — تنشر القوانين وتذاع ضمن الكيفية الواردة في القوانين الخاصة أي بموجب أحكام المرسوم التشريعي رقم ٥ المؤرخ في ١١ شباط ١٩٣٦ المذكور آنفاً .

٤ — قلما يلجأ رؤساء الجمهوريات الى ممارسة حق إعادة القانون ثانية للمجلس من أجل مناقشته مجدداً .

٥ — واذا أعيد القانون الى المجلس لمناقشته ثانية وثبت المجلس قراره الأول بأكثرية الثلثين فيصبح القانون نافذاً ووجب نشره (المادة ٨٠) وهذه القاعدة معمول بها أيضاً في دستور الولايات المتحدة الاميركية بينما بعض الدساتير تكتفي حتى في هذه الحال بالأكثرية المطلقة العادية أي بالقاعدة العامة المتبعة في اقرار القوانين دون اللجوء الى قاعدة تقوية العدد .

٦ — والمراسيم التي يصدرها رئيس الدولة تأمينا لتنفيذ القوانين يجب أن تكون متخذة ضمن إطار 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 تجاوزه حدود السلطة ، كما انه يجوز الاعتراض على مثل هذه العقود أمام السلطة مصدرة العقد نفسها وهذا ما يسمونه بالاعتراض العفوي او المباشر (Recours gracieux) .

٢ — تأمين تسيير الخدمات العامة : وهذه الخدمات العامة تؤلف ادارات عامة على رأس كل منها وزير ، ورئيس 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 بأحكام القانون المالي المؤرخ في عام ١٩٣٩ وعملاً بأحكام المرسوم الاشتراعي رقم

٣١ المتضمن التصنيف الموقت وعملاً بأحكام المراسيم الاشتراعية المختلفة التي نصت على ملاكات مختلف الوزارات والقانون الأساسي للموظفين رقم ١٣٥ تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٤٥ وعلى كل في 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 تتقيد بعدد معين من الوزارات ولا تلجأ الى قانون من أجل تحديد هذا العدد . أما 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 . وقد تقدم اقتراح بتعديل هذه المادة من الدستور في دورة تشرين ١٩٤٧ وسيتم فيه بدورة آذار ١٩٤٨ وهو يرمي الى الغاء قيد تحديد عدد النواب وفي ذلك حكمة لأن هذا القيد لامبرور له سيما وأن مقتضيات الاستقلال قد تضطر لايجاد عدد أكبر من الوزراء كما جاء في الأسباب الموجبة للاقتراح المقدم بالتعديل .

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

وقد اعترف مجلس الشورى صراحة بهذه المهمة الملقاة على عاتق رئيس الدولة في قضية « لابون » . وخلاصة هذه القضية هو ان رئيس الجمهورية الفرنسية اتخذ مرسوماً حدد بموجبه نظام سوق السيارات وأوجب على سائقي السيارات الحصول على اجازة سوق خاصة ولم يستحصل « لابون » على هذه الاجازة واذ صدف له أن ارتكب مخالفة لنظام السير فقبض عليه ولو حق بداعي مخالفته الانظمة المرعية . اعترض « لابون » طالباً الى مجلس الشورى الغاء مرسوم رئيس الجمهورية بمحجة مخالفته « لحرية » الذهاب والاياب المصونة في بيان حقوق الانسان والتي ينتج عنها

افساح المجال لأي كان أن يسير كيفما شاء على قدميه او بواسطة ركوب الخيل أو العجلات او السيارات . الا أن مجلس الشورى رد دعوى «لابون» قائلاً إن حرية السير مقيدة بحدود الامن العام التي تستوجبها أعمال الضابطة وان هذه الاعمال هي من المهام الادارية الملقاة « بصورة طبيعية » على عاتق رئاسة الدولة وان نظام سوق السيارات الصادر عن رئيس الدولة هو قانوني لا تشوبه شائبة .

مأنبأ - الوزارة

(١) تعيين الوزراء :

يختار رئيس الجمهورية رئيس الوزراء ويعين الوزراء بناء على اقتراح رئيسهم ويقبل استقالتهم ... (المادة ٧٥ من الدستور) . ويمكن اختيارهم من غير النواب (المادة ٨٩ من الدستور) .

(٢) وظائفهم الادارية :

للوزراء وظيفتان : الاولى حكومية والثانية إدارية فوظيفتهم الحكومية أي السياسية ، تتم عندما يقومون بعملهم مجتمعين في مجلس الوزراء الذي قالت عنه المادة (٨٨) من الدستور انه مهيمن على جميع دوائر الدولة وإنه 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 في الاصل سلطة تنظيمية بل يصدرن عقوداً فردية يطلق عليها اسم « قرارات » . إلا أن المادة (٤٧) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٤٦ ابتكر بهذا الخصوص قاعدة جديدة إذ أناط السلطة التنظيمية

برئيس مجلس الوزراء بدلاً من رئيس الجمهورية على أن يشترك معه بتوقيع الأنظمة
الوزراء المختصون..

٢ — السلطة التسلسلية : انهم يمارسون السلطة التسلسلية بحق الموظفين
التابعين لهم فلا يوجد موظف غير تابع لوزارة وكل وزارة تشبهها مما تتألف قاعدته
من أصغر الموظفين مرتبة ويشغل رأسه الوزير .
كيف يمارس الوزراء سلطتهم التسلسلية ؟
أ — بواسطة التعاليم .

ب — بواسطة العقوبات المسلكية .
أ — التعاليم الوزارية : وتسمى البلاغات ويخسر مفعولها بالموظفين المرسله
اليهم دون سواهم من الموظفين وعلى الاخص دون سواهم من الافراد . وهنا يتبين
لنا الفرق بين سلطة الوزراء وسلطة رئيس الدولة في سوريا فرئيس الدولة يصدر
انظمة يخضع لها جميع افراد الشعب على السواء ، ينتج عن ذلك :
١ — عدم صلاحية الافراد من أجل اقامة دعوى ابطال بشأن بلاغ وزاري .
٢ — عدم قانونية حكم صادر عن الحاكم ومستند فقط على مضمون بلاغ
وزاري ، فليس للبلاغ صفة النظام بل هو تابع له .

ب — العقوبات المسلكية : بما ان الوزير هو الرئيس الأعلى 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 الأول : ويشمل العقوبات الخفيفة التي يجوز للوزير « أو لأمين 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 ،
وإبطال الترفيع . (راجع المادة ٢٥ من قانون الموظفين الأساسي التي تحدد المرجع

الذي يفرض هذه العقوبات على الموظفين بالنسبة لمراتبهم والجهة التي يجب ان تفرض العقوبة بناء على اقتراحها) .

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

١ - لا تدون العقوبات المسلكية في السجل العدلي بل يكتفى بتدوينها في إضارة الموظف .

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

٣ - لا تلفظ العقوبات المسلكية بشأن مخالفات أو 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 فالقاعدة الاساسية في الحقوق الجزائية انه لا جرم ولا عقوبة بدون قانون .

٤ - قد تطبق العقوبة المسلكية حتى في حال براءة الموظف أمام المحاكم الجزائية فالعقوبتان غير متلازمتين . ولذلك فقد نصت المادة (٤٠) من قانون الموظفين الاساسي رقم ١٣٥ على أن « يحال الموظف على لجنة التأديب لمحاكمته من الناحية المسلكية مهما يكن الحكم الصادر بحقه » .

٥ - العفو العام لا يطبق على العقوبات المسلكية ما لم يرد نص صريح بذلك وفي قوانين العفو العام الصادرة في سورية موقف متردد للشارع بشأن تشميل الجرائم المسلكية بالعفو ، فتارة يرى القانون ساكتاً عنها ومرة شملها بالعفو العام ، وعلى الغالب قرر الشارع عدم تشميلها به بصورة صريحة .

٣ - تمثيل الوزراء شخص الدولة المعنوي : وهذه هي الوظيفة الثالثة من وظائف الوزراء الادارية وبهذه الصفة يتخذون جميع المقررات العائدة لأمالك الدولة ويوقعون جميع العقود التي تنشأ عنها التزامات للدولة أو عليها ويمثلون الدولة لدى

القضاء كل ضمن اختصاص وزارته وشذوذاً عن ذلك يخول القانون المحافظين او القامقامين حق تمثيل الدولة لدى القضاء في دعاوى معينة أو بشأن بعض العقود التي نص عليها صراحة. وبصفته ممثلاً لشخص الدولة المعنوي يعقد الوزير النفقات ضمن اعتمادات الموازنة ويصفي هذه النفقات، أما الأمر بصرفها في فرنسا يصدر ذلك عن الوزير المختص. أما في سورية فكان أولاً أمر الصرف عائداً لوزير المالية وقد اعطي المحافظون هذه الصلاحية وكالة عنه بموجب القرار ٥/ل.ر (المادة ٤١) ثم اصبح الوزراء أمري صرف اساسيين كل ضمن اختصاص وزارته بموجب أحكام المادة ٤٩ من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٥ المؤرخ في ٣٠ حزيران ١٩٤٧ المتضمن الملاك الخاص بوزارة المالية.

٤ — سلطتهم الوصائية : يمارس الوزراء هذه الوصاية باسم الدولة على الاشخاص المعنوية المتمتعة بإدارة لامركزية وعلى اعمال هؤلاء الاشخاص لا سيما وزير الداخلية فانه يمارس سلطة وصائية واسعة إزاء البلديات كما سيجي.

٣ — مسؤولية الوزراء :

يستهدف الوزراء لمسؤولية مثلثة : سياسية وجزائية وحقوقية .

١ — فالمسؤولية السياسية هي تلك التي أشار اليها الدستور السوري عندما نص في المادة (٩٠) على أن « الوزارة مسؤولة بالتضامن تجاه مجلس النواب فيما يختص بالسياسة العامة وكل وزير مسؤول على الانفراد عما يتعلق بالامور التابعة لوزارته.. » فالمسؤولية السياسية تؤول الى نزع الثقة واستقالة الوزير المسؤول او الوزارة بكاملها ضمن الاصول التي حددها الدستور وبحيث من خصائص الحقوق الأساسية .

٢ — والمسؤولية الجزائية هي تلك التي نصت عليها المادة ٩٤ من الدستور السوري بقولها انه في حالة ارتكاب احد الوزراء الخيانة العظمى أو إخلاله بواجبات الوظيفة « يحق » لمجلس النواب أن يقرر محاكمته ولا يجوز اتخاذ هذا القرار إلا بأكثرية ثلثي مجموع النواب . وعندئذ يحاكم الوزير المتهم أمام المحكمة العليا

(المادة ٩٥) . ولم تصدر حتى الآن في سورية اصول المحاكمات الواجب اتباعها لدى هذه المحكمة التي أشارت المادة ٩٧ من الدستور الى وجوب صدورها بموجب قانون . أما بحث هذه المسؤولية على وجه التفصيل فيعود الى الحقوق الدستورية والجزائية .

٣ - المسؤولية الحقوقية هي التي يهمننا بحثها في الحقوق الادارية وهي تستهدف تضمين الوزير مادياً وقد أشارت اليها المادة (٩٤) من الدستور حيث قالت « تحدد تبعة الوزراء الحقوقية في قانون خاص يراعى فيه مبدأ التبعة المالية تجاه الدولة » . ولم يصدر هذا القانون بعد أو بالأحرى إن القانون رقم (٣٨) المؤرخ في ٢٤ أيار ١٩٣٨ القاضي بتأسيس ديوان المحاسبات تنفيذاً لحكم المادة (١٠٣) من الدستور قد عدد في المادتين (٢٠ و ٢١) منه الموظفين الذين يحاكمون عن الأعمال الادارية المالية او عن الحسابات المكلفين بها من أجل تحديد ضمانهم بالمال . وقد صرحت الفقرة الثانية من المادة (٢٥) من القانون المذكور بأن « تقدير تبعة الوزراء بصفتهم آمري تصفية أو آمري صرف للنفقات يعود للمجلس النيابي وحده الذي يرفع اليه ديوان المحاسبات تقريراً بالخالفة والتجاوز الواقع » .

وعلى هذا فيكون القانون رقم (٣٨) المذكور لم يأت بجديد فيما يتعلق بتحديد مسؤولية الوزير الحقوقية بل انه كرر بالنتيجة المبادئ العامة التي تضمنها الدستور وأحال «تقدير التبعة» للمجلس النيابي أي انه لم يحل القضية من أساسها بوجود نص قانوني خاص يحدد تبعة الوزراء الحقوقية كما أشارت الى ذلك المادة ٩٤ من الدستور . ولدينا في سورية نص آخر أكثر حداثة يشير الى مبدأ التضمين المالي أي المسؤولية الحقوقية نعي بذلك المادة (١٣٦) من قانون الموظفين الاساسي رقم ١٣٥ تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٤٥ ونصها: « كل مرسوم او قرار يتخذ خلافاً لأحكام هذا القانون او الملاكات الخاصة يلغى أو يعدل بمرسوم أو قرار من السلطة التي اتخذته وعلى كل يحق للمرجع الأعلى الغاؤه أو تعديله . وعلى وزير المالية أن يسلك الطرق القانونية لتضمين « الموظف » المسؤول جميع الأضرار التي تكبدتها الخزينة أو جزءاً منها »

وهذا النص أيضاً لا يحدد تبعة الوزراء لأنه وإن استطردت المادة بقولها :
 « يقصد بالمرجع الأعلى الوزير المختص فيما يتعلق بقرار الأمين العام أو المحافظ
 ومجلس الوزراء فيما يتعلق بقرارات الوزراء » إلا أن ذلك لا يفيد إلا من أجل
 « إلغاء » القرار المخالف للقانون أو « تعديله » أما سلوك الطرق القانونية من قبل
 وزير المالية فهو من أجل تضمين « الموظف المسؤول » أي بعبارة أخرى محاسب
 الوزارة لأنه لا يمكن اعتبار الوزير موظفاً لأن وظيفته ليست دائمة وهو غير تابع
 لأنظمة الموظفين لا من حيث التعيين ولا من حيث انتهاء الخدمة ولا من حيث
 المحاكمة الخ ...

فمسؤولية الوزراء الحقوقية بقيت إذن معلقة كما هي الحال في اغاب بلاد العالم
 وما ذلك الا لسبب عدم وجود مرجع قضائي صالح لتحديد هذه المسؤولية فديوان
 المحاسبات ليس له هذا الاختصاص كما أسلفنا ، وكذلك مجلس الشورى الذي ليس
 له أن يحكم على الموظفين ومن باب أولى على الوزراء . أما المحكمة العليا البرلمانية
 فاختصاصها جزائي ، كما أنه ليس للمحاكم العادية أن تحكم وزيراً خوفاً من خرق
 حرمة مبدأ تفريق السلطات . ولكن في الحقيقة يوجد سبب جوهري في عدم تحميل
 الوزير مسؤولية مادية إزاء الدولة ذلك انه غير مكلف في الاصل تدقيق جميع
 المعاملات المالية قبل توقيعها فذلك يستحيل عليه القيام به في الواقع وهو يسترشد
 بآراء الموظفين المسؤولين الذين يجب عليهم تحمل المسؤولية الحقوقية في النهاية .

يستنتج مما تقدم ان عملية تحديد مسؤولية الوزراء الحقوقية إزاء الدولة بقيت
 دون حل على الرغم من جميع المحاولات لاقرارها فقد أرادوا في فرنسا تضمين وزير
 العدلية « بيرونه » Peyronnet عام ١٨٢٩ لأنه وافق على بناء بهو للطعام في وزارة
 العدلية دون التحقق من وجود المخصصات اللازمة لهذه الغاية ولكن الدعوى
 لم تقترن بالنتيجة فاضطر الملك آنئذ لصرف النفقة من مخصصاته الخاصة .

وفي مصر محاولة لوضع قانون خاص من أجل محاكمة الوزراء وقد تقدمت
 الحكومة بمشروع قانون بهذا الخصوص نصت فيه على ما أسمته « جريمة الغدر »

أي الاعتداء على أموال الدولة وأموال الأفراد وقد جاء في الأسباب الموجبة للمشروع المذكور ما يلي : ولما كان الوزراء مهمين على شؤون الدولة ويملكون بحكم مراكزهم من النفوذ والسلطان ما لا يملكه غيرهم من الموظفين قد يغري ذلك بعضهم بالعبث بحقوق الأمة وسلطتها والاضرار بمصالح الدولة العامة بوسائل لا تتوفر لغيرهم من الموظفين. لذلك كان لابد لحماية تلك الحقوق وصيانة تلك المصالح من تقرير مسؤولياتهم الخاصة عن هذه الافعال .

ولم يقتصر مشروع القانون المذكور بالتصديق حتى الآن فيما نعلم . وعلى كل لابد من الإشارة الى ان هذا المشروع انتبه الى قضية هامة وهي تحديد مسؤولية الوزراء الحقوقية ليس فقط إزاء الدولة بل الافراد أنفسهم . ولا يغربن عن البال ان مسؤولية الوزراء إزاء الافراد من جراء أخطائهم الخاصة أي التي لا علاقة مباشرة لها بالوظيفة هي خاضعة للقواعد العامة ويحكم الوزراء من اجلها كبقية الافراد بينما المسؤولية الحقوقية الناجمة عن أخطاء الوظيفة المرتكبة إزاء الدولة أو إزاء الافراد فانها تبقى في الواقع غير محددة وتؤول بالنهاية الى المسؤولية السياسية كما انها رهينة بشرف الوزير المستهدف للمسؤولية المالية .

٤ — مساعدو الوزراء : Sous-Secrétaires d'Etat

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 وليس للوكلاء ان يوقعوا المراسيم عن الوزراء كما ان ليس لهم حضور مجلس الوزارة الذي يرأسه رئيس الجمهورية ولكن لهم ان يحضروا مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الوزراء. أما في سورية فقد اوجد قانون الموظفين الاساسي وظائف امناء عامين للوزارات لمعاونة الوزراء في ادارة شؤون وزاراتهم وهم مسؤولون امامهم من

الناحيتين الفنية والادارية ويقومون عنهم بالتوقيع ضمن الدائرة التي يحددها لهم الوزير المختص وهم يعقدون اجتماعات لدراسة بعض الشؤون الادارية والفنية التي يحيلها اليهم مجلس الوزراء لابداء الرأي . وهم يتأزون عن وكلاء الوزراء بكونهم دائمين أي أنهم لايسقطون بسقوط الوزارة بل يخضعون للملك دائم .

٢ — الغرفة الخاصة : موظفو الغرفة الخاصة يمارسون وظائف ثلاث : وظيفة ادارية ووظيفة فنية ووظيفة سياسية . فموجب وظيفتهم الادارية يستلمون الكتب الواردة الى الوزير ويطلعونه عليها ويوزعونها على دوائر الوزارة . وموجب وظيفتهم الفنية يساعدون الوزير على تمثيل الوزارة أما وظيفتهم السياسية فهي الرئيسية إذ يقومون بصلة الوصل بين الوزير والبرلمان وبين الوزير وناخبيه . ينتخب الوزير موظفي غرفته بملء حريته وهم يزولون بزواله وإذا كانوا من موظفي الملك والحقوا موقتاً بالغرفة الخاصة فلا يجوز ترفيعهم بصورة استثنائية بل يتبعون القواعد العامة المطبقة على سائر الموظفين كما ورد صراحة في القانون الفرنسي تاريخ ١٦ نيسان ١٩٣٠ ومثل هذا النص وارد في بعض الملاكات السورية الحديثة فقد نصت المادة ٤١ من المرسوم التشريعي رقم ٦٧ المؤرخ في ٣ حزيران ١٩٤٧ على أن موظفي « المكتب الخاص » غير دائمين لأن لرئيس الوزراء انهاء مهمتهم في كل وقت وان مهمتهم تنتهي حكماً بانتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء دون أن يحق لهم المطالبة بأي تعويض .

٣ — دوائر الوزارة : تضم كل وزارة عدداً من المديريات والدوائر والشعب

ويوزع 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 إلى منشئين فمعاوني رؤساء دواوين أو شعب فرؤساء دواوين أو شعب أو مفتشين فمعاوني مديرين أو رؤساء دوائر فمديرين فمفتشين عامين فأمناء عامين .

٤ — المجالس Conseils : يوجد أحياناً بجانب الوزير مجلس استشاري يبدى آراءه 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). وفي سورية بعض هذه المجالس لها صفة الديمومة كالمجلس الاسلامي الاعلى للاوقاف ومجلس الشورى الذي له اختصاص استشاري علاوة على اختصاصه القضائي وهذان المجلسان مرتبطان برئاسة مجلس الوزراء، وبعض المجالس لها صفة موقته أي انها تزول بانتهاء المهمة الملقاة على عاتقها ولها صفة لجان تؤلف لغاية معينة .

ثانياً — المحافظات

(١) تطور التشكيلات الادارية في سورية : *النتيجة :*

١ — العهد العثماني : قسم القانون العثماني المتضمن ادارة الولايات العامة المؤرخ في ١٣ آذار ١٣٢٦ أراضي الدولة إلى خمسة أقسام : ولايات أوسناجق مستقلة فألوية فأقضية فنواح فقري . وفي عام ١٣٣١ اصدرت الحكومة العثمانية قانوناً موقتاً اسمه قانون المفتشين العامين أوفدت بموجبه المفتشين إلى الولايات لتقف على النتيجة العملية لتطبيق قانون ادارة الولايات .

٢ — بعد الحرب العامة : في ١٥ نيسان ١٩٣٢ صدر القرار ٤١٥١ بشأن التشكيلات الادارية في الدولة السورية وقسم أراضي الدولة إلى أربع درجات :ولايات فمتصرفيات فأقضية فنواح ثم في ١٠ كانون الثاني ١٩٣٦ صدر عن المفوض السامي «بناء على المادة ١٠٩ من الدستور السوري» القرار ٥/ل . ر وهو يتضمن التشكيلات

الادارية فقسم الدولة إلى أفضية والاقضية إلى نواح . وبهذا أصبحت التقسيمات الادارية ثلاثية وقد صدر بنفس التاريخ القرار ٦ / ل . ر . وهو يتعلق بادارة محافظة المدينة الممتازة أي 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 الامر كزية وعدم التجمع . وسيتبين لنا ذلك في دراستنا لمضمون هذا القرار الذي قسم اراضي الدولة السورية إلى تسع محافظات (بما فيها محافظة الاسكندرونة) ولم يتعرض لذكر محافظتي اللاذقية وجبل الدروز . وفي الوقت الحاضر توجد في سورية عدداً محافظة مدينة دمشق الممتازة محافظات دمشق وحلب وحمص وحماة وحمول والفرات والحزيرة وجبل الدروز واللاذقية وليس هذا العدد حصرياً بل يجوز تعديله بموجب قانون (المادة ٣ من القرار ٥ / ل . ر) .

يعتقد البعض ان التقسيمات الادارية الثلاثية واجبة الاختصار فاما انه يجب اللجوء إلى الغاء الاقضية أو الى الغاء النواحي . إن هذا الاقتراح غير وجيه ومما ذلك لإللا أسباب الآتية :

- ١ — ان الغاء وحدة ادارية يعرض الدولة لمشاكل عملية في تسيير الاعمال .
- ٢ — إن هذا الالغاء لا يؤدي لأي اقتصاد في النفقات فاننا إذا الغينا الاقضية وجب الاستعاضة عنها بعدد من المحافظات أو النواحي وإذا الغينا النواحي تحتم علينا الاستعاضة عنها بعدد من الاقضية وإلا فنكون قد أبعدنا المواطنين عن المراكز الادارية التي عليهم مراجعتها في امورهم أي اننا نكون خالفنا مبدأ الامر كزية الذي تمتشى عليه الدولة السورية اسوة بسائر الدول الراقية في مضمار الادارة .
- ٣ — إن اختصار التقسيمات الادارية على النحو المقترح يؤدي إلى القضاء على التطور الاجتماعي لأن صوت الادارة المركزية لا يصل عندئذ بسهولة إلى اسماع

المواطنين البعيدين عن العاصمة فدير الناحية هو خير ممثل للسلطة المركزية لدى هؤلاء المواطنين وهو خير وسيط لا يصلح أوامر هذه السلطة لهم والسهر على تنفيذ هذه الاوامر وملاحظة التطور الاجتماعي في الاقسام النائية عن العاصمة .

٤ — أما القول بان لبنان قد اختصر التقسيمات الادارية والغى النواحي منذ عام ١٩٣٠ (المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم ٥ تاريخ ٣ شباط ١٩٣٠) دون أن ينتج عن ذلك أي محذور فهذا لا يمكن الاحتجاج به فالرجوع إلى نظرة خاطفة يلقيها المرء على خريطة لبنان تظهر لة قصر المسافات بين الاقضية ومرکز المحافظات وبين مركز هذه المحافظات والعاصمة. هذا من جهة ، ومن جهة ثانية إن كثافة السكان في لبنان بمعدل ١٠٣ أشخاص للكيلومتر المربع يجعل السكان على مقربة من ممثلي الادارة بينما أراضي سوريا الشاسعة وقلة كثافة السكان فيها (٢٠ شخص في الكيلومتر المربع على الاكثر) من شأنها عدم جواز الأخذ بالنظام اللبناني ولذلك يجب الاحتفاظ بالتقسيمات الثلاثية في سوريا اسوة بما هو جار في بقية الدول العربية واغلب الدول الاجنبية .

ولكن مع اقرارنا بصحة مبدأ التقسيمات الادارية الحالية في سوريا إلى ثلاث وحدات نذكر في نفس الوقت أن هذه التقسيمات جاءت كيفية من حيث سعة هذه الوحدات وعدد سكانها وكيفية ارتباطها ببعضها وما ذلك إلا لان العوامل السياسية هي التي أملتها ومتى تأثرت الادارة بالسياسة فسدت وخرجت عن طبيعتها الاصلية . مثال ذلك أن محافظة حلب تبلغ مساحتها (٢٠٦٧٠) كيلومتراً مربعاً وتضم ما يقارب ثلث سكان الدولة وهي مقسمة الى أحد عشر قضاءً بينما مجموع أقضية الدولة يبلغ (٣٥) قضاء . فاذا قارنا هذه الارقام بالارقام المقابلة لها في أية محافظة اخرى وجدنا تفاوتاً عظيماً ويكفي أن نذكر أن محافظة حمص لا قضاء فيها وان محافظة حماه فيها قضاء واحد وهلم جرا .

لا بد اذن من اعادة النظر في التقسيمات الادارية الحالية في سورية وليس الغرض من اقتراحنا هذا أن تقسم الدولة إلى محافظات متساوية في المساحة وعدد السكان بل

الغاية تقسيمها إلى أقسام منطقية تجمع فيها وحدات ادارية على أساس المنافع الاقتصادية المشتركة والعوامل الاجتماعية المتقاربة وعلى أساس -اللامركزية الصحيحة وعدم التجمع الذي نشده فكل ذلك يساعد على رقي الادارة وإتقان العمل الاداري وسرعة انجازه .

(٣) المحافظ :

١ — نظامه الشخصي : أ — كان المحافظ يعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية على ان يكون سورياً متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية هذا هو نص المادة (١٢) من القرار ٥/ل . و قد جاءت بعدئذ المادة (٣٧) من المرسوم الاشتراعي رقم ١٦٠ تاريخ ١٠ آب ١٩٤٣ المتضمن تنظيم وزارة الداخلية وتحديد ملاكها و اضافت إلى هذه الشروط الاساسية شروطاً تفصيلية بقولها :

١ — أن يكون « المرشح » اتم الرابعة والثلاثين من عمره على الاقل .
٢ — أن يكون قد خدم مدة خمس سنوات متوالية على الاقل في المرتبة الثالثة بصفة معاون مدير أو رئيس دائرة أو مفتش اداري أو قائممقام قضاء من الصنف الاول أو أن يكون من موظفي المرتبتين الاولى أو الثانية في ملاك الادارة المركزية والتفتيش في وزارة الداخلية أو في ملاكات الدولة العامة .

وقد أجاز النص المذكور تعيين خمسي عدد المحافظين بصورة استثنائية من الاشخاص غير التابعين لملاكات الدولة على أن يكون تعيينهم بصورة مؤقتة حتى إذا مارسوا هذه الوظيفة مدة خمس سنوات متوالية أصبحوا في عداد موظفي السلك وأمكن عندئذ نقلهم إلى وظيفة مماثلة في ملاكات الدولة .

أما المرسوم التشريعي رقم ٧٦ الصادر في ٣٠ جزيران ١٩٤٧ المتضمن ملاك وزارة الداخلية الجديد فقد عدل هذه الاحكام على الوجه التالي :

١ — أصبح تعيين المحافظين تابعاً للقواعد العامة من حيث الشكل أي أن المحافظ يعين بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء إذا

كان من المرتبة الممتازة أو الاولى وقد اوجبت المادة (٣٢) من المرسوم التشريعي رقم ٧٦ اتباع هذه الاصول حتى ولو كان المحافظ من المرتبة الثانية خلافاً للقاعدة العامة المنصوص عنها في المادة (١٣) من قانون الموظفين الاساسي التي تكتفي في تعيين موظفي المرتبة الثانية بمرسوم بناء على اقتراح الوزير المختص دون اللجوء إلى موافقة مجلس الوزراء وما ذلك إلا لأن المحافظ يمثل جميع الوزارات .

٢ - لقد خفضت المادة (٣٢) من المرسوم التشريعي رقم ٧٦ الآنف الذكر استثناء الحسين إلى الخمس الواحد واناطته بتقدير مجلس الوزراء دون التقييد بشرطي الشهادة والمسابقة وجعلت هذا التعيين موقتاً وعدم قبول المحافظ المعين على هذا الشكل إلا بعد انقضاء خمس سنوات متوالية في الوظيفة وعدم نقله الى وظيفة أخرى من ملاكات الدولة العامة إلا بعد قبوله نهائياً في عداد موظفي الدولة .

ب - وأول واجبات المحافظين الاخلاص لنظام الحكم في البلاد وللحكومة القائمة ولذلك عند تسلمهم الوظيفة تحتم المادة (١٤) من القرار ٥/ل . ر أن يقسموا أمام وزير الداخلية الممين الآتية : « اقسم بالله العظيم أن اقوم بواجبات وظيفتي بامانة وأكون عادلاً تجاه جميع الاهالي في محافظتي » ويسلم وظيفته رسمياً وينظم بذلك محضر يدل على استلامه الوظيفة . ويترب على المحافظ الإقامة في مركز محافظته ولا يجوز له مغادرته إلا بعد استئذان وزير الداخلية فينب عنه عندئذ موظفاً يختاره من بين موظفي محافظته ولكن إذا تجاوز غيابه الشهر أو إذا غاب عن اراضي المحافظة مها كانت مدة الغياب وجب أن يصادق وزير الداخلية على اختيار الوكيل مسبقاً .

ج - وكان المحافظون على صنفين بالنسبة للمرسوم الاشتراعي ١٦٠ المذكور آنفاً فمحافظو حوران وحمص وحماة كانوا من المرتبة الثانية وبقية المحافظين من المرتبة الاولى أما بالنسبة للملك وزارة الداخلية فقد أصبح المحافظون من المرتبة الممتازة أو الاولى أو الثانية على أن تعيين مرتبتهم بناءً على تقدير مجلس الوزراء وقد تضمن الجدول رقم (٢) الملحق بهذا الملك أربع وظائف محافظين من المرتبة الممتازة

وثلاثاً من المرتبة الاولى واثنين من المرتبة الثانية . ولهم كلهم امتيازات خاصة من حيث انهم يقدمون على سائر موظفي المحافظة ويكون سكنهم على نفقة الدولة ولهم نفقات تمثيل خاصة تحدد في الموازنة وسيارة تمكنهم من التجول في انحاء المحافظة والانتقال للعاصمة 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 اللجنة التأديبية المختصة على أن يقرن قرار هذه اللجنة بمرسوم غير قابل لطرق المراجعة الا لطريق التمييز لدى مجلس الشورى بسبب نقص في الشكل أو خرق للقانون .

٢ - اختصاص المحافظ :

تتمتع المحافظة بالشخصية المعنوية ولذلك فالمحافظ يقوم بتمثيل الدولة والمحافظة في آن واحد وله 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 من أجل تطبيق قواعد النظام (انظمة التجول أو انظمة الصحة الخ ...) وأما باعمال افرادية عند ما يأمر مثلاً باغلاق محل مشبوه أخلاقياً أو خطر من حيث البناء وعندما يأمر باخراج اجني خارج الحدود (في المحافظات الواقعة على الحدود والا فهذا الحق يعود لوزير الداخلية) ويحق للمحافظ أن يطلب القوة العمومية وأن يستعملها لصيانة النظام والامن في محافظته وعلى موظفي القوى العمومية أن 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 أحكام المحاكم وله أن يتذاكر مع النيابة العامة في القضايا التي تهم الحكومة والتي لها علاقة بالنظام العام .

٢ - للمحافظ صفة ضابط الضابطة القضائية فيقوم بذاته أو بواسطة ضباط الضابطة القضائية الآخرين بالملاحظات أو التحقيقات المنصوص عليها في القانون .

٣ - يجوز للمحافظ تثبيت الحالة الراهنة في حال اغتصاب عتار « بصورة فاضحة »

إذا خشي حصول اضطراب في النظام العام دون أن يكون لذلك تأثير على الحكم الذي تصدره السلطات القضائية لحسم الخلاف فيما بعد . والمقصود بالغصب الفاضح أن يكون آنياً ومن شأنه تعديل الحالة الراهنة أي ازالة اليد الموضوعة على العقار .

ج - ممارسته السلطات الوصائية : يمارس المحافظ هذه السلطة بالنسبة للقائمقامين

الموضوعين على رأس الاقضية في محافظته إذ يكون هؤلاء القائمقامون مسؤولين

أمامه 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 يكلف يد هؤلاء القائمقامين والمديرين كما يحق له

أيضاً أن يكلف يد سائر الموظفين المنوط به أمر تعيينهم وكلف 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 لمحافظة . أما التصديق على بعض موازنات البلديات الكبرى (حلب ، حمص ، حماة ،

دير الزور ، اللاذقية) بما فيها موازنة محافظة المدينة المتنازعة 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 في الموازنة

وبعد استطلاع رأي رؤساء الدوائر المختصين وقد عددهم الملحق رقم ٢ للقرار

٥ / ل ر كالمحورين والكتاب والمباشرين والمعاونين القضائيين ورؤساء الجباة
والرسميين ومعلمي ومعاملات التعليم الابتدائي ورؤساء الورش والممرضين ومأموري
الزراعة المتجولين ومأموري الاحراج والمأمورين المكلفين توزيع البريد الخ ...
وبصورة عامة كل الموظفين أو المأمورين الذين لم يذكروا والذين ينتمون إلى
الملاكات الثانوية في مختلف ادارات الدولة ماعدا موظفي الامن العام. أما قانون
الموظفين الجديد رقم ١٣٥ تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٤٥ فقد خول المحافظين حق
تعيين موظفي الحلقة الثانية والثالثة في منطقة المحافظة بناء على اقتراح رئيس المصلحة
المختصة . ويقوم المحافظ ايضاً بوظيفة آمر اعطاء ثانوي في الدولة وكالة عن وزير
المالية فيعقد نفقات المحافظة ويصفيها ويعطي حوالات بها ضمن الاعتمادات المينة
شهرياً بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء وضمن الاموال الموضوعة تحت تصرف
الحاسبين المحليين بقرار من وزير المالية (المادة ٤١ من القرار ٥ / ل ر والمادة ٤٥
من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٥ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ المتضمن ملاك
وزارة المالية) .

هـ — تمثيله شخص الدولة المعنوي : بهذه الصفة يعقد المحافظ العقود باسم
الدولة ويوقع على قوائم الضرائب وعلى سندات الجباية ويمثل الدولة في الدعاوى التي
لها أو عليها وإذا تعارضت مصالح الدولة مع مصلحة المحافظة يقوم هو بتمثيل الدولة
ويمثل المحافظة أكبر أعضاء مجلس المحافظة أو مجلس قضاء مركز المحافظة الذي
حل محله .

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

٤ - مجلس المحافظة ولجنة المحافظة :

نص القرار ٥ / ل ر على احداث مجلس في كل محافظة ولجنة منشفة عن هذا المجلس اسوة بما هو جار في فرنسا . وحدد القرار المذكور عدد أعضاء المجلس المشار اليه وهو يختلف في محافظة عنه في المحافظة الاخرى وحدد شروط انتخاب بعض أعضائه وأشار إلى كيفية تعيين البعض الآخر على أساس تمثيل الطوائف المذهبية ، وقرر لهذا المجلس دورتين عاديتين وفتح المجال أمامه لدورات استثنائية وخصه بإبداء الرأي ولاسيما فيما يتعلق بموازنة المحافظة والادلاء بآماني المنطقة وحاجاتها العمرانية والثقافية الخ . . .

أما لجنة المحافظة فهي منتخبة من المجلس الآنف الذكر في أول اجتماع يعقده وهي تتألف من المحافظ رئيساً ومن أعضاء مكتب مجلس المحافظة . ووظيفتها الرئيسية تهئية أعمال المجلس والسهر على تنفيذ مقرراته .

وقد الغيت التخصصات الموزوعة في موازنة عام ١٩٤٤ لمجالس المحافظات ولذلك فلم تعقد هذه المجالس اجتماعاتها منذ بدء العام المذكور وظلت الحال على هذا المنوال إلى ان صدر القانون رقم ٢٢٠ تاريخ ١٩ كانون الثاني ١٩٤٦ فاستعاض عن مجالس المحافظات بمجالس الاقضية في مراكز المحافظات على أن تمارس الاختصاصات التي كانت لمجالس المحافظات .

رابعا - الاقضية

(١) نظرة عامة :

تضم أراضي الدولة السورية في الوقت الحاضر (٣٥) قضاء على الوجه الآتي :
محافظة دمشق تضم (٦) اقصية وحلب (١١) وحمص (لا تضم اقصية) وحماد (قضاء

واحد) وحواران (قضائين) والفرات (٣ أقضية) والجزيرة (قضاين) وجبل
الدروز (قضاين) واللاذقية (٨ أقضية).

وليس هذا العدد حصرياً بل يجوز تعديله بموجب قانون عملاً بأحكام المادة
الثالثة من القرار ٥ ل ر .

(٢) القائم مقام :

١ — نظامه الشخصي : — تعيينه : يعين القائم مقامون بمرسوم بناء على اقتراح وزير
الداخلية ويخصصون بقضاء من الاقضية 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 أتم الثلاثين من عمره على الاقل .
٢ — ان يكون من موظفي الملاك ومجازاً في الحقوق وخدم خمس سنوات
متوالية بصفة مدير ناحية من الصنف الاول أو معاون رئيس ديوان في وزارة
الداخلية أو أن يكون قد خدم مدة لا تقل عن عشر سنوات متوالية في وظيفه مدير
ناحية خمس سنوات منها على الاقل بصفة مدير من الصنف الاول فيما إذا كان لا يحمل
اجازة الحقوق . وقد فسحت المادة الآتية الذكر مجازاً لمتعدين استثنائي ضمن الشرائط
التي مر ذكرها في تعيين المحافظين الاستثنائيين على أن لا يتجاوز عدد المعينين على
هذا الشكل خمس عدد القائم مقامين المحدد في الملاك .

وقد عدلت المادة (٣٤) من ملاك وزارة الداخلية الحديث (المرسوم الاشتراعي
رقم ٧٦) قواعد تعيين القائم مقامين ونصت على أن الوظائف الشاغرة للقائم مقامين
يمكن أن تملأ بأحدى الطرق التالية :

١ — بترقية مديري النواحي المستكملين لشرائط الترفيع (ولم يعد هنالك تمييز

بين مديريات النواحي بل المراتب أصبحت للمديرين أنفسهم لا للمديريات كما
في السابق) .

٢ — بنقل الموظفين من ذات المرتبة والدرجة .

٣ — بالتعيين المباشر بالانتقاء من بين حاملي اجازة الحقوق الذين قضوا في
وظائف الدولة أو مارسوا مهنة المحاماة مدة لا تقل عن سنوات .

ويجوز بصورة استثنائية تعيين خمس عدد مجموع القائمقامين في الملاك من
الاشخاص الذين لا يحملون اجازة الحقوق وفي هذه الحالة تطبق بمقتضى الاحكام التي
تطبق بحق المحافظين المعينين دون التقييد بشرط الشهادة والمساابقة فليرجع اليها .

ب — أما واجبات القائم مقام فلا تختلف بشيء عن واجبات المحافظ إلا أن
القرار ٥/ل . ر لا يفرض عليهم تأدية معين الاخلاص .

ج — وكانت الاقضية على صنفين بموجب المادة (٢٩) من المرسوم الاشتراعي
١٦٠ وجاء القانون رقم ٣٧ وتاريخ ١٤ أيار ١٩٤٤ وعدل هذا التصنيف بان رفع
مرتبة بعض الاقضية الواقعة على الحدود الشمالية إلى المرتبة الاولى ولم يبق في المرتبة
الثانية من جراء هذا التعديل إلا أقضية الزبداني ومنبج والميادين والسليمية والزوية
إلا أن هذه القاعدة قد الغيت في ملاك وزارة الداخلية الجديد وأصبحت المراتب
تابعة للقائمقامين وليس للاقضية وفي هذا مرونة أكثر إذ يطلق يد الادارة في
النقل من قضاء إلى قضاء دون التقييد بصنف القضاء ولم يبق من تفاوت بين
القائمقامين إلا بالنسبة لدرجاتهم التي يصنفون بها ونفقات التمثيل التي يتقاضونها .
وليس للقائمقامين امتيازات خاصة سوى الحق بتقاضي نفقات التمثيل وهي في الوقت
الحاضر ١٥٠ للبعث و ١٠٠ ليرة سورية للبعث الآخر مشاهرة ، وحق التقدم
« على جميع موظفي قضائهم مهما كان السلك الذي ينتمي هؤلاء الموظفين اليه » (الفقرة
الاخيرة من المادة ٩٣ من القرار ٥/ل ر) .

د — وتنتهي خدمة القائم مقامين لنفس الاسباب التي تنتهي بها خدمة المحافظ
وضمن نفس الشرائط (انظر المادة ٣٦ من المرسوم الاشتراعي ٧٦) .

٢ — اختصاص القائمقام : القائمقامون هم في الوقت ذاته ممثلو السلطة التنفيذية وعاملو المحافظة في قضائهم . أي 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 القائمقامين بما يلي :

أ — الضابطة الادارية :

القائمقامون مسؤولون عن الادارة العامة في منطقةهم لدى المحافظ وعليهم أن ينفذوا أوامره وهم يطلعون الاهالي على قوانين الحكومة وأوامرها ويشرفون على تنفيذها . وهم مسؤولون عن حفظ النظام والامن في منطقةهم ولهم ان يستجدوا في سبيل ذلك بقوة الدرك والشرطة التي يترتب عليها تلبية طلباتهم وفقاً للانظمة الخاصة .

ب — الاختصاص القضائي :

١ — القائمقامون مكلفون مراقبة السجون وأما كمن 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 يبنياً يراجع القائمقامون المحافظة 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 بشأنهم عند الاقتضاء .

د — تمثيله شخص الدولة المعنوي :

١ — القائمقامون مكلفون القيام بوظيفة ضابط الاحوال المدنية وفقاً للقوانين والانظمة المرعية (انظر المادة الاولى من قانون النفوس السوري) .

٢ — يؤازرون مأموري مراقبه الضرائب ويسهرون على صحة جبايتها ويسهلون

مهمة الجباة ويلاحقون المدينين للخزينة ويقومون بجميع الاعباء التي وضعتها القوانين الخاصة على عاتقهم فيما له علاقة بادارة البلديات وسواها .

هـ - وظيفته كمخبر للمحافظ :

على القائم مقام ان يقوم مرتين في السنة بدورة تفقيسية 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 الافراية التي يقدمها القائم مقام بشأن الحوادث الخاصة الهامة .

(٣) مجلس القضاء :

١ - تشكيله : يتألف مجلس القضاء من أعضاء طبيعيين وأعضاء منتخبين لمدة أربع سنوات بصورة شرفية فالأعضاء الطبيعيون هم القائم مقام رئيساً ومدير المال ورئيس المراسلات ورئيس المكتب العقاري المعاين وطبيب القضاء ومأمور أو مفتش الزراعة ، أما في مركز المحافظة فيكون أعضاء طبيعيين المحافظ ومندوبه رئيساً وأحد موظفي المالية وأحد موظفي الدوائر العقارية وأملاك الدولة وبعد فصلها عن بعضها أصبح لكل منها ممثل أي انه أصبح لدى المجلس ممثل للدوائر العقارية وممثل لاملاك الدولة ، وأحد مأموري الزراعة وطبيب دائرة الصحة ومهندس من دائرة الاشغال العامة على ان يجري تعيينهم من قبل المحافظ ، أما 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

من العمر ثلاثين سنة كاملة ويدفع ضريبة مباشرة للدولة لا تقل عن خمسمائة قرش

سوري وغير امي ومقيم في المنطقة وغير محكوم مجرم من نوع الجنحة الشائنة وغير مدين للدولة او البلديات وان يكون غير منتسب لعضوية المجلس البلدي اما الناخبون فهم رؤساء مجالس البلديات غير الموظفين وأعضاء هذه المجالس والمختارون ومتعاونو المختارين واعضاء مجالس القرى والاحياء في القضاء .

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

وله اختصاصات ادارية واختصاصات قضائية إدارية .

أ — فاختصاصاته الادارية عدتها 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 ... وإبداء الرأي في تخطيط وفتح وتعيين فئة الطرق وإبداء الرأي في قيمة الرهون المقدمة للمصرف الزراعي والاصول المتبعة في إدارة الاعشار والاشراف على هذه الادارة .

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

وتبدي مجالس الاقضية رأيها بشأن جميع المسائل التي تعرضها عليها السلطة

الادارية لا سيما المسائل الزراعية والتجارية والصحية المتعلقة :بنطقة عملها . ويحق لها ان تعرب عن أمانها . 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 الغاؤها وتصحيحها بقرار من المحافظ لتجاوز الاختصاص أو لخرق القانون لذلك وجب أن تكون هذه القرارات معللة حسب الاصول .

خامساً — انوامي

(١) نظرة عامة :

أ — كما أن المحافظات قسمت الى اقضيه فالاقضيه تقسم الى نواح : يوجد في الدولة السورية حالياً (٩١) ناحية منها : (٦) في محافظة جبل الدروز و (٢٧) في محافظة اللاذقية وبقية النواحي وعددها (٥٨) موزعة على مختلف المحافظات بصورة غير متساوية (انظر جدول التقسيمات الادارية السورية في نهاية الكتاب) . وعدد النواحي كعدد الاقضيه والمحافظات غير حصري بل يمكن تعديله عملاً باحكام 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 فان الناحية لا تتمتع بالشخصية المعنوية إذ 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 الحقوقي 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 وكانت المادة (٤٦) من المرسوم الاشتراعي ١٦٠ قد حددت شروط التعيين بان جعلتها عن طريق المسابقة بين المرشحين الذين أموا الخامسة والعشرين من عمرهم شريطة ان يكونوا من حملة اجازة الحقوق « أو » أن يكونوا قد خدموا مدة ثلاث سنوات متوالية على الأقل بوظيفة منشىء اساسي من الحلقة الثانية في وزارة الداخلية ولم ينص المرسوم الاشتراعي ١٦٠ على وجود مديرين استثنائيين خلافاً لما ذكرناه بشأن المحافظين والقائمقامين ما عدا مديريات اللجاء الشمالية واللباء الجنوبية والشداده التي استثنى مديروها من الخضوع لشرط السن الواردة اعلاه وعلى أن لا ينقل مديروها في أي حال من الاحوال من مرا كزهم. وقد تعدت شروط تعيين مديري النواحي في ملاك وزارة الداخلية الجديد (المرسوم الاشتراعي رقم ٧٦ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧) إذ تضمنت المادة (٣٥) منه القواعد التالية :

١ - إمكان تعيين مديري النواحي إما عن طريق المسابقة او مباشرة بالانتقاء من بين حاملي اجازة الحقوق .

٢ - إمكان تعيين خمس مجموع عدد مديري النواحي في الملاك من الاشخاص الذين لا يحملون اجازة الحقوق على ان تطبق بحقهم الاحكام المطبقة بحق المحافظين والقائمقامين المعينين دون التقيد بشرطي الشهادة والمسابقة .

٣ - ولم تنص المادة (٣٥) الآنفه الذكر على شرط معين لسن المديرين كما كانت الحال في السابق .

ب - وكانت النواحي على صنفين بموجب المادة (٣٠) من المرسوم الاشتراعي

(١٦٠) الذي طرأ عليها تعديل في القانون رقم ٣٧ تاريخ ١٤ أيار ١٩٤٤ الذي اضاف على قائمة نواحي الصنف الاول دركوش والدانا وجوبان بك والخابور. أما ملاك وزارة الداخلية الجديد فقد استعاض عن تصنيف النواحي بتصنيف المديرين اسوة بما جرى بشأن المحافظات والاقضية كما مر .

ج — تنتهي خدمة المديرين للاسباب العامة التي تنتهي بها خدمة اي موظف آخر وتنتهي ايضاً لاسباب تقديرية يعود امرها لوزير الداخلية وحده بناء على مقتضيات المصلحة الادارية (انظر المادة ٣٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٦) ولا يتمتع المديرون بأي امتياز فيما يتعلق بتأديهم بل يعاملون اسوة ببقية موظفي الملاك .

٢ — اختصاص مدير الناحية :

- ١ — يطلع الاهالي على قوانين الحكومة واوامرها ويشرف على تنفيذها .
- ٢ — يسهر على حفظ النظام ويمكنه من اجل ذلك ان يطلب رأساً مساعدة قوى الدرك وعلى هذه القوى ان تلي الطلب وفقاً لانظمتها الخاصة ،
- ٣ — يهتم بحالة الناحية الصحية .
- ٤ — يقوم بوظيفة ضابط الضابطة القضائية .
- ٥ — يقوم بوظيفة ضابط الاحوال الشخصية .
- ٦ — يقوم بمراقبة المختارين والنواطين ويساعد مأموري المالية في جباية الضرائب
- ٧ — يقوم بكل المهام الملقاة على عاتقه بموجب القوانين والانظمة المرعية لاسيما قوانين البلديات .
- ٨ — يقوم بدورات تفتيشية في ناحيته للاشراف على شؤونها ويقدم للقاء مقام تقريراً عن ذلك وعن كل حادث هام يجري ضمن منطقة ناحيته .
- ٩ — يدعو مرة واحدة في الشهر مختاري جميع القرى الى اجتماع يعقد برئاسة لدرس المسائل المختصة بالناحية لاسيما الامور الصحية ووقائع الاحوال الشخصية ويرفع تقريراً بذلك للقاء مقام .

سادساً — القرية السورية

(١) نظرة عامة :

ان كل ناحية من نواحي الدولة تضم عدداً من القرى ولكل قرية مختار يعاونه مجلس القرية وعند اللزوم مختير معاونون كما أوجبت ذلك احكام المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٣ المؤرخ في ١٨ ايلول ١٩٣٥ الذي يطلق عليه اسم « قانون المختير » .

(٢) المختار :

١ — نظامه الشخصي :

أ — يعين عدد المختير ومعاونيه بالنسبة لعدد سكان القرية (وفي المدن بالنسبة لعدد سكان الحي) ويجوز جمع عدة قرى صغيرة (مزارع) لا يتجاوز مجموع عدد سكانها المقيمين فعلاً ١٥٠٠ نفس تحت سلطة مختار واحد يعاونه مجلس قرية . ويجوز أن يكون في القرى أو الاحياء التي يتسبب سكانها إلى طوائف مختلفة مختار معاون من طوائف الاقلية . وبهذا يكون انتقاء المختير بالنسبة لعدد سكان القرية ويكون انتقاء معاونيه على أساس طائفي . أما هذا الانتقاء فيكون من قبل القائمقام في الاقضية والمحافظ في مراكز المحافظات والقرى التابعة لها مباشرة بعد أخذ رأي مدير الناحية من قائمة ينتخبها الأهليون . وتكون مدة ولاية المختار ثلاث سنوات فاذا شغل مركزه قبل نهاية هذه المدة حل محله أحد معاونيه أو الاعضاء أو الاعضاء الملائمين في مجلس القرية بطريقة الانتقاء المبينة آنفاً .

ويشترط في تعيين المختار أن يكون اسمه مقيداً في جداول الانتخابات النيابية وأن يكون أتم الخامسة والعشرين من سنه وأن يكون ساكناً في القرية أو الحي فعلاً وأن لا يكون مدينياً للخزينة بدين مستحق الاداء وأن يعرف القراءة والكتابة

ويجوز أن يكون المختار أميناً عند عدم وجود من يقرأ ويكتب على أن يكون حائزاً بقية الشروط المطلوبة .

ولا يجوز أن يكون مختاراً أو مختاراً معاوناً الاشخاص الموجودون تحت الوصاية أو المحجور عليهم وكذا الخدمة والمأجورون لخدمة شخصية وموظفو الدولة والبلديات .

أما الاجور التي يتقاضاها المختار فهي في القرى عيناً أو بدلاً بموجب جدول توزيع يقرره مجلس القضاء ويجبى من الممتنعين بقرار من هذا المجلس وفقاً لقانون تحصيل الاموال الاميرية ، وفي المدن يستوفي المختار ومعاونوه اجرة مقطوعة يحددها القانون عن كل شهادة ينظمونها ماعد اشهادات الوفاة . وكل تجاوز في استيفاء الاجور المحددة تعرض المختار المسؤول لكف اليد والسجن من شهر إلى سنتين . ويستهدف المختار ومعاونوه إذا ارتكبوا أخطاء أثناء قيامهم بوظائفهم أو بسببها لعقوبات تأديبية فيما عدا التبعات القانونية وهذه العقوبات هي الانذار والتوقيف عن العمل لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر (ويفرضها القائمقام) والتنجية عن العمل (ويفرضها المحافظ الذي له سلطة تقديرية أيضاً في إقالة المختار ومعاونيه في أي وقت كان) .

٢ — اختصاص المختار :

أ — يمارس المختار « وظائف ادارية » حددتها المادتان ١٧ و ١٨ من المرسوم الاشتراعي ١٠٣٣ فهو مخبر الدوائر الادارية عن كل مايجري في القرية من الشؤون الهامة وهو يقوم بنشر القوانين والانظمة ويسهر على النظام العام (الأمن والصحة والراحة) في القرية ويقوم باعلام مأموري النفوس بمختلف وقائع الاحوال المدنية ويعطي الشهادات والوثائق المنصوص عليها في الاحكام المرعية وينتقي حراس الاحراج وحراس المحصولات ويعين أجورهم الخ . . .

ب — ويمارس المختار أيضاً « وظائف مالية » فهو يعاون مجلس القرية في أعمال التخمين ويساعد الجباة في تحصيل الضرائب المالية والرسوم البلدية ودخول المنازل من أجل هذه الغاية وفي قمع التهريب وإعطاء المعلومات عن حالة المكلفين

ويوقع على طلبات القروض المقدمة إلى المصرف الزراعي الخ...
 ج — ويمارس المختار أيضاً « وظائف قضائية » فهو أحد ضباط الضابطة القضائية وعليه مراقبة ممثلي السلطات القضائية في دخول المنازل أو التحريات المطلوبة رسمياً ومساعدة موظفي القوى العامة في تنفيذ مذكرات التوقيف والاحضار وما شاكلها وغير ذلك من الشؤون التي تجعل منه مساعداً فعالاً لدوائر القضاء في القرية .
 د — ويمارس المختار أخيراً « وظائف متعلقة باملاك الدولة » فيترتب عليه اعلام رئيس مكتب الاملاك بالتعديتات الممكن وقوعها من قبل الجوار على حدود القرية وبالتعديتات على العقارات والكروم والأشجار والانهار والاقنية والمطاحن والآثار القديمة، وعليه إعطاء البيانات اللازمة عن حالة مستأجري املاك الدولة والمساعدات اللازمة لهم عند الاقتضاء وعليه اعلام السلطات الادارية بالاملاك المتروكة والمحولة والغصب الحاصل على املاك الدولة الخ .

هذا يحمل اختصاص الخاتير وفي حال مخالفة الأوامر التي يعطونها ضمن اختصاصهم عليهم تنظيم محضر يستهدف بموجب المسؤولون لجزاء نقدي يتراوح بين الليرة والعشر ليرات سورية ولخمس من يوم إلى سبعة أيام أو باحدى هاتين العقوبتين.

(٣) مجلس القرية :

يجري تحديد عدد أعضاء هذا المجلس بالنسبة لعدد سكان القرية وينتخبون بالاقتراع العام المباشر لكل منطقة وكل طائفة على حدة على أساس القائمة على أن يجري انتخاب ضعف العدد المطلوب لعدد الخاتير ومعاونيهم ولأعضاء هذا المجلس فيكون هناك أعضاء ملازمون بجانب الأعضاء الأصليين . ويتنق الخاتير ومعاونوه من قائمة الفائزين بالتسلسل . مدة مجلس القرية ثلاث سنوات والعضوية غفرية وللمحافظ أو القائم مقام أن يبدل مجالس القرى قبل انتهاء مدتها القانونية وذلك في حال تمنعها عن ايفاء وظائفها أو اساءتها استعمال هذه الوظائف وله أن يعين عندئذ قسماً من الاعضاء أو كلهم .

أما اختصاص مجلس القرية فاهمها معاونة المختار في كافة الامور المتعلقة بتنظيم القرية ورفاهيتها والاشتراك معه بتوقيع الوثائق والشهادات التي تبرز للمحاكم والدوائر الرسمية وكل شهادة يطلب للمجلس التوقيع عليها تأييداً لتوقيع المختار .

(٤) اصلاح قانون المختاتير

هذا بحمل الاسلوب المتبع في ادارة القرية السورية ، ولكن في الواقع لم تتبع الادارة اسلوب الانتخاب إلا مرة واحدة بعد صدور المرسوم الاشتراعي ١٥٣ ، ومنذ عام ١٩٣٦ حتى يومنا هذا لقد ضرب صفحاً عن اجراء الانتخابات لأن الممارك الانتخابية أدت الى تشويش اوضاع كثير من القرى وأوجدت عداوات شديدة أدت أحياناً الى جرائم سياسية حتى فكر البعض بضرورة الغاء هذا الجهاز الاول من التسلسل الاداري . ولكن في الحقيقة يجب عدم اللجوء الى فكرة الالغاء لما في هذا الجهاز من الفوائد التي لمسناها في بحث اختصاصات المختاتير . وعلى كل اننا نعتقد بأن الفلاح السوري في عام ١٩٤٨ هو غيره في عام ١٩٣٦ فهو يشعر اليوم بوعي قومي محسوس أظهره في الانتخابات النيابية الجارية في عام ١٩٤٧ ولذلك فانتنا لانرى محذوراً من البقاء على اسلوب انتخاب المختاتير الذي يتلاءم والمبادئ الديمقراطية ويدعم قاعدة الامر كزية التي تتمشى عليها الدولة ، ومما هو جدير بالذكر ان لبنان أقلع مؤخراً عن طريقة اتعيين وأصدر قانوناً جديداً للمختاتير بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني ١٩٤٧ أوجب فيه انتقاء المختاتير وأعضاء المجالس الاختيارية عن طريق الانتخاب المباشر بالقائمة .

إلا انه من المرغوب فيه أن تعين للمختاتير رواتب مقننة بدلاً من أن يتناولوا إعانات مباشرة من الاهلين أي انه ينبغي تجريدكم عن صفة المتسولين الاداريين وتقريرهم من صفة الموظفين أو المستخدمين الرسميين من هذه الناحية .

سابعاً - البلديات

(١) تعريفها واقسامها

البلدية *Municipalité* 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 سنة ١٩٢٦ .

٢ - بلديات كبرى وهي تدار بالقرار رقم ١٦٠ مكرر تاريخ ١٠ حزيران ١٩٢٦ وقد طرأ على هذين القرارين تعديلات كثيرة .

٣ - وبجانب هذين القرارين يوجد القرار ٦ / ل. ر الصادر في ١٠ كانون الثاني ١٩٣٦ 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 المرسىل فوق العادة القائم بادارة شؤون الدولة السورية وتكون البلدية صغرى عند ما 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 كمرکز اصطياف أو سياحة ، وقد

صنف القرار رقم ٦١ تاريخ ٢٤ تموز ١٩٢٩ 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 - تشكل مجالس البلديات الصغرى من عضو يعينه المحافظ واربعه اعضاء على الاقل ينتخبون لكل الفى شخص واحد . ويجتمع المجلس مرة في الاسبوع على الاقل تحت رئاسة رئيس البلدية او اكبر الاعضاء سناً ويجوز للمحافظ ان يحل المجلس بعد اخذ موافقة وزير الداخلية في حال اهل المجلس واجباته أو تجاوز اختصاصاته وفي 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 البلدي فقد نصت عليه المادة ١٥ من القرار ٢٢١ بمابلي :
يسن المجلس البلدي قراراته في امور البلدية ويبدى رأيه كلما كانت القوانين والانظمة تقضي عليه بابدائها او كلما طلب اليه ذلك من السلطات العليا ويبدى تمنياته في امور المصالح المحلية التي للمدينة اشتراك فيها . ويتحتم على المجلس ارسال نسختين من ضبط الجلسة الى المدير أو القائم مقام . ومذاكرات المجلس على ثلاثة انواع .

أ - المذاكرات التابعة لتصديق القائم مقام كموازنة البلدية وشروط التزامات وايجارات تجاوز مدتها عشر سنوات في الاملاك الزراعية وخمس سنوات لغيرها ومشتري عقارات يزيد مجموع قيمتها عن عشر وارادات البلدية والتكاليف الاستثنائية والقروض وبيع ومبادلة الاملاك البلدية وتغيير اختصاصها وترتيب وتزليل درجات الشوارع والساحات والغائها ، وقبول هبات ووصايا للبلدية . وتكون هذه المذاكرات

تابعة للفسخ من القائم مقام أو المحافظ في غضون ثلاثين يوماً كما انه يجوز فسخها من قبل مجلس الشورى لحرق القانون أو لسبب الانتظام العام .

ب — المذاكرات المتضمنة نظاماً دائماً غير المار ذكرها يعطى بها « وصل » من قبل القائم مقام أو المحافظ في غضون (١٥) يوماً وإذا فسخها هذا المقام يمكن التمييز لمجلس الشورى .

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

٢ — رئاسة البلديات الصغرى يقوم بها احد الاعضاء عن طريق انتخاب الاعضاء ويصدق أو يرفض انتخابه من قبل القائم 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 أو القائم مقام أو المدير (القرار ١٤٤١ تاريخ ١ تشرين الاول ١٩٢٩) .

أما اختصاص رئيس البلدية الصغرى فيمكن اجماله فيما يلي :

أ — تسمية موظفي البلدية وتوقيفهم عن العمل وعزلهم .
ب — بصفته آمر اعطاء موازنة البلدية وممثلها يقوم بالحفاظة 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 الادارية (المحافظين والقائم مقامين والمديرين) اذ يقوم بشئ وتنفيد القوانين والانظمة وتنفيذ تدابير الامن العام عند ما تكون هذه التدابير غير متعلقة بحسب الانظمة بموظفي

دائرة شرطة الدولة وبهذا نراه يشبه مدير الناحية (Maire) في فرنسا الذي هو في نفس الوقت رئيساً للبلدية (Commune) .

(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 تتجاوز عدد اهلها (١٠٠٠٠) نفس .

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

ففي المدن التي تتجاوز عدد الاهلين (١٠٠) الف نفس يتألف المجلس البلدي من عشرة اعضاء منتخبين وعضوين يعينها وزير الداخلية بناء على اقتراح المحافظ وفي المدن التي يبلغ عدد اهلها بين (٥٠) و (١٠٠) الف 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 ويجوز 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 تصديق المحافظ تابعة هنا لتصديق وزير الداخلية وسكوت الوزارة مدة ثلاثين يوماً يكون

بحكم الموافقة . اما رفض التصديق فيمكن الرجوع بشأنه بدعوى أمام مجلس الشورى .
والنوع الثاني من مذاكرات المجلس عبارة عن القرارات التي يجب ارسال وصل
بها خلال (١٥) يوماً من تاريخ ارسالها . والنوع الثالث من مذاكرات المجلس يشمل
المذاكرات المعتبرة ملغاة حكماً لمخرق 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 أحد
الاعضاء بقرار منه يدون في سجل البلدية . ويعين الرئيس لسنة ويمكن تجديده
انتخابه . اما اختصاص رئيس البلدية الكبرى فهو نفس اختصاص رئيس
البلديات الصغرى .

هذا اهم ما تضمنه القرار ١٦٠ مكرر وقد كان حتى ١٠ كانون الثاني ١٩٣٦
مطبوعاً على جميع البلديات الكبرى الا انه بصدر 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 وفقاً لقرار حاكم دولة حلب رقم ٨٩١ تاريخ ٢٧ ايلول
١٩٢٤ 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 (وقد زال هذا العضو من الوجود حكماً منذ جلاء الاجانب عن البلاد) .
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 ١٩٢٤ 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 للنظام اداري خاص حدد بموجب القرار ٦/ل.ر تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٣٦ وقد حلت محل بلدية دمشق في جميع حقوقها وواجباتها وتمتع 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 » ولم يرد اي ذكر لمحافظة المدينة الممتازة في ملاك وزارة الداخلية الجديد وعلى كل لا يختلف هذا المحافظ عن غيره من محافظي الدولة من حيث الحقوق والواجبات التي اوردها في حينه وهو يأتي في التشريفات بعد الوزراء مباشرة .

ب — اختصاصه : اعمال محافظ العاصمة على قسمين منها ما يمارسه بالاشتراك مع المجلس البلدي في هذا المجلس مثلاً الموازنة ثم ينفذ هذه الموازنة ومنها ما يمارسه المحافظ لوحده عملاً بصلاحيته الخاصة المحددة في القرار ٦ وعلى الاخص المادة (٥٩)

منه وله في بعض الاحوال أن يفوض امين السر العام أو مديري دوائر المدينة الممتازة بالتوقيع عنه على انه لا يمكنه أن يفوض هؤلاء المديرين بالتوقيع الا في المسائل التابعة لدائرتهم (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 أو اصلاحها .
وفيما يتعلق بالراحة العامة يقوم المحافظ بتنظيم كل ما هو متعلق بالتجمعات والضوضاء والمنازعات والمشاجرات في الاماكن العمومية والمسارح والمقاهي والفنادق والاندية .

وفيما يتعلق بالتدابير الصحية يحدد المحافظ من بعض الحريات الشخصية فيتوخى في أن تكون البضائع المعروضة للبيع ولا سيما الغذائية منها موافقة للشرائط الصحية وكذلك يقوم المحافظ بتأمين الضابطة الصحية العائدة للمساكن 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 أعمال الضابطة التي يمارسها محافظ المدينة الممتازة أن يتقيد بالهدف الذي وضعه لها القانون وان تكون متناسبة مع الغاية المطلوب ايفائها والا كان في عمله تجاوز على حدود السلطة من شأنه ابطال هذا العمل في مجلس الشورى .

وهنا لابد من الإشارة إلى أن أعمال 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 يبلغها أو يوقفها وفقاً للمادة (٦٧) من القرار ٦/لر ونصها : « يمكن لوزير الداخلية في أي وقت كان أن يلغي بقرار يذكر فيه الاسباب الموجبة قرارات المحافظ المتضمنة

أحكاماً ضابطة أو أن يوقف تنفيذ هذه القرارات . أما قرارات المحافظ الأخرى فلا تقبل المراجعة إلا أمام مجلس الشورى . .

كذلك فقد نصت المادة (٧٠) على أنه إذا رفض المحافظ أو أهمل القيام بأحد الأعمال المنصوص عليها في القوانين والأنظمة فيمكن لوزير الداخلية بعد أن يكون قد طلب منه القيام بهذا العمل أن يقوم هو نفسه به أو أن يأمر بالقيام به .

٢ — سلطته الوصائية : يستمد محافظ المدينة الممتازة سلطته الوصائية من

أحكام القرار ٦ / ل ر ومن ملاك المحافظة الصادر بتاريخ ١٩٤٧/٩/٢٠ والمصدق بتاريخ ١٩٤٧/١١/٣٠ الذي حوّل المحافظ حق التعيين لوظائف المحافظة بقرار منه بناء على اقتراح أمين السر العام باستثناء مديري الدوائر الذين يتم تعيينهم بقرار من وزير الداخلية وقد أفسح القرار المذكور المجال لتعيين استثنائي أي دون التقيد بشرطي الشهادة والمساابقة لموظفي المراتب الرابعة وما فوق على أن يقترن هذا التعيين بموافقة وزير الداخلية . والمحافظ الممتاز هو الذي يفرض العقوبات الخفيفة مباشرة (التوبيخ ، التوبيخ مع التدوين في السجل ، حسم الراتب حتى خمسة عشر يوماً على الأكثر ، تأخير الترفيع) بناء على اقتراح مديرية الدائرة ذات العلاقة . أما العقوبات الشديدة (التنحية بدون راتب لمدة سنة على الأكثر ، تنزيل المرتبة مرتبة واحدة فأكثر ، الغزل ، الطرد) فتفرض من قبل المحافظ بعد أخذ موافقة لجنة المدينة الممتازة . والمحافظ حق كفايد موظفي المحافظة ومنحهم الإجازات المنصوص عليها في الملاك الخ ...

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 ، عندما يتولى الاختصاصات التي تخولها القوانين والأنظمة لموظفي المحافظات وبموجب عام كل مرة يعمل كممثل للدولة وكذلك عندما يعمل كرئيس للسلطة التنفيذية في المدينة الممتازة .

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

(٣) لجنة المدينة الممتازة :

يعاون محافظ المدينة الممتازة في عمله التنفيذي لجنة مؤلفة تحت رئاسته أو تحت رئاسة نائب عنه من مكتب المجلس البلدي ورؤساء الدوائر . تدرس لجنة المدينة الممتازة جميع المسائل المتعلقة بإدارة المدينة التي يعرضها عليه المحافظ أو التي تعرض عليها وفقاً للقوانين والانظمة وهي تبت ايضاً في المسائل التي يحيلها اليها المجلس البلدي . وتجتمع اللجنة مرة في الاسبوع على الأقل وجاساتها سرية على انه يجوز للمحافظ أن يرخص في حضورها لكل شخص يرى حضوره مفيداً .
وصفة قراراتها استشارية ويجوز للمحافظ على عهده ان لا يقيدها مالم تنص القوانين على خلاف ذلك .

(٤) دوائر المدينة الممتازة :

يوزع موظفو المدينة الممتازة على دوائر ثلاث : دائرة الشؤون الادارية ودوائر المالية والدوائر الفنية ، فيرأس الاولى امين السر العام الذي يجب تعيينه وتعيين رئيسي الدائرتين الباقيتين بموجب قرار من وزير الداخلية بناء على اقتراح المحافظ (المادتان ٧٤ و ٧٥ من القرار ٦ / ل ر) وقد أصدرت المدينة الممتازة ملاكاً لموظفيها اصبح نافذ المفعول اعتباراً من مطلع عام ١٩٤٥ ثم استعيض عنه بالقرار المصدق بتاريخ

٩٤٧/١١/٣٠ وهو أحدث ملاك لموظفي محافظة المدينة المحتازة وقد جعلت المادة الثانية منه الدوائر المذكورة بدرجة مديريات .

(٥) المجلس البلدي :

أ — تشكيله : يتألف المجلس البلدي لمحافظة المدينة المحتازة من أربعة أعضاء معينين بمرسوم يتخذه مجلس الوزراء وثمانية أعضاء 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 وأمين سر كل من مكاتب جمعيات اصحاب المهن الحرة واعضاء مجلس نقابة المحامين الاصليين ورؤساء جمعيات اصحاب الحرف غير الحرة والمختارين ومعاونهم وأعضاء مجالس الاحياء .

ب — مدة الوكالة وانهاؤها : مدة الوكالة ست سنوات على ان يجدد نصف الاعضاء كل ثلاث سنوات . وتنتهي الوكالة ١ — بصورة طبيعية أي بالوفاة او بانتهاء مدة الوكالة القانونية والعضو المنتخب في هذه الحال من أجل ملء الشاغر تكون وكالته المدة 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 عندما 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 أن يكون قد اوقف بقرار من الوزير وأصر المجلس على تجاوز اختصاصه وفي هذه الحال يلجأ إلى تعيين مجلس مؤقت ولكن « قد يدوم الموقت طويلاً » .

ج - دوراته : يجتمع المجلس كل سنة ثلاث دورات عادية في شهر شباط وشهر حزيران وشهر كانون الاول وتدمر 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 أن لا تتجاوز مدتها ثمانية أيام وعلى ان يتقيد المجلس بمجدول الاعمال .
ولهذه الدورات أهمية اذ أن 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 . ولا بد من الاشارة الى ان جلسات المجلس علمية مالم يقرر المجلس اعتبار الجلسة سرية من أجل 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 الممال ومصلحة الاطفاء الخ ... أما غيرها من الخدمات فهي اختيارية كانشاء ملاحي 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 للبلديات ان تقوم باحداث خدمة ذات هدف تجاري أو صناعي ؟

الجواب : كلا ، من حيث المبدأ لأن الدولة ليست تاجرة . وهكذا يجب ان تكون مؤسساتها العامة ، فالاصل اطلاق حرية الافراد في تعاطي التجارة والصناعة على مسؤوليتهم الخاصة حتى اذا تعرضوا للافلاس يكونون المسؤولين وخدمهم 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 بالمشايرع الاقتصادية في احوال ثلاث : لاسباب

البلديات
فأما

الفرنسي

اصط

انضباطية وأسباب تستدعيها أنظمة الطرق العامة وأسباب 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 الصحي 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 أنظمة الطرق : يجوز للبلدية ان تقوم عوضاً عن الافراد في الامور التي قد تعرقل تطبيق نظام السير في الطرق العامة مثلاً قضية الجرح وحافلات الترام . وقد أقر مجلس الشورى الفرنسي منذ عام ١٩٠٩ للبلدية حق حفظ السير في الطرق العامة كتمديدات النور والغاز في المدينة وحافلات الترام .

٣ - الاسباب الناتجة عن عدم كفاية الخدمات العامة ، او عدم وجود هذه الخدمات للبلدية 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 المنوع وتغلق البلدية صيدليتها . وقد اقر مجلس الشورى الفرنسي للبلدية الحق في تأسيس امور كإقامة كدور سينما او مسارح .

وقد توسعت هذه الاستثناءات بسبب ظروف الحرب العامة لان حالة الحرب استدعت الاهتمام بنوع خاص بقضية الاعاشة فمن اجل تغذية وتموين المدن اعترف لمجلس الشورى للبلديات بحق تعاطي كل ما يهتم تموين المدن وتغذية الاهلين وكذلك في عام ١٧٢٦ بسبب هبوط الفرنك وارتفاع الاسعار ارتقاعاً جنونياً وسعت الحكومة سلطة البلديات وسمحت لها بتعاطي امور التجارة والصناعة .

وفي سورية صدر مرسوم اشتراعي رقم ٥٧ بتاريخ ٢٦ ايلول ١٧٣٦ فأعطى البلديات حق ضبط مؤسسات استثمار او بيع المواد الآتية : الطحين والخبز والخضر والحليب واللحم والزيت والسمن والوقيد وزيت الكاز والحديد وذلك عندما تشعر

البلدية ان هنالك حركة مدبرة ترمي الى توقيف استثمار هذه المؤسسات واستنكافها عن البيع وبعد ان انزل القانون العقوبات القامعة بحق المخالفين اعطي حق الضبط المذكور الى رئيس البلدية على ان يصدر قراراً معللاً تابعاً لتصديق وزير الداخلية ويحول البلدية حق استثمار المؤسسات المضبوطة مباشرة او بالواسطة وقضى بأن يثار مأمورو ومستخدموا وعمال هذه المؤسسات على العمل تحت امرة البلدية وإلا فهم يستهدفون لعقوبات جزائية من حبس او غرامة او العقوبتين معاً . وفي ٢٦ تشرين الاول ١٩٣٦ صدر المرسوم رقم ٨٦١ بتتيمم أحكام التشريع السابق (وكان يجب صدور مرسوم اشتراعي لان 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 . وهنالك ثلاثة اساليب لممارسة العمل التجاري او الصناعي من قبل البلديات عن طريق الامانة أو بواسطة عمال وموظفي البلدية وعن طريق الامتياز اي أن كلاً من الربح والخسارة يكون عائداً للشركة صاحبة الامتياز وأخيراً عن طريق التأخير .

هـ — مراقبة أعمال المجلس البلدي : هنالك القرارات التابعة للتصديق الصريح أو الضمني ، والقرارات التي يكتفي باعطاء وصل بها ، والقرارات الاستشارية ، والقرارات الملغاة حكماً . وقد ذكرنا عنها كلها 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 أنظمة البلديات السورية على اختلاف درجاتها ووحدت بموجبه القوانين والانظمة المرعية الاجراء بهذا الشأن وقد اعتبرت الحكومة في هذا المشروع البلديات السورية على أربع درجات :

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

وقد أخذ المشروع بمبدأ الانتخاب العام وألغى التعيين للمجالس البلدية خلافاً لأحكام القرار ٦/لر وفصل شرائط الناخبين والمنتخبين واشترط تمثيل المهن الحرة تمثيلاً جدياً مستعاضاً بذلك عن مبدأ التمثيل الطائفي الذي كان متبعاً قبلاً وفي هذا خطوة منتظرة ومستحبة . ولا يخفى ما للمكانة التي تكون للمجالس البلدية عندما يكون بين اعضاءها مهندسون وأطباء وصيادلة ومحامون الخ ... وقد أبان المشروع كيفية اجراء عملية الانتخاب على وجه التفصيل واقتبس في هذه الناحية احكاماً كثيرة من نظام الانتخاب للمجالس النيابية والبلدية ومن تشريع البلاد المجاورة .

ولما كانت أهم أعمال 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 يكتفى بدورة واحدة في السنة مدتها خمسة عشر يوماً يمكن تمديدھا اشهر 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 كانت اختيار الرئيس في المجالس البلدية من الامور الهامة بحيث يترقب انتقاؤه بابتعاد الناس نظراً وأسماهم خبرة وأملاهم ثقافة ولما كانت الانتخاب المجرد قد لا يأتي بالغاية المتوخاة فان الحكومة قد قررت في مشروعها بان تكون الرئاسة في بلديات الدرجة الاولى بانتخاب المجلس لثلاثة أعضاء ينتقي منهم وزير الداخلية واحداً ويستصدر مرسومياً بتعيينه بناء على موافقة مجلس الوزراء وفي بلديات الدرجة الثانية ينتخب رئيس البلدية من قبل أعضاء المجلس البلدي على ان يقتصر انتخابه بقرار يصدره وزير الداخلية وفي بلديات الدرجة الثالثة يتولى رئاسة البلدية القائم مقام وفي بلديات الدرجة الرابعة يتولى هذه الرئاسة مدير الناحية .

وبوجه عام فقد تضمن المشروع احكاماً بعضها قديم له في الانظمة السابقة شبيهه أو نص ادخل عليه شيء من التعديل بما يتلائم مع الاوضاع الاستقلالية وبعضه بنتيجة 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 قانوناً خاصاً به فالبلدية في انقره الحديثة مؤلفة من الوالي ومن دوائر فنية خاصة تتولى التنفيذ ، أما 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 أما في بقية الولايات والاقضية التركية فان الرئيس فيها هو الوالي أو القائم مقام .

وفي القطر المصري تكاد بلدية القاهرة أن تكون حكومية بحتة يرأسها وزير الاشغال العامة في حين انها في الاسكندرية تتألف بالانتخابات وفيها تمثيل للجانمات

الاجنبية الوفيرة العدد هناك ولما لها من المصالح الهامة في هذا الثغر .
وفي فلسطين البلديات حكومية يرأسها الحاكم الاداري في الولايات أو
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 وفي البصرة تتألف المجالس
من اعضاء منتخبين ومعيينين على ان الاعضاء في بقية البلاد منتخبون .

هذه نظرة عامة في مشروع قانون البلديات الجديد والاسس التي ارتكز عليها
الا انه لا يزال قيد الدرس لدى اللجان المختصة في المجلس النيابي ولم يبت فيه حتى
هذا التاريخ (نهاية عام ١٩٤٧) .

ثامناً - المؤسسات العامة

(١) تعريفها والاسباب المبررة لوجودها :

المؤسسة العامة (Etablissement Public) هي خدمة عامة ذات شخصية
معنوية تستهدف غرضاً معيناً وفعالية محددة في القانون ولهذا يقولون انها ذات
اختصاص معين (spécialisé) كالجامعة مثلاً فانها تستهدف تأمين التعليم العالي
بجميع فروعها كما حرددها قانون الجامعة ولا يمكنها الخروج عن الحدود التي وضعها
لها هذا القانون . وقد أحدثت المؤسسات العامة بجانب الاقسام الادارية التي تتمتع
بالشخصية المعنوية لاسباب التالية :

- ١ - حمل القائمين بها على العمل بنشاط وهمة في سبيل تأمين الخدمة وذلك
عن طريق الاستقلال المالي الممنوح لهذه المؤسسة .
- ٢ - تأمين تطبيق نظرية الامر كزية الادارية ونظرية عدم تجمع السلطات

بمنح المؤسسات العامة استقلالاً ادارياً بجانب الاستقلال المالي فتدار الخدمة العامة بصورة شبه مستقلة بواسطة اصحاب الاختصاص والفن .

٣ — حمل الناس على مساعدة هذه المؤسسات مادياً وتشجيعهم على التبرع لها بسخاء .

٤ — واخيراً هناك سبب سياسي يدعو لاحداث المؤسسات العامة وهو إبعاد الخدمة العامة عن المؤثرات البرلمانية فالوزير يستنكف عن تلبية طلبات التوظيف في المؤسسة العامة وسوى ذلك من الطلبات محتجاً بالاستقلال الذاتي الذي تتمتع به هذه الخدمة العامة .

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

ان الفرق بين هذين النوعين من المؤسسات يشبه الفرق الموجود بين الحقوق العامة والحقوق الخاصة . فالمؤسسات العامة هي خدمات عامة ولذلك فهي تتمتع بالشخصية الادارية اسوة بالدولة والمحافظات والاقضية والبلديات، أي ان لها حقوقاً وواجبات مشابهة لحقوق وواجبات بقية الوحدات الادارية بينما المؤسسات الخادمة للمنافع العامة (Etablissements d'utilité publique) وهي عبارة عن جمعيات خاصة تأسست خارج الادارة كمشروع مستشفى تقوم به إحدى الجمعيات الخيرية الخاصة فينتج عن ذلك النتائج التالية :

١ — لاتحدث المؤسسات العامة إلا بموجب قانون بينما يكتفى بمرسوم بناء على رأي مجلس الشورى من اجل اعتبار مؤسسة من المؤسسات الخاصة بخدمة المنافع العامة (قانون الجمعيات العثمانية) .

٢ — من اجل الغاء مؤسسة عامة أو مؤسسة خادمة للمنافع العامة تتبع نفس الاصول المتبعة في الاحداث لكل منهما .

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

أ — تراقب السلطة الوصائية (الدولة أو المحافظة) الهبات الممنوحة للمؤسسات

العامه خدمة لها كي لا تصبح اسيرة احسان الواهب وكي لا تخرج عن اختصاصها القانوني ، مثال ذلك ان مجلس الشورى الفرنسي رفض قبول هبة احد الاشخاص الى إحدى 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 تجمد 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 أي تابعة للمراجعة امام المحاكم العادية .

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

و — ان الاملاك العقارية لمحاسبي المؤسسات العامة مرهونة رهنأً شرعياً بضمانة للديون التي تكون المؤسسة عليهم ولا يوجد شيء من ذلك فيما يتعلق بالعقارات المأددة لمحاسبي المؤسسات الخادمة للمنافع العامة .

ز — ان العمال والمستخدمين في المؤسسات العامة هم موظفون بينما العمال والمستخدمون في المؤسسات الخادمة للمنافع 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 أمر البت في الخلاف بشأنها الى المحاكم العادية .

(٣) المقياس الذي تفرق بموجبه المؤسسات العامة عن المؤسسات

الخادمة للنافع العامة :

اذا رجعنا للهدف وجدنا ان كلتا المؤسستين تعملان في سبيل تأمين المنافع العامة ولذلك فان مجلس الشورى الفرنسي وجد ان المقياس للتمييز بينها هو أن نرجع :

١ — الى اصل إنشائها .

٢ — الى كيفية تنظيمها .

٣ — الى الامتيازات التي تتمتع بها كل منها . فمن حيث اصل انشائها ذكرنا أن 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 وأنظمة 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 كالاتمادات اللازمة لوفاء الديون التي على المؤسسة .

(٤) الفرق بين المؤسسات العامة والاشخاص الادارية الاخرى :

١ — بينما نرى الاشخاص الادارية التي هي من نوع واحد كالحافظات او الاقضية 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 الحافظات والاقضية متمتعة بشخصية ذات استقلال نوعي ، نرى المؤسسات العامة تابعة لشخص إداري آخر مرتبطة به . فمنها ما هو مرتبط

بالدولة كالجامعة والمجمع العلمي والغرف التجارية والصناعية والزراعية ، (وقد انشئ واحدة من كل هذه الغرف في دمشق وحلب وترك لبقية المدن السورية حق تشكيل غرفة موحدة للتجارة والصناعة والزراعة بموجب المرسومين الاشتراعيين المؤرخين في ٢ تشرين الاول سنة ١٩٣٧ رقم ٩٦ و ٩٨) كما أنه توجد مؤسسات عامة مرتبطة بالمحافظات أو البلديات كالأحياء العجزة والمستشفيات العامة

٣ — بقي ان نذكر أن في الحقوق العامة أشخاصاً يمتازون من جهة عن اشخاص الحقوق الادارية أي المحافظات والاقضية والبلديات ويمتازون من جهة ثانية عن المؤسسات العامة كـ بعض النقابات التي يشكلها الاطباء أو المهندسون ولا سيما نقابات المحامين . فهذه النقابات ولا سيما الاخيرة منها التي على غرارها نسجت بقية نقابات المهنة الحرة هي ولا شك متمتعة بالشخصية المعنوية فهي مخلوقة قبول الهبات والوصايا ولها أن ترفع لدى المحاكم فهي ليست مؤسسات عامة ولكنها في عداد اشخاص الحقوق العامة إذ أنها تساهم في ادارة خدمة عامة وهي محدثة بموجب قانون وتمارس سلطة تأديمية بحق الاعضاء المنتمين اليها كما ان الالاتحاق بها اجباري بالنسبة لارباب المهنة الحرة الذين يرغبون في ممارسة هذه المهنة . وعلى هذا تكون هذه النقابات كثيرة الشبه بالمؤسسات العامة ولكنها تمتاز عنها بأن صفتها ليست ادارية بحتة فهي إذن تؤلف زمرة خاصة في مجموعة الاشخاص العامة ، وهذا هو اجتهاد مجلس الشورى الفرنسي عندما تعرض في قراره لتحديد صفتها الحقوقية .

(٥) موقف الادارة من المؤسسات العامة :

لقد كثر عدد المؤسسات العامة في المدة الاخيرة في أغلب بلاد العالم ولا سيما في فرنسا حتى خشيت الحكومات جانبها لا سيما وان بعضها اساء استعمال الاستقلال الاداري والمالي الذي تتمتع به . ولذلك رأينا القوانين تصدر تباعاً من أجل وضع قيود هامة وعراقيل في سبيل احداثها وفي سبيل وضع مراقبة مالية جديّة على طرق الصرف فيها وعلى هذا صدرت في فرنسا قوانين مختلفة في عام ١٩٢٥ و ١٩٣٣ و ١٩٣٤ .

الفصل السادس

التشكيلات الادارية

في بعض الدول الاجنبية والعربية

(١) التشكيلات الادارية في فرنسا :

نبدأ بدراسة التشكيلات الادارية في فرنسا لأن تشريعنا السوري مقتبس عن تشريعها فالقراران ٥ و ٦ ل.ر اللذان هما من صنع المفوضية الفرنسية يتضمنان أحكاماً عديدة منقولة عن القوانين الادارية الفرنسية .

إن الدولة الفرنسية تعمل في تشكيلاتها الادارية بمبادئ فصل السلطات وفصل الوظائف ونهج الامر كزية الادارية كما سيتبين ذلك فيما يلي :

تقسم أراضي 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 — إن سلطة الوالي (Préfet) وتمثله للدولة والولاية في آن واحد واختصاصه الخ . كل ذلك يشبه ما ذكر بشأن المحافظ السوري فلا حاجة للتكرار

وقد ورد في المادة (٣٠) من الدستور الفرنسي الجديد لعام ١٩٤٦ ان تعيين الوالي عائد لرئيس الجمهورية بموافقة مجلس الوزراء دون التقيد بأي شرط خاص .

ب — إن 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 وأربعة 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 محضة ، وبوصفه محكمة ادارية يمكنه أن ينتدب أحد أعضائه لمركز الولاية من أجل البت في القضايا البسيطة ، أما في القضايا العادية فينظر فيها بهيئته العامة واختصاصه يشمل مخالفات أنظمة الطرق والخلافات الناشئة عن الانتخابات البلدية وقضايا تخفيض الضرائب المباشرة او 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 وقد 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 تفرض في ناخبي المجلس النيابي وهي نفسها تشترط في المنتخب ان يكون قد أتم الخامسة والعشرين من سنه وأن يكون له ارتباط بالولاية كأن يكون مسكنه فيها أو ان يكون مسجلاً في جداول الضرائب المباشرة لتلك الولاية .

إن مدة وكالة اعضاء المجالس العامة ست سنوات مع التجديد النصفى وهذه الوكالة مجانية ما عدا في ولاية « السين » وليس لهذه المجالس صفة قضائية بل صفتها ادارية محضة وهي تمارس أعمالها في دورتين عاديتين مع امكان فتح دورات استثنائية أما اختصاصها فينحصر بالتصويت على موازنة الولاية والاشراف على الخدمات العامة

التابعة لها وتشترك مع الوالي بممارسة السلطة الوصائية ازاء البلديات وتبدي تمنياتها في شؤون الولاية .

د - إن لجنة الولاية قد أحدثت بموجب قانون ١٠ آب ١٨٧١ وهي تتألف من أربعة أعضاء على الأقل وسبعة على الاكثر ينتخبهم المجلس العام من اعضائه . اما اختصاصها فينحصر في مساعدة الوالي على ممارسة 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 (Droit d'évo- cation) 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 ألغى مرسوم ١٠ ايلول ١٩٢٦ عدداً من الأولوية (١٠٦ أولية) ، وأهم اختصاص القائم مقام الفرنسي مشاطرة الوالي في ممارسة السلطة الوصائية ازاء النواحي فهو يصدق موازنات البلديات عندما لا تتجاوز عشرة ملايين فرنك بقطع النظر عن عدد النفوس في البلدية خلافاً للاسلوب المتبع في سوريا . أما مجالس الأولوية 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 .

كان رئيس البلدية ومعاونوه قبل عام ١٨٨٢ معينين ثم أصبحوا منتخبين بواسطة المجلس البلدي من أعضائه لنفس مدة المجلس واكن بقي للادارة حق عزلهم أو توقيفهم عن العمل بقرار معلل يصدر عن الوالي المختص . وليس في باريس رئيس

البلدية ولكن العاصمة مقسمة إلى 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 منطقة باريس بممارسة أعمال الضابطة البلدية . ومدير الناحية أو رئيس البلدية يمثل في آن واحد الدولة والناحية أو البلدية .

أما 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 الاعضاء 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 ماعدا في باريس .

وينحصر 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 أيام فقط وهناك مجال للدورات الاستثنائية . ويجوز حل المجالس البلدية بمرسوم معلن كما انه يجوز توقيف أعمالها بقرار معلن يصدر عن المحافظ المختص .

ملاحظة أولى : يستدل مما سبق أن التقسيمات الادارية في فرنسا هي ثلاثية إلا انه يجدر بالذكر أن بين الولاية واللواء يوجد قسم يقال له « المقاطعة » (Canton) وقد كان هذا القسم ذا صفة قضائية لانه المركز القانوني لحاكم الصلح وذا صفة انتخابية لانه المركز الذي يجري فيه انتخاب أعضاء المجالس العامة وأعضاء مجالس الألوية ولم يكن المقاطعة أية صفة ادارية إلى أن صدر القانون المؤرخ في ٢١ ايلول ١٩٤١ فحول الوالي الحق بان يعين في كل « مقاطعة » موظفاً ادارياً خاصاً بها يقوم

باسداء المشورة لرؤساء بلديات تلك المقاطعة وينفذ المهام التي يكلفه الوالي القيام بها ولم يحدد القانون المشار اليه نوع هذه المشورة ولا طبيعة هذه المهام .

ملاحظة ثانية : ان الدستور الفرنسي الحديث الصادر في عام ١٩٤٦ قد بحث

في الباب العاشر (المواد ٨٥ — ٨٩) عن الاقسام الادارية في أراضي الجمهورية واعترف لها بحق « ادارة » نفسها بنفسها بصورة حرة بواسطة مجالس منتخبة بالتصويت العام واشترط أن تكون قرارات هذه المجالس نافذة في المحافظات من قبل رئيس المجلس العام وفي البلديات من قبل رئيسها . وقد أشارت المادة ٨٩ من الدستور الجديد إلى ضرورة صدور « قوانين اساسية توسع فيها حرية العمل الاداري في الولايات والبلديات » أي التوسع في تطبيق مبدأ الامر كزية الادارية وقد اشار النص المذكور ايضاً الى ان القوانين الاساسية المذكورة يمكنها أن تتضمن نهجاً ادارياً خاصاً لبعض المدن الكبرى يختلف عن النهج الذي سيكون للبلديات الصغرى وان تتضمن أحكاماً خاصة لادارة بعض الولايات بالنسبة لبعضها الآخر . وأشار الدستور الفرنسي أيضاً في الفقرة الثانية من المادة ٨٩ الآتية الذكر إلى أنه سيحدد في القانون الشروط التي يجب أن تسير بموجبها الخدمات المحلية للادارات المركزية على شكل يقرب بين الادارة وأفراد الشعب .

وكل هذه النصوص الدستورية تشير إلى أن القوانين الادارية الفرنسية المقبلة سوف تستوحي أحكامها من مبدأ الامر كزية على نطاق واسع جداً .

(٢) التشكيلات الادارية في انكلترا :

ان التشكيلات الادارية في انكلترا سبقت تاريخياً التشكيلات السياسية فالبرلمان الانكليزي الاول انبثق عن المجالس الادارية التي كانت موجودة في المقاطعات الانكليزية .

وتمتاز التشكيلات الادارية في بلاد الانكليز بانها مرتكزة على هيئات أو مجالس منتخبة أشبه ببرلمانات صغيرة تناط بها ادارة الشؤون « الحكومية » (وليس

الادارية فقط) الحماية وعلى هذا الاعتبار تقوم هذه المجالس بسن قوانين وأحكام خاصة وتهتم باعاشة المنطقة وتؤمن نفقات موظفي الادارة فيها ، هذا من جهة ، ومن جهة ثانية فباعتبارها قائمة باعمال حكومية لابد لها من الخضوع ولو قليلاً لاشرف السلطات العامة في العاصمة ولذلك فهي موجودة تحت اشراف البرلمان الانكليزي الذي له أن يعين اختصاصها أو يحد منه تحت اشراف الحكومة أو الادارة المركزية التي لها أن تشرف على أعمال الهيئات المحلية فتفتشها وتسدي لها النصائح والارشادات الضرورية لحسن سير العمل فيها .

مما تقدم يتبين أن الاسلوب الانكليزي يختلف عن الاسلوب الفرنسي من حيث ان الاصل في المجالس الادارية حرية العمل بما يتعلق بالضابطة المحلية ولا تتدخل 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 أكثر انتشاراً في العالم تغطي الدرجة الاولى للحكومة المركزية ولا يكون للمجالس المحلية الا المقام الثاني على عكس الحال المتبع في الاسلوب الانكليزي .

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

١ - تقسم بلاد الانكليز في الوقت الحاضر إلى (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 ايضاً بالاقتراع العام . وهذه المقاطعات وتلك موجودة على قدم المساواة في الاهمية ولكنها تختلف من حيث تشكيلاتها الادارية التقليدية . اما المقاطعات الاولى (Counties)

فهي تشمل أقساماً ادارية مختلفة بالحجم والاهمية يقال لبعضها بلديات (Municipal Boroughs) وعددها (٢٥٠) وللأخرى نواح مدنية (Urban Districts) وعددها (٨٠٠) وللأخرى نواح قروية (Rural Districts) وعددها (٦٥٠) وجميع هذه الأقسام الادارية تدار بواسطة مجالس منتخبة عن طريق الاقتراع العام .
ومما يجدر ذكره ان الأقسام الادارية في انكلترا متساوية في الاهمية وموجودة على قاعدة افقية 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 بارتباطهاهر مآقته الوزارة وقاعدته البلديات أو النواحي .
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 أسلفنا 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 هذه اللجان بتهيئة الاعمال والتقارير والمجلس يكتفي 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 الأقسام الادارية حذوها ، واصبح الآن للمجالس المحلية في انكلترا اختصاص واسع فهي تهتم 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 - أما 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 إشرافها ومراقبتها وبهذه الوسيلة يمكن القول ان السلطة المركزية قد « ابتاعت » حق المراقبة أي 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 . وإذا احببنا أن نجعل العمل الاداري في انكلترا بكلمة نقول انه يسير بواسطة شركة فالشريك الاكبر يقوم بعمله في العاصمة تحت إشراف البرلمان والشريك الأصغر يقوم بعمله في المقاطعة الادارية بارشاد الشريك الأكبر ولا يوجد بين هذين الشريكين أية رابطة وصائية أو تساسلية .

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

(٣) التشكيلات الادارية في روسيا السوفياتية :

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 . وأغلب هذه الجمهوريات والمناطق مقسمة بدورها إلى 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 إلى (٧٤٦) مساحة قروية (Rayons) أو شعاع أرضي قروي و (٧٠) مساحة مدنية أو عمرانية وإذا قارنا بين التقسيمات الادارية في هذه الجمهورية والتقسيمات الادارية في جمهورية « روسيا » وجدنا التقسيمات في هذه الجمهورية الأخيرة أكثر تعقيداً فهذه الجمهورية مقسمة الى (٣٠) منطقة و (٦) أراضٍ تتضمن هي أيضاً (٥) مناطق صغيرة وإلى ستة أولية و (٢٣٥٠) شعاع قروي و (٢٦٩) شعاع مدني و (٦) مناطق مستقلة و (١٠) أولية قومية .

ويطلقون تسمية « أرض » (Territoire) على قسم اداري يشمل مقاطعة مستقلة استقلالاً نوعياً . ولا تقسم « الأرض » الى مناطق إلا عندما تكون مساحتها كبيرة كأراضي « خباروفسك » والأراضي البحرية .

وقد نص الدستور السوفياتي (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 وامين سر ونائب رئيس واحد وامين سر . وتكون لجان التنفيذ مسؤولة عن عملها لدى المجلس الذي انتخبها ولدى اللجنة التنفيذية للمجلس العائد للمنطقة الادارية التي تأتي فوقها مباشرة .

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

أما خصائص المجالس المحلية فهي اصدار «قرارات» (Décisions) واوامر (Ordres) في حدود الحقوق التي خولتها إياها قوانين الاتحاد وقوانين الجمهورية المتحدة أو الجمهورية المستقلة التابعة لها . ومن أهم أعمالها اهتمامها بشؤون الدفاع الوطني المحلي واتخاذ المقررات العائدة لتحسين المنطقة ثقافياً واقتصادياً . وتمتع هذه المجالس بممارسة السلطة 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 : « تعتبر المديريات والمدن العامة والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها اشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التي يقررها القانون وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة ويعين القانون حدود اختصاصها » .
وبجانب هذه المؤسسات الاقليمية 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 وسمى رؤساء المراكز مأمورين .

وقد تغير عدد « المديريات » بعد انشائها فزاد الى اربع 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 » فعددها حالياً خمس وهي : القاهرة والاسكندرية والقنال

(وتشتمل مدن بورسعيد وبور فؤاد والاسماعيلية) والسويس ودمياط . وتنقسم المحافظات الى « اقسام » على رأس كل منها مأمور قسم وهو تابع المحافظ .

أما « المدن » فهي مازالت خاضعة للنصوص التشريعية السابقة الدستور . وهي تنقسم الى قسمين اولها المدن الكبرى ولها مجالس بلدية تمتاز باشتراك الاجانب في عضويتها وجوبا عن طريق الانتخاب وتعرف بالمجالس البلدية المختلطة ، وثانيها المدن الاقل اهمية ولها مجالس محلية يجوز للحكومة ان تشرك الاجانب في عضويتها عن طريق التعيين . ومن المدن التي لها مجلس بلدي مختلط الاسكندرية وطنطا والمنصورة . أما « القرى » فعددها يربو على (٤٢٠٠) قرية وليس فيها كلها مجالس بل المجالس القروية يبلغ مجموعها أربعة وثمانين مجلساً قروياً وبذلك بقيت معظم القرى المصرية رغم إقرار الدستور لها بالشخصية الحقوقية لا تمتنع بهذه الشخصية في شيء ويمثل السلطة العمومية في القرية « العمدة » وهو يتبع رئاسة مأمور المركز .

٢ — اختصاص المحافظين والمديرين : يشمل هذا الاختصاص (أ) سلطة الضبط أي حفظ الامن . (ب) رئاسة جميع الاقلام التابعة لوزارة الداخلية في انحاء المديرية أو المحافظة (ج) الاشراف والهيمنة على الهيئات الادارية الاخرى غير وزارة الداخلية (د) واخيراً اختصاصات ادارية متنوعة . (هـ) ويتمتع المحافظ والمدير باختصاص قضائي محدد في القانون (قضايا مخالفات الري وبعض المخالفات الزراعية كزراعة الدخان ...) (و) ولهم اختصاص في اصدار أوامر تنظيمية تشمل مناطقهم .

أما مأمورو المراكز 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 أو محافظة مجلس منتخب يؤلف من ١٠ إلى ١٨ عضواً يضم اليه ممثلون بقرار من مجلس الوزراء عن وزارات

المالية والزراعة والصحة والمعارف والأشغال والشؤون الاجتماعية، وفي مجالس الثغور يعين ممثل عن مصلحة الجمارك . ومدة العضوية خمس سنوات . ويشترط في الناخب ان يكون مقيماً في المنطقة منذ أكثر من سنة وان يكون اسمه وارداً في جداول الانتخابات النيابية . وشروط المنتخبين هي نفسها المطلوبة في الناخب على ان تكون القيمة التجارية لمسكنه (٢٤) جنياً فأكثر في السنة أو أن يدفع ضريبة مبان قيمتها جنياً فأكثر في السنة وعلى ان لا يقل سنه عن خمس وعشرين سنة ميلادية ويكون ملماً بالقراءة والكتابة .

ومدة مجالس البلديات خمس سنوات وعضويتها مجانية وهي تجتمع باجتماع عادي مرة في الشهر بدعوة من المدير أو المحافظ وتحت رئاسته والاجتماع قد يكون جلسة واحدة أو لعدة جلسات ويجوز للرئيس دعوة المجلس لدورات استثنائية وتستعين هذه المجالس ببلجان دائمة تنتخبها من أعضائها المنتخبين في شهر يناير (كانون الثاني) من كل سنة .

أما اختصاص مجالس البلديات فهي عديدة وتشمل الشؤون الصحية وشؤون التعليم والشؤون الزراعية وشؤون الري والمواصلات واختصاصاً في أملاك الحكومة العامة والخاصة والشؤون الإدارية والمالية . وفضلاً عن هذه الاختصاصات المنصوص عليها صراحة أجاز القانون للمدير ولكل وزير ان 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 ما هو نافذ من تلقاء نفسه ومنها ما هو تابع ليس فقط لتصديق وزير الداخلية بل لبقاء الوزراء ضمن اختصاصهم أو لمجلس الوزراء ذاته أو أنه 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 اعضاء المجلس المنحل .

(ثانياً) المجالس القروية : يعتبر مجلساً قروياً بحكم المادة « ٦١ » من قانون البلديات المصري :

١ — المجالس القروية القائمة عدا ما اعتبر منها مجلساً بلدياً تطبيقاً للمادة الاولى من القانون المذكور .

٢ — كل مجلس ينشأ في قرية يبلغ سكانها ثلاثة آلاف فأكثر أو مجموعة قرى متجاورة يبلغ سكانها هذا العدد . ويكون انشاء المجالس الجديدة بقرار من وزير الصحة العمومية . على انه في القرى التي يقل سكانها عن ثلاثة آلاف يجوز لوزير الصحة العمومية بناء على طلب اكثرية أهل القرية بعد استفتاء عام تجريه الادارة ان يقرر انشاء مجلس بلدي فيها .

يشكل المجلس القروي على الوجه الآتي :

أ — من اعضاء طبيعيين (مأمور المركز أو البندر أو موظف ينتدبه وزير الداخلية بالاتفاق مع وزير الصحة رئيساً، وممثل لادارة البلديات وأحد اطباء الصحة وعمدة القرية أو عمدة القرى التي يتألف منها المجلس اعضاء) .

ومن اعضاء منتخبين لا يقل عددهم عن ستة ولا يتجاوز تسعة يحددهم قرار من وزير الصحة . ويراعى دائماً ان تكون الاغلبية في المجالس للاعضاء المنتخبين .

ويشترط في الناخب أن يستجمع شروط الناخب للمجالس النيابية وان يشغل 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 المجالس البلدية ما عدا القيد الآتي فيما يتعلق بالملكية وهو أن يكون مالكا بزمام القرية خمسة أفدنة مربوطة عايمها 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 الا 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^(١) المعروف بقانون ادارة الاولوية وبموجبه ينقسم العراق الى ألوية والألوية الى أقضية والأقضية 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 لواءً وهي : ألوية بغداد ، الموصل ، أربيل ، كركوك ، سليمانية ، بعقوبا (ديالة) ، الدايم (الزماذي) ، كربلة ، المنتفك ، الكوت ، العبارة ، البصرة ، الديوانية ، الحلة . وهذه الاولوية تضم (٥٦) قضاء مقسمة بدورها الى (١٢٣) ناحية .

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

٢ — سلطة العمل : ان تسمية المتصرفين والقائمقامين والمديرين تجري وفقاً للاصول المتبعة في تعيين المحافظين والقائمقامين والمديرين السوريين من حيث الشكل . أما العمل الذي يقوم به هؤلاء الموظفون فهو لا يختلف كثيراً عن العمل الاداري الذي يقوم به زملاؤهم السوريون ، إلا أن هنالك اختصاصين لا شبيه لهما في القوانين السورية .

أ — فموجب احكام المادة (٢١) من القانون ٥٨ يحق لوزير العدلية بناء على توصية وزير الداخلية منح « القائمقامين ومديري النواحي » سلطات جزائية إن 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 « للمتصرف » اذا حدث اضطراب جسيم في الامن العام لا تتمكن قوة الدرك وحدها من قمعه وكان الامر مستعجلاً بحيث لا يسع 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 ان ينفذه بشرط أن يحتفظ بحق ترتيب جنوده وعلى المتصرف اخبار وزير الداخلية عن عمله بأسرع ما يمكن .

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 ان تعمل وفق الاوامر الصادرة اليها ولها ان تعترض عليها لدى المقامات المختصة على ما لا تراه موافقاً من تلك الاوامر والمدير هو المسؤول عن موافقة الاوامر المذكورة المصلحة 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 التجريرات. ويحضر جلسات المجلس الاداري رؤساء الدوائر الفرعية كالمعارف والاوقاف والاشغال العمومية والري والصحة والزراعة والبيطرة وغيرها عند المذاكرة فيما يخص دوائهم على ان يكون لهم صفة استشارية. أما الاعضاء المنتخبون فيحتم القانون ان يكون اثنان منهم من أصل أربعة أعضاء من غير المسلمين في اللواء الذي توجد فيه طوائف غير مسلمة. أما الانتخابات فتجرى على عدة درجات وبالنهاية ترفع اسماء 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 مشروءاً يعد مستقلاً وتلتئم المجالس الادارية مرتين في كل شهر على الاقل. وقرارات المجالس الادارية تستأنف لدى الوزارات المختصة ومدة الاستئناف خمسة عشر يوماً.

ب - في القضاء يؤلف أيضاً مجلس اداري برئاسة القائم مقام ويضم أعضاء رسميين وغير رسميين. أما الاعضاء الرسميون فهم بالطبع أقل عدداً من أعضاء مجالس الأولوية الرسميين وهم مدير المال ومأمور الطابو و كاتب التجريرات. أما عدد الاعضاء المنتخبين فهم أربعة أيضاً على ان يكون اثنان منهم من غير المسلمين في الاقضية التي فيها طوائف غير مسلمة. والانتخاب يجرى هنا ايضاً بصورة غير مباشرة وتقدم الجداول بالنهاية الى المتصرف بضعف عدد الاعضاء فينتخب المتصرف من بينهم الاعضاء الجدد. وليس لهذا المجلس اختصاصات قضائية كزميله مجلس القضاء السوري كما انه ليس للمجالس 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 وأموالها وتدقيق كفالات الملتزمين الخ ...

٤ — قانون البلديات العراقي :

ان قانون ادارة البلديات في العراق مرقوم بعدد ٨٤ لسنة ١٩٣١ وبموجبه تقسم البلديات الى أربعة اصناف بالنسبة لمواردها فالصنف الاول يشمل البلديات التي تكون مواردها اكثر من (١٥) الف 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 والغائها كما انه ينفرد بتعيين رؤساء بلديات الصنف الثانية والثالثة والرابعة بينما رؤساء بلديات الصنف الاول يعينون بأرادة ملكية تصدر بناء على اقتراحه ورئيس بلدية بغداد (أو أمين العاصمة) يعين بإدارة ملكية تصدر بناء اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء .

وأمين العاصمة تابع لكافة قوانين موظفي الدولة المدنيين أما بقية رؤساء البلديات فلا يكونون تابعين لهذه القوانين ما لم 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 إناطة رئاسة بلديات الصنف الثالث والرابع بالسلطة الادارية .

نتخب المجالس البلدية بالاقتراع السري لمدة أربع سنوات وتتألف من عشرة أعضاء في بلديات الصنف الاول وثمانية أعضاء في بلديات الصنف الثاني وستة أعضاء في بلديات الصنف الثالث وأربعة أعضاء في بلديات الصنف الرابع ويكون ناخباً بلدياً كل من كان من « الذكور » العراقيين مقيماً عادة في منطقة البلدية وله من العمر (٢٠) عاماً أو أكثر ومالكاً جميع الحقوق المدنية والشخصية ويدفع ضريبة للحكومة أو للبلدية مهما كان مقدارها . ويقبل الانتخاب في عضوية المجلس البلدي كل من كان من الذكور وكان غير امي (بلديات الصنف الأول والثاني والثالث

فقط يشترط في المرشح ان يكون غير امي (وان يدفع ضريبة معينة تختلف بالنسبة لصنف البلدية . ويجب أن يكون له من العمر ٢٥ سنة على الأقل ومتمتعاً بحقوقه المدنية الخ ...

يجتمع المجلس البلدي بصورة عامة مرة في الاسبوع وغياب العضو أربع مرات متوالية بدون عذر مشروع يعرضه للاقالة كما ان المجلس البلدي ان يقرر بثلاثي مجموع اعضاء المجلس وبعد تصديق وزير الداخلية اخراج أي عضو أدت 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 اصنافها 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 خزينة الحكومة أو أخذت قرضاً بكفالتها فتكون ميزانيتها تابعة الى تصديق وزير الداخلية والمالية معاً . وليس في القانون السوري شيء يشبه هذا القيد . أما حق المراقبة على حسن تنفيذ ميزانيات البلديات فيعود لوزير الداخلية وحده الذي له ان يوفد مفتشاً تأمينا 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 قضاءً في محافظة بيروت تشمل أراضي العاصمة ومحافظتا لبنان الجنوبي والبقاع تشمل كل منها أربعة اقصية ومحافظتا جبل لبنان ولبنان الشمالي تشمل كل منها خمسة اقصية . وعلى رأس كل محافظة يوجد محافظ كما ان على رأس كل قضاء قائم مقام . وقد أنشأ هذا القانون النواحي التي كانت موجودة قبل تاريخه في الأراضي 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 أن المحافظة اللبنانية لا تشكل شخصاً معنوياً لأنها ممثلة بشخص المحافظ . أما اختصاص المحافظ فهو لا يختلف عن اختصاص الرؤساء الاداريين السرريين 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 ما لم يكن هنالك مانع من ذلك فيقوم عندئذ نائب عنه بهذه الرئاسة على ان 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 وقد تعدلت قواعد انتقاء رئيس البلدية في قانون البلديات الجديد . ويحتم القانون ان يجمع المحافظ تحت رئاسته مؤتمراً من جميع رؤساء الدوائر في المحافظة بما فيهم ضباط الدرك والشرطة ويستطلع رأيهم في بعض الامور ويتلقى ملاحظاتهم وتدوّن محاضر هذه الاجتماعات وترسل الى وزير الداخلية والى الوزراء المختصين . وهذا المؤتمر يجب ان يعقد مرة كل خمسة عشر يوماً بينما ينبغي على المحافظ ان يجمع

تحت رئاسته كل ثلاثة اشهر مرة مؤتمراً من قائممقامي المحافظة للغاية نفسها وان يرسل محضر هذا الاجتماع الى وزير الداخلية .

ب — القائم مقام يعين ويعزل بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية . وهو يمثل المحافظ في القضاء ومسؤول أمامه ولا يمثل القضاء ، أي ان الاقضية اللبنانية اسوة بالمحافظات لا تشكل استخاضاً ادارية خلافاً للمحافظات والاقضية السورية وقد كان القائم مقام الرئيس الطبيعي للمجلس البلدي في مركز القضاء ما لم يكن هنالك مانع فينوب عنه نائب يعين بمرسوم ضمن شرائط معينة . وقد تعدلت صلاحية القائم مقام ازاء البلديات بموجب قانون البلديات الجديد كما سيحي .

٣ — سلطة المناقشة :

في كل مركز قضاء يوجد مجلس ادارة يرأسه القائم مقام أو من ينوب عنه ويتألف من عضوين طبيعيين وهما رئيس التحريرات ومأمور المال ومن ستة وجها يعين منها اثنان بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية وينتخب الاربعة الباقون لمدة اربع سنوات من هيئة انتخابية مؤلفة من المختارين واعضاء المجالس البلدية . ويشترط في المرشح ان يكون لبنانياً وله من العمر ٢٥ سنة متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية وغير امي وخاضعاً لضريبة مباشرة لا تقل عن خمسمائة غرش سوري وان يكون محل اقامته في القضاء نفسه . وفي الاقتراع الاول تشتط الاكثرية المطلقة على ان يكتفي بالاكثرية النسبية في دورة الاقتراع الثانية . ويجوز الاعتراض على الانتخاب الى مجلس الشورى في غضون عشرة ايام من اعلان نتائج الانتخاب . وهذا الحق معترف به لكل ناخب ولكل شخص يمكن ترشيحه وللقائم مقام والمحافظ ووزير الداخلية .

ويجوز حل المجلس الاداري بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية . وبعض قرارات مجالس الادارة خاضعة لتصديق وزير الداخلية وبعضها له صفة استشارية والبعض الآخر عبارة عن امان ورغبات .

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

ولم يحث القانون اللبناني عن مجالس ادارة للمحافظات بل اكتفى بالمجالس الادارية للاقضيه ولا يغربن عن البال بان 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 الاقضيه ، أي ان الاسلوب السوري الحالي بعد الغاء مجالس المحافظات اصبح كثير التشابه مع الاسلوب المتبع في لبنان فيما يتعلق بسلطة المناقشة .

٤ — نظام البلديات :

لقد صدر حديثاً في لبنان بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني ١٩٤٧ قانون للبلديات حل محل القرار القديم المعدل الذي كانت تدار به البلديات اللبنانية ألا وهو قرار حاكم لبنان الكبير رقم ١٢٠٨ الصادر في ١٢ آذار ١٩٢٢ .

يقع القانون الجديد في مائة واحد واربعين مادة موزعة على ستة ابواب كما يلي :

الباب الاول : احكام عامة

الباب الثاني : السلطة التقريرية (وهي ما اسميناها سلطة المناقشة)

الباب الثالث : السلطة التنفيذية (وهي ما اسميناها سلطة العمل)

الباب الرابع : موازنة البلدية وحساباتها

الباب الخامس : التفتيش البلدي

الباب السادس : احكام عامة وختامية

وبموجب هذا القانون تنشأ بلدية في كل قرية يزيد عدد سكانها « المقيمين فيها » على خمسمية نفس وفي اما كن الاصطيفات التي تعين بمرسوم وفي كل قرية يخولها مرسوم احداث بلدية على انه لا يجوز احداث بلدية أو ابقاؤها في قرية لا اذا توفرت

لها إيرادات ثابتة سنوية تبلغ الالف ليرة لبنانية على الاقل . ويجوز ضم القرى المتجاورة لبعضها ضمن شروط حددها القانون من اجل تأليف بلدية من مجموعها . وللبلدية شخصية معنوية ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون « فلها أن تملك وان تشتري وتقبل الهبات وتبيع وتنشئ العقود وتتقاضى امام المحاكم » (المادة ٧) .

يتألف جهاز البلدية من سلطة نقريرية يتولاها المجلس البلدي وسلطة تنفيذية يتولاها رئيس هذا المجلس . والبلديات على صنفين : البلديات الكبرى وهي التي يزيد عدد سكانها المقيمين عن العشرة آلاف نفس والا كانت من البلديات الصغرى . يتألف المجلس البلدي بالنسبة لعدد السكان ويتراوح عدده بين الستة أعضاء للبلدية التي لا يتجاوز عدد سكانها المقيمين فيها (٢٠٠٠) نفس ويزيد تدريجياً حتى يصبح خمسة عشر عضواً للبلدية التي يزيد عدد سكانها المقيمين فيها على ١٥٠٠٠٠٠ نفس . وينتخب اعضاء المجلس البلدي بالتصويت العام المباشر المعروف باقتراع القائمة السري طبقاً للشروط المعينة في القانون . يشترط في الناخب أن يكون لبنانياً قد أتم الحادية والعشرين من عمره ومقيداً في سجلات احصاء المقيمين للبلدة أو الحي . . . وأن يكون غير محكوم عليه جرمية شائنة وأن يكون قد مر خمس سنوات على عزله من وظيفة عامة أو بلدية أو على افلاسه ولم يسترد اعتباره وأن يكون قد سدد ما يترتب عليه من الضرائب للدولة والبلدية وان يكون حائزاً لاهلية المدينة . أما المنتخب فيشترط فيه شروط الناخب وعلاوة على ذلك أن لا يكون من موظفي البلدية ذات الشأن ولا من الخدم في البيوت . وتجري الاعمال الانتخابية في يوم واحد وتستمر من الساعة الثامنة لغاية الساعة السادسة عشرة من يوم الاحد الاول من شهر نيسان ، ومدة المجلس اربع سنوات على انه يمكن حله بمرسوم اذا تجاوز حدود وظيفته أو إذا طلب ذلك ثلثا الناخبين فتقوم عندئذ لجنة خاصة بادارة اعمال البلدية بتكليف من المحافظ او القائم مقام الى ان تجري الانتخابات الجديدة في مدة ثلاثة اشهر .

رئيس البلدية يُنتخب من قبل المجلس البلدي أو في اول جلسة يعقدها وكذلك نائب الرئيس وذلك بطريقة الاقتراع السري « وبالاكثرية » ووظيفتها ووظيفة الاعضاء مجانية مبدئياً الا ان للمجلس ان يقرر للرئيس أو نائبه تعويضاً اذا كانت اشغال البلدية تستغرق معظم اوقاتها .

يجتمع المجلس في البلديات الكبرى في ثلاث دورات عادية وله ان يجتمع في دورات استثنائية . أما في البلديات الصغرى فيجتمع المجلس البلدي بناء على دعوة رئيسه كلما دعت الحاجة الى اجتماعه . والاجتماعات سرية الا انه يحق للمحافظ أو القائم مقام ان يحضرها ولا يكون لها عندئذ الا صوت استشاري .

وقرارات البلدية على انواع فمنها ما يصبح نافذاً حكماً بعد مضي شهر واحد من تاريخ وصوله بالتسلسل الى المحافظ ، ومنها ما لا يكون نافذاً الا بعد موافقة وزير الداخلية . وهذا النوع الاخير من القرارات يشمل تلك التي يتألف منها نظام دائم والقرارات المتعلقة بموازنة البلدية والرسوم والتكاليف الخ . . . أي كل المواضيع التي لها علاقة مباشرة او غير مباشرة بمالية البلدية . وقد عمل القانون بمبدأ التصديق الضمني في حال سكوت وزير الداخلية مدة شهر على القرار من تاريخ وصوله اليه .

أما اختصاصات رئيس البلدية فهي مماثلة لاختصاصات رئيس البلدية في سورية فلا حاجة للتكرار . الا أن القانون الجديد وسّع دوائر البلدية لجعلها في البلديات الكبرى مؤلفة من دوائر الشؤون الادارية ودائرة المالية ودائرة الهندسة ، ودائرة الصحة ودائرة التفيتش وجعل تعيين رؤساء الدوائر المذكورة من اختصاص وزير الداخلية بناء على اقتراح رئيس البلدية بعد استطلاع رأي المحافظ . أما اللجنة البلدية فهي مؤلفة كما في سوريا من رئيس البلدية واعضاء مكتب المجلس البلدي ورؤساء دوائر البلدية . وفي البلديات الصغرى يعاون رئيس البلدية أمين البلدية وامين الصندوق ومهندس البلدية وطبيب مفتش للشؤون الصحية وطبيب بيطري .

هذه هي أهم الاحكام التي تضمنها قانون البلديات اللبناني الجديد وقد ختمت هذه الاحكام بنص يشير الى ان المدن التي يتجاوز عدد سكانها المقيمين فيها الاربعين

ألفاً خاضعة في اغلب المواد الى التشريع السابق » الى ان يوضع لها قانون خاص في مدة لا تزيد عن السنة » .

(٧) التشكيلات الادارية في فلسطين

بموجب احكام صك الانتداب الذي فرضته عليها جمعية الامم عقب الحرب العامة الاولى صدر في عام ١٩٢٢ النظام الاساسي المسمى « الامر المجلسي لفلسطين (order in Council) » وبموجبه انيطت السلطة التنفيذية بشخص يعينه صاحب الجلالة البريطانية بصفة مندوب سام أو قائد أعلى أو أي لقب آخر يعينه له جلالة الملك ، وانيطت السلطة التشريعية بمجلس تشريعي مؤلف برئاسة المفوض السامي من اثنين وعشرين عضواً .

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

وهذه المقاطعات الكبرى تقسم في الوقت الحاضر والى ان يسترد هذا القسم العزيز من البلاد العربية استقلاله التام قريباً ان شاء الله الى ستة لوية وهي : القدس وحيفا والخليل ونابلس واللد وغزة ، ويوجد على رأس كل منها حاكم انكليزي أو مندوب اللواء يعاونه نائب حاكم ومساعد حاكم . وتقسم اللوية الى قائممقاميات على رأس كل منها قائممقام قد يكون 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 من العرب وقائمقام

يهودي ينظر في الشؤون العائدة لسكان حيفا من اليهود وقائم مقام عربي للشؤون العربية في القرى وقائم مقام يهودي للشؤون اليهودية في القرى واخيراً قائم مقام مالي للجميع وهو مسؤول عن جباية الضرائب .

ومما هو جدير بالذكر ان القائم مقام الاداري في فلسطين له اختصاص قضائي معين في القانون فهو ينظر في جميع المخالفات للانظمة والقوانين المرعية ويحق له ان يفرض جزاءً نقدياً لغاية خمس جنيهات فلسطينية وان يحكم بالسجن لغاية خمسة عشر يوماً مع تحديد التعويض المدني أي العطل والضرر . والقائم مقام ينظر ايضاً في قضايا الوفيات المشتبه بها وهو الذي يقرر ما اذا كانت الوفاة طبيعية أو جنائية أو ناتجة عن قضاء وقدر .

أما البلديات في فلسطين فقد صدر بشأنها قانون رقم (١) عام ١٩٣٤ وهو يقع بمئة وثلاث وثلاثين مادة تتممها أحكام واردة في أربعة عشر ذيلاً لها كم أهم ماتضمنته من الابحاث :

تحدث البلديات إذا تبين للمندوب السامي انه من المستحسن تأليف هيئة بلدية من سكان أية منطقة بناء على رغبة سكانها والمفوض السامي هو الذي له الحق بالغاء هيئات البلديات أو تعديل حدودها بناء على رغبة أكثرية الناخبين أو لأي سبب آخر . والمفوض السامي الحق بتعديل شروط الناخبين والمنتخبين ، وعلى الناخبين أن ينتخبوا أعضاء المجلس البلدي من ذوي اللياقة وفقاً للاصول المقررة في القانون ويجوز للمندوب السامي أن يقسم منطقة البلدية إلى مناطق انتخابية .

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

أما رئيس البلدية ونائب الرئيس فيعينان ويقالان من وظائفها بارادة المندوب السامي الذي يعين لهما راتباً يحق له أن يعدله بين حين وآخر .

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

وللمندوب السامي صلاحيات واسعة فيما يتعلق بتصديق الموازنات البلدية اذ يحق له أن يعدل أو يرفض أي بند من بنودها بعد أن يأخذ بعين الاعتبار آراء المجلس أو أن يضيف أي بند إليها إذا رأى أن ظروفًا استثنائية تتعلق 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 ينظم المجلس البلدي بهم كشفاً في كل سنة ويرفعه الى الحاكم .

بقي أن 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 مايتعلق 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 سلطة تنظيمية واسعة فيجوز لها أن تفرض غرامة على من يخالف احكام هذه الانظمة لانتجاوز عشرين جنياً عن كل مخالفة وغرامة اضافية لانتجاوز الجنيتين 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 الا بعد اقترانها بموافقة المفوض

السامي الذي يحصر بشخصه تمثيل السلطات العامة باجمعها .
هذا أهم ماورد من الاحكام المتعلقة بالهيئات البلدية واختصاصها في النظام
الفلسطيني المنشور في ١٢ كانون الثاني ١٩٣٤ وقد ألحق بهذا النظام اربعة عشر
ذيلاً أهمها الذيل الاول الذي يحدد لكل بلدية حدودها من الجهات الاربعة وعدد
أعضائها 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
الحاشر يبحث في تحضير ميزانية البلدية والذيل الحادي عشر في المناقصات الخ .

(٨) التشكيلات الادارية في شرق الاردن :

ان السلطات التشريعية والتنفيذية مخولة في شرق الاردن للملك عبد الله بن
الحسين ولورثته من بعده بموجب القانون الاساسي الجديد الصادر عام ١٩٤٧ والذي
حل محل الدستور المؤرخ في ١٦ نيسان ١٩٢٨ وقد ورد في المادة ٦٩ من هذا
هذا القانون مانصه : « أ — تعيين موظفي الحكومة في شرق الاردن ومدة خدمتهم
والاشراف عليهم وعزلهم يعين بنظام يضعه مجلس الوزراء بموافقة الملك . بدوائر
الحكومة والتقسيمات الادارية في المملكة الاردنية الهاشمية ودرجاتها واسماؤها
ومناهج ادارتها وعناوين موظفيها تعين بانظمة يضعها مجلس الوزراء بموافقة الملك
تحدد مدى صلاحية هؤلاء الموظفين الاداريين ونوعها . » وعلى هذا يعتبر هذا الدستور
ملاكات الدولة والتقسيمات الادارية من خصائص السلطة التنفيذية خلافاً للاصول
المتبع في العالم على الاقل فيما يتعلق بالتقسيمات الادارية التي هي في الاصل من خصائص
السلطة التشريعية . وجاء في المادة ٧٠ من الدستور ان : « الشؤون البلدية في مدن

المملكة الاردنية الهاشمية وبلدياتها تديرها مجالس بلدية طبقاً لقانون خاص . أي أن النظام البلدي في شرق الاردن يبق وحده من خصائص السلطة التشريعية .

ان التشكيلات الادارية في حكومة شرق الاردن تدار بموجب النظام المؤرخ في ١٩ تشرين الاول ١٩٢٧ وهو يقسم البلاد الى ألوية و الاولية إلى أقضية و الاقضية الى نواح أي ان شرق الاردن اتبع ايضاً التقسيمات الادارية الثلاثية ، ويوجد على رأس كل من الاولية و الاقضية و النواحي حاكم يسمى مبتصرفاً في اللواء وقائم مقاماً في القضاء ومديراً في الناحية .

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

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

يقسم شرق الاردن الى اربعة ألوية وهي تضم الاقضية التي سنذكرها بجانبها :

١ — لواء عجلون ومركزه اربد وهو يضم اقصية اربد وعجلون وجرش .

٢ — لواء البلقاء ومركزه السلط وهو يضم عمان والسلط ومادبا .

٣ — لواء الكرك ومركزه الكرك وهو يضم قضائي الكرك والطفيلة .

٤ — لواء معان ومركزه معان وهو يضم قضائي معان والعقبة .

وتضم الاقضية عدداً مختلفاً من النواحي والقرى والعشائر ورد ذكرها في جدول خاص بتاريخ اول آذار عام ١٩٢٨ .

أما البلديات في شرق الاردن فهي تدار بموجب أحكام قانون صادر بتاريخ ٤ مايس ١٩٢٥ الذي أناط بالبلديات الشؤون العمرانية والصحية وأعمالاً ترمي إلى تأمين الحاجات المدنية جاء ذكرها على وجه التفصيل .

وتؤلف الادارة البلدية من موظفين للادارة والعمل ومجلس منتخب يقرر ويراقب مايجب 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 فان رؤساء البلدية يأتون عن طريق التعيين وذلك بقرار من حاكم المقاطعة الاداري ماعدا رئيس بلدية العاصمة فيعيّنه رئيس النظار ولا يشترط فيه أن يكون من أعضاء المجلس خلافاً لبقية رؤساء البلديات .

ب — يتألف المجلس البلدي في العاصمة من رئيس وسبعة أعضاء وفي بقية البلديات من رئيس وخمسة أو سبعة أعضاء بالنسبة لحسامة البلدية. ومدة المجلس اربعة سنين مع التجديد النصفى واجتماعاته على الاقل مرة في الاسبوع ووظائفه تنحصر في تحضير الموازنة وبيان الرأي في الاستعمالك لمنافع البلدية العامة والنظر في المشاريع

العمرانية والاصلاحية وتعيين موظفي البلدية وتنظيم التعاليم والتدقيق في الكشف والمصورات، وغيرها .

ويجوز عند الاقتضاء حل المجلس البلدي بامر رئيس النظار المستند الى قرار مجلس النظار أي مجلس الوزراء . ولما كان قانون البلديات الذي نحن بصدد مقتضياً جداً (وهو يقع في ٤٣ مادة فقط) فقد سهي عن ذكر أحكام كثيرة تتعلق ببعض الامور الهامة فلم يذكر قيمة مقررات المجلس البلدي ولا الجهة المختصة بتصديقها ولا السلطة التي يجب أن تقوم باعمال المجلس البلدي المنحل وغير ذلك من الامور التي لها اهميتها من الوجهتين القانونية والعملية .



الباب الثاني

حقوق الادارات العامة

ماهي هذه الحقوق ؟ حقوق خاصة و حقوق عامة

الادارات العامة كالاشخاص لها حقوق وعليها واجبات . وهذه الحقوق على نوعين حقوق خاصة و حقوق خارجة عن الحقوق الخاصة أي حقوق عامة . فالحقوق الخاصة هي الحقوق العينية وحقوق الدين وحقوق الارث . والحقوق العامة هي حق اصدار عقود السلطة أي العقود الوحيدة الطرف التي تتخذها الادارة وهي الاصل في الحقوق الادارية والعقود الثنائية الطرف أي عقود المصلحة وهي تشكل الاستثناء وفيها تنازل الادارة عن مركزها الممتاز بملء اختيارها .

فمن يمارس هذه الحقوق ؟ وماهي المسؤولية المترتبة على الاشخاص الذين يمارسونها ؟ وماهي الغاية التي يستهدفها هؤلاء الاشخاص ؟ وماهي طريقة الاشتكاء من الاعمال الادارية التي تستوجبها هذه الممارسة . تلك هي الاسئلة التي ينبغي الاجابة عليها في هذا الباب الثاني من الكتاب ولذلك فاننا نقسمه الى الفصول الاربعة التالية :

الفصل الاول : — في الموظفين .

الفصل الثاني : — في المسؤولية الادارية .

الفصل الثالث : — في الغاية التي تستهدفها الاشخاص الادارية في ممارسة حقوقها .

الفصل الرابع : — في القضاء الاداري .

الفصل الأول

الموظفون

Fonctionnaires Publics

يحدد مستوى الادارة بمستوى موظفيها ويحدد مستوى الموظفين بالنسبة لاحكام التي يتضمنها نظامهم الاساسي فوضع الموظفين الحقوقي هو العامل الرئيسي في رفع مستوى الادارة في البلاد أو تنزيله لذلك وجب الاعتناء بالامور الآتية :

- ١ — حسن انتقاء الموظفين والترفيه عنهم مادياً .
- ٢ — إخضاع الموظفين الى واجبات صريحة يؤيدها نظام تأديبي عادل .
- ٣ — حماية الموظفين من أي إجراء كفي قد يتعرضون له من جراء اسباب لا تمت بصلة للخدمة العامة .

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

ذكرنا في حينه أن في كل ادارة مجالس للتقرير وسلطات للتنفيذ (رئاسة الدولة والوزراء والمحافظون والقائمقامون والمديرون) ولكن هذه المجالس وهذه السلطات لا تتمكن من القيام بتسيير الخدمات العامة الا بواسطة اشخاص مختصين فالوظفون (Fonctionnaires Publics) هم الاشخاص الذين يشغلون مركزاً دائماً في الملاكات من أجل تأمين سير الخدمات العامة . ويمتاز الموظف عن سواه من عمال الدولة على النحو الآتي :

١ - الفرق بين الموظف والمساعد (auxiliaire) : لا يقوم المساعد بأشغال وظيفة دائمة وارتباطه بالدولة يكون عن طريق التعاقد فهو كالأجير الخاص المعروف في الحقوق الخاصة ولذلك فكل خلاف بينه وبين الإدارة يحل بواسطة القضاء العادي وليس له أن يطالب بامتيازات الموظفين العامين ولا سيما بالاستفادة من حق التقاعد .

٢ - الفرق بين الموظف والعامل أو المستخدم في الإدارات العامة : لا يقوم العامل (agent) أو المستخدم (employé) في الإدارات العامة بأشغال وظيفة دائمة وارتباطه بالدولة عن طريق التعاقد وبهذا يشبه المساعد إلا أنه يفرق عنه بسبب قيامه بعمل خارج عن إدارة الخدمة العامة . ولذلك يحق له أن ينتمي إلى إحدى النقابات ولكن بالنظر لعلاقته بالإدارة ولو بصورة غير مباشرة فإنه لا يمكنه أن يشترك « بالأضراب » عن العمل كي لا تتأثر المصلحة العامة بسبب ذلك لأن المصلحة العامة هي من حيث جوهرها دائمة ومستمرة . مثال ذلك موظفو التنظيفات لدى البلدية فإنه لا يحق لهم أن يضربوا عن العمل لأن أعمالهم هذا تتأثر الصحة العامة في نطاق البلدية .

٣ - الفرق بين الموظف والمصادر : المصادر (requis) يأتي إلى الإدارة بناء على أمر السلطة المختصة وليس عن طريق التعاقد وتمتاز خدمته بكونها :
أ - مؤقتة .

ب - لعمل محدود .

ج - مقابل تعويض عادل .

د - كونها تستهدف في حال التقصير للعقوبة الجزائية وليس للعقوبة المسلكية وقد يصادر الأشخاص في ظروف استثنائية تماماً من أجل أعمال الدفاع الوطني في حالة حرب .

٤ - الفرق بين الموظف النظامي والموظف الفعلي (fonctionnaire de fait)

يمكن أن نتصور للموظف الفعلي اوضاعاً ثلاثة فهو إما الموظف الذي يكون تعيينه في

الاصل غير قانوني، أو الذي يمارس وظيفة دون أن يدعى اليها بشكل قانوني بل عن طريق التطوع، أو الذي تعيينه في الاصل نظامي ولكن أصبح بالنهاية في وضع غير نظامي. والموظف الفعلي ليس له مبدئياً الحق باستيفاء راتب ولا هو مجبر في الاصل على ايفاء الخدمة ولذلك فهو غير خاضع لنظام الموظفين ومسؤوليته عادية لامسلكية. وإذا تكبد الموظف المتطوع نفقات خاصة في سبيل الخدمة العامة هل له المطالبة « بالتعويض »؟ الجواب كلا فقد حدث ان رد مجلس الشورى في عام ١٩٢٦ طلب تعويض تقدم به أحد الاساتذة من أجل دروس قام بها من تلقاء نفسه نيابة عن زميله المتغيب بالاجازة وكذلك رد مجلس الشورى في عام ١٩٢٧ طلب تعويض تقدم به وروثة شخص قام مقام رجال الاطفائية 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 فيما اذا كان الموظف الفعلي حسن النية 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 والتي يستهدف اليها من يقدم على غصب وظيفة عامة بل يعتبرون كمطوعين وقد أقر لهم بعض العلماء حق التعويض عن النفقات الخاصة التي يتكبدونها في سبيل مصلحة الدولة اما اذا كان تطوعهم عن سوء نية فليس فقط لا يحق لهم تناول أي تعويض بل يستهدفون ايضاً للعقوبات الجزائية.

أما بالنسبة للأشخاص فها هو مفعول الاعمال التي يقوم بها الموظف الفعلي؟ الجواب على ذلك انه يجب مبدئياً اعتبار هذه الاعمال لاغية من أساسها وكأنها لم تكن فاذا ضربنا صفحاً عن هذا المبدأ نكون فتحنا باب الفوضى الادارية على مصراعيه ولكن عملياً وفي الواقع قد يؤدي تطبيق هذا المبدأ الى نتائج جائرة فقد حدث في فرنسا أن قام موظف غير مكلف في الاصل اجراء مراسم الزواج بهذا العمل وأشرف على عدة عقود من هذا النوع فقررت محكمة البداية بطلان هذه

العقود واعتبار الزواج باطلاً في كل هذه الحالات إلا أن محكمة التمييز لم تقرها في هذا العمل واعتبرت العقود المذكورة نافذة المفعول والزواج المبني عليها صحيحاً وما ذلك الا نظراً للنتائج الهامة التي تترتب على هذا الالغاء ولانه ثبت أن أصحاب هذه المعاملات كانوا حسني النية وان الموظف الذي قام بالاشراف على هذه العقود كان حسن النية أيضاً . فليس المفروض بآرباب المراجعة أن يدققوا في هوية الموظف وان يدرسوا اختصاصه أو يناقشوا هذا الاختصاص بشأن كل معاملة قضائية أو ادارية يقدمون عليها ولا يطلب اليهم الا الوقوف على « الظواهر الخارجية » التي تجلب بها الصلاحية والاختصاص وقانونية العمل .

٥ — الفرق بين الموظف والمجير : المجير (fonctionnaire forcé) كالحامي الذي يدعى لآكال نصاب المحكمة والاشخاص الذين يدعون لممارسة الخدمة العسكرية . فهؤلاء ليس لهم أن 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 العامين يجري بين الموظف والادارة عقديتعهد الموظف بموجبه القيام باعباء الوظيفة وتعهد الادارة بموجبه القيام بتأمين عدة امتيازات للموظف . وقال البعض ان هذا العقد هو أشبه بعقود الحقوق الخاصة فاستاذ المدارس الاميرية لا يختلف في وضعه الحقوقي عن استاذ المدارس الخاصة . وقال آخرون اننا ازاء عقد اداري من عقود الحقوق العامة أي غير مركّز 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 الواجبات 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 أن ينسحب وعندئذ لا بد له من تقديم الاستقالة أي أنه معتبر قبل هذه الاستقالة في حالة موظف معين حسب الاصول . والدليل ايضاً على صحة هذه النظرية ان الادارة تضطر في هذه الحال أن تلجأ الى الغاء صك التعيين بصك آخر جديد ويكون المرشح قد استهدف في الحقيقة لعملية أشبه بالمصادرة عن طريق تسميته ولكنها مصادرة مستحبة . وعلاوة على ذلك لو كانت التسمية عبارة عن تعاقد لما أمكن اللجوء إلى تعديل وضعية الموظف اثناء ممارسته الوظيفة الا بعد أخذ موافقته، وهذا غير وارد وقد اعترف مجلس الشورى الفرنسي للادارة في قرارات متعددة بحق تعديل انظمة الرواتب والمعاشات والالبسة الخ . . . بملء حريتها فقد تزيد الحقوق او الواجبات كما انها قد تنقص بعد انتساب الموظف للوظيفة دون أن يكون له رأي في ذلك .

٣ — الترجيح بين النظريتين : مما تقدم يستدل أن النظرية النظامية هي أقرب للصواب ، ولكننا نميل الى حل وسطي بين النظريتين وهذا الحل هو أحدث ما وصلت اليه آراء علماء الادارة بهذا الصدد وبموجبه تكون الادارة في حال اصدارها قرار تعيين أحد الموظفين قد اصدرت صكاً وحيد الطرف الا انه معلق على شرط (acte - condition) وهذا الشرط هو قبول الموظف لوظيفته أي اقدمه على ممارسة الوظيفة المعين لها . ولذلك فان الصك لا يتم الا بحلول الشرط المشار اليه .

(٣) انتقاء الموظفين :

١ — أساليب الانتقاء :

أ — طريقة الانتخاب ، وقد تضاعفت اهميتها رويداً رويداً وكانت هي الاصل

انباء الثورة الفرنسية حيث كانت جميع الوظائف تملأ عن طريق الانتخاب كما هي الحال الآن في بلاد السوفيات. وهذه الطريقة غير معروفة في الاسلوب السوري وهي فاسدة لانها قد توصل الى المراكز اشخاصاً على الغالب غير أكفاء. 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 وعندئذ تقوم بوظيفتها هذه بصفة دائرة انتخابية لاصفة سلطة تشريعية كي لا يصبح رئيس السلطة التنفيذية مأموراً لدى السلطة التشريعية خلافاً لما يقتضيه نظام فصل السلطات .

ب — طريقة الترشيح cooptation : 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 الاصلية المتبعة في جميع الدول .

لقد نصت المادة «٧٥» من الدستور السوري على ما يلي :

« يعين رئيس الجمهورية الموظفين المكيين والقضاة ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون » ولا ينفرد رئيس الجمهورية في التعيين بل ان العقود الادارية الصادرة عنه لا بد من اقرارها 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 والامين العام موظفي الحلقة الثانية والثالثة في الادارة المركزية على أن يقوم المحافظون بتعيين موظفي الحلقة الثانية والثالثة في منطقة المحافظة .

٢ — شروط التعمين :

أ — شروط الجنسية : هذا هو الشرط الاول الذي نصت عليه المادة الاولى من قرار الموظفين السابق رقم ١٣٥ تاريخ ٢٠ آذار ١٩٢٦ الا ان الفقرة الثالثة من هذه المادة كانت تفسح المجال امام انتداب موظفين فرنسيين وكذا المادة الرابعة كانت تفسح المجال امام رعايا الدول التي كانت موضوعة تحت الانتداب الفرنسي من أجل تعيينهم بصورة استثنائية . اما المتجنسون فلم يأت القرار السابق على ذكرهم ولا قانون الجنسية السورية ايضاً . ولذلك فقد أوضح القانون الجديد رقم ١٣٥ تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٤٥ هذه الامور في المادة الحادية عشرة منه واشترط مرور خمس سنوات على الاقل على تجنبس الاجنبي بالجنسية السورية حتى يقبل في الوظائف العامة بينما المدة هي عشر سنوات من اجل الترشيح للنياحة بموجب أحكام المادة «١٢» من قانون الانتخاب السوري الحديث رقم ٣٢٥ تاريخ ٢١ أيار ١٩٤٧ . وعلى هذا يجب أن يربط بطلب التوظيف صورة اخراج قيد من دائرة الاحوال المدنية يصرح في ذيلها ان صاحب العلاقة سوري منذ خمس سنوات (بلاغ و رئاسة مجلس الوزراء بتاريخ ١٣ كانون الثاني ١٩٤٦) .

ب — شروط السن : الحد الادنى بموجب القرار السابق رقم ١٣٥ يجب ان يكون «١٨» سنة كاملة وقد احتفظ القانون الجديد بهذا الحد الأدنى ولم يقبل الشارع السوري تحديد حد أعلى ونسخ من مشروع هذا القانون النص المتضمن ان الحد الاعلى للتوظيف هو سن الخامسة والثلاثين .

ج — شروط الجنس : كانت الوظائف فيما مضى محصورة بالرجال . ولكن في البلاد الغربية نشاهد تطوراً كبيراً بهذا الموضوع وأصبح باستطاعة النساء إشغال مراكز عالية في الدولة بموجب قوانين خاصة . فنرى في الوقت الحاضر النساء الغربيات في مناصب هامة مختلفة إلا أن القوانين لا تبيح قبولهن في الوظائف الدبلوماسية ولا في وظائف السلطة الادارية (محافظات ، قائممقاميات) ولا في وظائف رئاسة

البلديات او مديريات الشرطة ومن اجل هذا الحظر لا بد من نص خاص لأن
الاصل قبولهن في الوظائف العامة بموافقة أزواجهن . هذا هو الاجتهاد المتبع في
فرنسا وعلى كل يمكن قبولهن اعضاء في الوزارات فيصبحن بالتالي رئيسات بالتسلسل
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 أو 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
الاهمية وقد حدث مؤخراً نقاش حول هذا الموضوع في المجلس النيابي السوري
فأعطي رأي قبل به المجلس ضمناً لعدم اعتراض احد من النواب ويمكننا اعتباره رأياً
شبه رسمي ومآله ان لفظة « سوري » الواردة في نص المادة الدستورية لا تشمل إلا
الذكور فقط . أما الدستور العراقي فدفعاً لكل التباس يذكر صراحة الحقوق
المقتصرة على الذكور دون الاناث في كثير من مواده .

د — شرائط الاهلية : ١ — اما ان تكون الاهلية جسمية أي ان يكون

المرشح سالماً من الامراض ذات العدوى ومن الامراض والعاهاث 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
أو مجرم شائن أو بعقوبة حبس تتجاوز مدتها السنة وان يكون بريء الزمة نحو
الخزينة العامة .

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

فالقانون السوري الجديد يشترط شهادة التعليم العالي لوظائف الحلقة الاولى أي
وظائف المرتبة الممتازة والمرتبات الخمس الاولى وشهادة التعليم الثانوي لوظائف الحلقة
الثانية أي وظائف المراتب السادسة والسابعة والثامنة والتاسعة وشهادة التعليم

الأكادمي لوظائف الحلقة الثالثة وهي تتألف من المرتبتين العاشرة والحادية عشرة .
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 (المادة
١٢) 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 بعد احرازهم الشهادات المطلوبة . أما شروط
المسابقة فتعينها السلطة التي لها في النهاية الحق بالتعيين والقاعدة العامة تقضي بان تعلن
اسماء المقبولين للاشتراك 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 مراكر 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 بعامانية التعليم وان ترشيح كاهن كاثوليكي في التعليم الرسمي يتعارض مع هذا
النظام العام . هذا مع العلم ان القانون الفرنسي لا يمنع رجال الدين من تولي مناصب
التعليم إلا في المدارس الابتدائية ، إلا أن اجتهاد مجلس الشورى قد وسع القاعدة
وشملها للتعليم الثانوي والتعليم العالي .

تؤلف اللجنة الفاحصة بصورة مكتومة وتعلن اسماء الناجحين في الجريدة
الرسمية ويجري التعيين ضمن حدود الشواغر بالنسبة لتسلسل الناجحين الذين يقبلون
بصفة متمرنين لمدة سنتين في الدرجة الدنيا لمرتبة الوظيفة ويؤصلون في هذه الدرجة
بعد انتهاء مدة التمرين اذا تأكدت مقدرتهم بناء على اقتراح رؤسائهم وإلا فيصير
تسريحهم او تنزيل مرتبتهم او درجتهم دون ان يكون لهم حق المطالبة بأي تعويض .
ويصبح المتمرّن مؤصلاً بحكم القانون اذا لم يؤصل او يسرح أو تنزل درجته أو

مرتبته بعد انقضاء مدة التمرين وتحسب مدة التمرين من الخدمة الفعلية في حالة التأصيل.

٣ — المراجعة بشأن التعيينات غير القانونية : المبدأ هو أن لا تقبل المراجعة

الا من قبل ذوي مصلحة شخصية عملاً بالمبدأ القائل « لا دعوى بدون مصلحة »

فكل المشتركين بمسابقة يحق لهم ان يقيموا الدعوى لفساد تضمنتها تلك المسابقة .

وكذلك يحق لكل حامل شهادة معينة ان يقيم الدعوى فيما اذا تغاضت الادارة عن

امتيازات تلك الشهادة . وكذلك يحق لجمعية الموظفين اقامة الدعوى من أجل

التعيينات التي تزعم انها غير قانونية . والدعوى المقصودة هي دعوى التجاوز على

حدود السلطة .

وبعد ان توسع الاجتهاد الاداري في قضية تحديد مصلحة المدعي وقبل في البدء

اعتراض كل موظف على تعيين غير قانوني جنح الى تقييد هذه المصلحة فخصر حق

الاعتراض بالموظفين الحائزين على نفس الشروط وبالمرشحين لنفس المسابقة . وحدث

قرار لمجلس الشورى الفرنسي هو القرار الصادر عام ١٩٢٥ (قضية روديير) وهو

يتضمن المبدأ التالي : « يقبل الاعتراض على التعيين غير القانوني من قبل موظفي

الادارة التي انتمى اليها الموظف المعين حديثاً عندما يكون هذا التعيين مضرًا 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 »

وكذلك يعتبر مجلس الشورى عدم قانونية تعيين بمفعول رجمي أو تعيين مسبق

أي لوظيفة لم تشعر بعد ويرتقب شغورها . واذا لحق التعيين تعتبر الاعمال التي قام

بها الموظف في هذه الفترة قانونية حسب اجتهاد مجلس الشورى .

(٤) حقوق الموظفين :

يتمتع الموظف بحق ممارسة الوظيفة المنصوص عليها في ملاك الادارة وذلك منذ

تاريخ تعيينه حتى تاريخ انفصاله عن الوظيفة انفصلاً قانونياً . ينتج عن ذلك

النتائج التالية :

١ — محاكمة الموظف : يتمتع الموظف بامتيازات خاصة فيها يتعلق بمحاكمته فalcضاء يستهدفون لاصول « الاشتكاء على الحكام » وهي اصول خاصة وردتفصيلها في 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 وامام مجالس تأديب خاصة من اجل اخطائهم المسلكية . وفي سوريا لا بد لاحالة الموظف على القضاء من اجل جرم ناشئ عن الوظيفة وفيما عدا الاحوال التي يوجد فيها ادعاء شخصي من قرار تصدره لجنة خاصة يقال لها لجنة التأديب .

كانت لجان التأديب تختلف في تشكيلها بالنسبة لكل قضية ، فكانت تتألف بموجب القرار السابق رقم ١٣٥ تحت رئاسة متصرف دمشق وعضوية ممثل عن كل وزارة على ان يكون الممثلون بمرتبة أعلى من مرتبة الموظف الظنين بينما تكون هذه اللجنة تحت رئاسة محكمة الاستئناف فيما اذا دعيت للبت في الامور التأديبية المسلكية اي أنه كان بموجب اصول القرار السابق ١٣٥ لجنتان : الاولى لجنة الاحالة على القضاء العادي والثانية لجنة التأديب الاداوية للنظر في مسؤولية الموظف . أما بموجب قاتون الموظفين الاساسي الجديد رقم ١٣٥ تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٤٥ فقد تغير اسلوب تشكيل هذه اللجان فاصبحت واحدة من اجل الاحالة على القضاء ومن التأديب المسلكي على أن تتألف في العاصمة من أحل كل وزارة أو ادارة من قاض من المرتبة الاولى والثانية ينتدبه وزير العدلية رئيساً وعضوين من موظفي الوزارة أو الادارة العامة على أن يكون من المرتبة الاولى أو الثانية يعينها الوزير بقرار كما انه يعين لكل قضية مقرر ، وهي تتألف في المحافظات من أكبر قاض في المحافظة رئيساً ومن موظفين من الحلقة الاولى ينتخبها المحافظ بصفة اعضاء على أن يعين المحافظ في بدء كل عام مقررأ عن كل ادارة . أما من أجل موظفي المرتبتين الممتازة والاولى فتتألف لجنة التأديب الخاصة لكل قضية من الرئيس الاول لمحكمة التمييز رئيساً ومن موظفين اثنين

يعينان بمرسوم وموظف مقرر يعين بمرسوم بناء على اقتراح الوزير المختص . أما لجان التأديب في المركز والمحافظات فيجب أن يصدر بها مرسوم في بدء كل عام . ولم تعد متحولة بالنسبة لكل قضية كما كانت في السابق .

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

إلا ان اللجان التأديبية ، على الرغم من مشابهتها للمحاكم بالظاهر فانها تختلف عنها في الجوهر فيمكنها أن تتجاوز في قراراتها الطلب المقدم لها ويمكنها أن تحدد شروط تنفيذ العقوبة المسلكية التي تقررها وهي لا تحكم غيائياً ولا تطبق اصول المحاكمات العادية ولا تنقيد بها ولا يمكن للموظف أن يتسلح لديها بطريقة رد الحكام والمرافعة فيها ليست علنية الخ ... ومن هذا كله يستدل أن ضمانات المحاكمة الجزائية هي شبه مفقودة في المحاكمة التأديبية .

هذه هي الاصول المتبعة في محاكمة الموظف لجرم ناشئ عن الوظيفة . أما اذا ارتكب الموظف جرماً غير ناشئ عن الوظيفة فتطبق بحقه الاحكام الجزائية العادية ويترتب على النيابة خلال ٢٤ ساعة من مباشرة التبعات 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 إلى أن يثبت بامر قضائي 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 .

ومما هو جدير بالذكر ان القرار الذي قد يصدر عن مجلس الشورى بالغاء طرد الموظف لا ينتج عنه حتما تأدية الرواتب المتراكمة لذلك الموظف لأن الراتب لا يُعطى الا مقابل القيام بخدمة فعلية ولكنه من شأنه تحويل الموظف حق المطالبة بالتعويض عليه من جراء الضرر الحاصل له بسبب العقوبة التأديبية التي استهدف اليها بشكل غير قانوني . ولدى تقدير هذا التعويض ينبغي أن يؤخذ بعين الاعتبار اولا اهمية الأسباب التي دعت لالغاء العقوبة من قبل مجلس الشورى وثانيا خطورة الخطأ أو الجرم المسلكي الذي أدى لاتخاذ تلك العقوبة . هذا هو الاجتهاد العادل الذي سار عليه مجلس الشورى الفرنسي في كثير من قراراته التي أصدرها بهذا الشأن .

٢ — الترفيع : ينتج ايضا عن ممارسة الوظيفة حق الموظف بالترفيع بشرط وجود شاغر في الملاك ، الا اذا كان من درجة الى درجة ضمن المرتبة الواحدة وكذلك وجود اعتمادات في الموازنة . والترفيع يكون عادة إما بسبب التقدم وهو الاسلوب المتبع عادة في الوظائف الدنيا أو عن طريق الانتقاء وهو الاسلوب المتبع خاصة في الوظائف العليا . وقد قبل القرار السوري السابق بهذا الاسلوب المزدوج أما قانون الموظفين الجديد فقد اشترط القيد في جدول الترفيع (باستثناء موظفي المرتبتين الاولى والممتازة) واستجماع الشرطين التاليين (المواد ١٧ — ٢١ من قانون الموظفين الاساسي) :

أ — وجود الموظف مدة لا تقل عن سنتين في الخدمة الفعلية في درجته الحالية في ١ كانون الثاني أو في ١ تموز من السنة التي ينظم من اجلها جدول الترفيع .

ب — وثبوت مقدورته بشهادة رؤسائه . وبهذا يكون الاسلوب السوري الحديث قد قضى على اسلوب الانتقاء الذي يفسح مجالا للحسوبية والتزاف .

٣ — حق تقاضي الراتب : على ان يكون تقديا ومشاهرة وكذلك في بعض الاحيان التعويضات القانونية من نفقات التمثيل ونفقات سكن وتعويض الاعتبار

وضمايم الاعباء العائلية وغلاء المعيشة الخ... وينبغي أن يكون الراتب كافياً لتأمين حياة الموظف وحياة الافراد المكلف باعاتهم ويجب أن يكون متناسباً مع الرواتب التي يتقاضاها أمثال الموظف في الشركات الخاصة والمشاريع غير الحكومية كي لا تحرم الادارة من ارباب الكفاءات وللراتب صفة النفقة الشرعية بمعنى انه اعطي في الاصل لاعاشة الموظف فلا يمكن حجزه بكامله بل يكتفى بحجز جزء منه معين في القانون من اجل صندوق التقاعد، وحجز جزء معين من اجل استيفاء الديون وهذا الجزء هو بالنسبة للمادة ١٩ من القانون ١٣٥ الخمس عن الخمسين ليرة الاولى من الراتب الشهري الاساسي والرابع عن الخمسين الثانية والثالث عن الجزء الذي يزيد عن المائة ليرة. أما النفقة الشرعية فيجب تأديتها بكاملها ولو تجاوزت حدود النسب المذكورة لانها دين ممتاز فهي تحجب سواها من الديون التي تؤدي مما يبق من هذه النسب.

٤ — حق التقاعد وتقاضي معاش التقاعد : فهذا المعاش ليس منحة كما ظنه

البعض. والتقاعد يكتسب اما بنتيجة التقدم أي بسبب الوصول الى سن معينة وفي 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 بنسبة سنتي خدماته على اساس جزء من خمسين للعسكريين والشرطيين وجزء من ستين للملكيين عن كل سنة فيما اذا كانت الخدمة أكثر من خمس عشرة سنة وأقل من خمس وعشرين للعسكريين والشرطيين والثلاثين سنة للملكيين. أما اذا كانت الخدمة أقل من خمس عشرة سنة فيستحق الموظف تعويض تسريح مقداره شهر واحد عن كل سنة خدمة اذا كان موظفاً ونصف شهر عن كل سنة اذا كان « عاملاً » أي غير مصنف ولكن قائماً بوظيفة دائمة في الملاك.

ومقدار التقاعد الكامل هو نصف الراتب اثناء حياة الموظف وربع هذا الراتب لعائلته بعد وفاته. و افراد العائلة الذين يستحقون حصة معد دون في القانون بشكل

حصري اي انه لا يجوز القياس في هذا الامر وهم كل زوجته شرعية والاولاد الشرعيون المذكور الذين لم يكملوا سن الثامنة عشرة من عمرهم والاولاد المذكور المملولون مهما كان عمرهم والبنات العازبات والارامل المطلقات والام الارامل .
وهناك التقاعد الناشئ عن المملولية التي لا يرجى شفاؤها ، وبحث كل ذلك على وجه التفصيل عائد لدرس اصول علم المالية فلا حاجة للتوسع .

٥ — حق استعمال اجازات ادارية وصحية : يجوز للموظف السوري ان يستعمل اجازة ادارية مدتها ثلاثون يوماً في السنة على ان لا تكون متقطعة وان لا يؤدي استعمالها الاخلال بسير المصلحة العامة ويجوز له ان يستعمل اجازة استثنائية لمرة واحدة فقط مدتها ٤٥ يوماً من اجل اداء فريضة الحج وهي براتب كامل ولا تدخل في حساب مدد الاجازات الادارية او الصحية . وكذلك يجوز للموظف الحصول على اجازة استثنائية لاسبوع واحد في حال زواجه او وفاة احد من اقربائه الوارد ذكرهم في المادة ٥٢ من القانون ١٣٥ وبرأينا ان هذه الاجازة الاستثنائية لا تدخل لها في حساب المأذونية العادية خلافاً لما ذهبت اليه بعض الدوائر وإلما ورد بشأنها نص خاص وقد عمل بهذا الرأي بموجب بلاغ وزارة المالية المؤرخ في ٢١ كانون الثاني ١٩٤٧ .

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

ويحق للموظف ان يتغيب لاسباب صحية براتب كامل لمدة ثلاثين يوماً في السنة واذا 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 . وفي جميع الاحوال لا يمكن ان تتجاوز مدة الغياب الصحية براتب او بنصف راتب ثمانية عشر شهراً خلال خمس سنوات بما فيها السنة الجارية . وتوحد الاجازة الادارية مع مدة الغياب والاجازات الصحية أي انه يجب ان لا تتجاوز

مجموعها في السنة الواحدة الاربعة اشهر براتب كامل .

أما الموظف المصاب بعلّة ناشئة عن الوظيفة فانه بالنسبة للقانون السوري يمنح اجازة لا تتجاوز مدتها اثني عشر شهراً براتب كامل وستة أشهر بنصف راتب دون النظر الى الاجازات الصحية السابقة . إلا انه في حال ثبوت عدم قابلية الشفاء فيبذل كسريح الموظف وتصفية حقوقه وفقاً لقانون التقاعد . وفي القانون الفرنسي يتقاضى الموظف في هذه الحال كامل راتبه الى ان يحال على التقاعد مهما بلغت مدة مرضه وكذلك الموظف المصاب بمرض صدري تؤدي له رواتبه الكاملة مدة ثلاث سنوات على أن يتداوى تحت اشراف الادارة .

ويقطع راتب الموظف عن ايام تعييه عن الوظيفة لغرض ناشئ عن خطاءه (اي لارتكابه اعمالاً لا تليق بشرف الوظيفة كالسكر 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 مؤلفة من ثلاثة اطباء موظفين يعينون في بدء كل سنة بقرار من المحافظ 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 ١٣٥ واصبحت من حق الوزير لموظفي المراتب الثلاثة 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 الحلقتين الثانية والثالثة .

(٥) واجبات الموظفين

تختلف واجبات الموظفين بالنسبة لطبيعة الوظيفة فقد حددت الملاكات الخاصة بعضاً منها وعلى كل يمكننا اجمال هذه الواجبات على اختلاف انواعها في النقاط التالية:

١ - المواظبة 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 الانتهاء الى احدى النقابات .

١ - المواظبة على الوظيفة :

وهذه المواظبة واجبة لان الخدمة العامة تتصف بالديمومة والاستمرار ولانها 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... (الاضراب والاعتصام)

وقد نصت الفقرة (٦) من المادة (٢٣) من قانون الموظفين على انه يحظر على الموظف ترك العمل في سبيل الاضراب أو ان يتوقف عنه أو أن يحرض غيره من الموظفين على ذلك وانه لا يجوز لجمعية الموظفين او الجمعيات التعاونية أن تحرم موظفاً من عضويتها أو أن تلحق بمصالحه ضرراً مادياً لامتناعه عن الاشتراك في الاضراب ويعتبر باطلاً كل اتفاق أو شرط يقضي بغير ذلك ، ويختلف الاضراب عن الاستقالة من حيث انه يبقى لدى الموظف الرغبة في الاستفادة من امتيازات الوظيفة وانه منبثق عن الرغبة في الاستزادة 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 وصم الاضراب بالخطيئة المسلكية الخطيرة النتيجتين التاليتين :

أ — إن تحظر الاضراب لايشمل فقط الموظفين بل جميع العمال والمستخدمين في تسيير المصالح العامة وقد اجتهد ذلك مجلس الشورى الفرنسي في قرار اصدره 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 سببها الاصلي لانها استعملت لقمع الاضراب وليس لاعمال الهجوم او الدفاع الحربي . ولكن مجلس الشورى لم يلتفت الى هذه الحجة وردها قائلاً ان الحكومة كانت على صواب في عملها لانها 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 « ونسكل » الذي اصدره عام ١٩٠٩ حينما اضراب موظفو البريد تضامناً مع موظفات الهاتف الواتي استهدفن لاهانة من قبل الوزير بسبب تهاونهم في الوظيفة وابطائهم في تلبية طلب المخبرات . فقد اقدم الوزير على طرد الموظفين الذين سببوا الاضراب ولم يعترف لهم بحق الاطلاع على اضراباتهم فاعترضوا لدى مجلس الشورى على قرار الوزير فأقر هذا المجلس عمل الوزير قائلاً إن الموظفين وضعوا انفسهم خارج نطاق القانون بسبب اضرابهم ولذلك لا يحق لهم الاستفادة من أحكامه اي ان الوزير كان على حق بحرمانهم من حق الاطلاع على اضراباتهم الخاصة .

٢ — التقييد ببعض المحظورات :

أ — عدم افشاء سر الوظيفة : يحظر على الموظف (الفقرة ٣ من المادة ٣ من قانون الموظفين الاساسي) الافشاء بمعلومات أو ايضاحات عن المسائل التي ينبغي

ان تظل سرية بطبيعتها او بمقتضى تعليمات خاصة . يظل الالتزام بكتمان السر قائماً ولو بعد انفصال الموظف عن عمله . والافشاء بسر الوظيفة يعرض الموظف لعقوبتين جزائية ومسلكية . والتقييد بالكتمان يتناول بنوع خاص بعض الموظفين الاداريين والسياسيين والعسكريين .

ينتج عن هذا الواجب النتيجةان التاليتان : النتيجة الاولى ، انه يحظر على الموظف الادلاء امام القضاء بوصفه شاهداً او خصماً او خبيراً بمعلومات عن أعمال تتصل بواجبات وظيفته او تقع بمناسبة ادائه لها ما لم ترخص بذلك السلطات المختصة . ولا يجوز رفض الترخيص إلا اذا كان بمنحه مساس بالمصلحة العامة . والنتيجة الثانية انه يحظر على الموظف ان يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الاوراق الرسمية او ان ينزع هذا الاصل من الملفات المختصة للاحتفاظ بها ولو كان هو الذي قام بتحريره وقد ذكرت المادة ٢٣ من قانون الموظفين الاساسي هاتين النتيجةين واعطتها صفة قاعدتين اصليتين .

ب — عدم الاخلال بشرف الوظيفة : يحظر على الموظف « الاتيان بعمل او الظهور بمظهر مخل بشرف الوظيفة » والقصد من هذا الحظر ان يظل الموظف موفور الكرامة بعيداً عن كل ما يشين سمعته ويقلل من تقدير الناس له ولذلك على الموظف ان يتجنب كل مظهر من شأنه تقليل هذا التقدير فلا يجوز له الجلوس في الحانات وشرب المسكر ولا سيما تعاطي الميسر فهو اخطر الآفات الاجتماعية ويمنع الموظف من القيام بواجبه لان السهر الطويل والاضطراب الدائم والاضطراب الى الاستدانة في حالة الخسارة كل هذه الامور تجعل من الموظف عضواً أشل في جهاز الحكومة (انظر بلاغ رئاسة مجلس الوزراء المؤرخ في ١١ شباط ١٩٤٧) . ومن النتائج المباشرة لعدم الاخلال بشرف الوظيفة هو الواجب الذي يقضي على الموظف بأن يرفض لنفسه او لغيره منحة او هدية او امتيازاً بسبب ادائه لأعمال الوظيفة او ان يقبل الوعد بشيء من ذلك .

ج — عدم الاشتغال بالامور السياسية : وقد حظرت المادة ٢٣ من قانون

الموظفين الاساسي على الموظف : ١ — الالتئام الى جمعية او جماعة تتوخى اغراضاً غير مشروعة تهدد مصالح الدولة وتعرضها للخطر ٢ — المجاهرة بالالتئام الى حزب معين من الاحزاب السياسية او التشيع له . وتزيد على ذلك ان الحياض يقضي على الموظف بأن يعامل الجميع بأدب ولياقة بقطع النظر عن مذهبهم السياسي او الديني كما ان عليه الاخلاص للنظام السائد في البلاد والحكم القائم فيه . وبعض القوانين تشترط على الموظفين ان يقسموا على الاخلاص لنظام الحكم فكانت المانيا النازية وايطاليا الفاشية وفي الوقت الحاضر روسيا السوفياتية تفرض القسم على رجال التعليم بنوع خاص والبرتغال تطلب الى المرشح لوظيفة عامة ان يقدم بياناً مسجلاً لدى الكاتب العدل بعدم انتشيع للنظام الشيوعي وبلاد الانكليز تحظر على موظفي البريد الاشتغال بالسياسة الانتخابية . اما في فرنسا فالرأي السائد لدى علماء الحقوق هو السماح للموظفين بأن يجاهروا بآرائهم السياسية بكل حرية وذلك خارج مركز عملهم الرسمي باستثناء بعض الموظفين الذين يتحتم عليهم التقيد بسياسة الحكومة القائمة كرجال السلطة الادارية ورجال السلك الدبلوماسي ، اما الموظفون العسكريون فقد اجمع العلماء على انهم مقيدون بعدم تعاطي الشؤون السياسية وضرورة التزامها جانب الحياض التام .

٣ — التقيد ببعض الاوامر الصادرة عن الرؤساء :

وهذه الاوامر تصدر عن السلطة التسلسلية اي عن الرؤساء الذين يرتبط الموظف بهم بصورة مباشرة وذلك 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 النقض من قبل مجلس الشورى .

اما الاوامر الافراية الصادرة عن الرؤساء فهي واجبة الاطاعة ما لم تكن متضمنة مخالفة قانونية كالاقدام على جرم منصوص عليه في القوانين الجزائية لأن الموظف مكلف اطاعة القانون قبل اطاعة رؤسائه وعلى كل ليس الموظفون سواء في هذا الباب فالوظفون العسكريون لا يمكنهم مناقشة رؤسائهم في حالة الحرب ، بينما في

ايام السلم تراهم يتمتعون بشيء من حرية المناقشة ، اما الموظفون المملكون فيمكنهم مناقشة اوامر رؤسائهم الى حد لا تحتل معه قواعد السلطة التسلسلية لاسيما المحاسبون فان لهم هذا الحق اكثر من سواهم .

٤ - عدم ممارسة اعمال خارجة عن الوظيفة :

يحظر مبدئياً 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 الاصله 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 المشار ذكره .

وقد حظرت الفقرة (٩) من المادة ٢٣ من قانون الموظفين الاساسي الجمع بين الوظيفة وبين اي عمل تبقي يؤديه الموظف بالذات او بالواسطة اذا كان من شأنه ان يضر باداء واجبات الوظيفة او كان غير متفق مع ما يقتضيه المنصب وبوجه خاص :

أ - كل عمل من الاعمال التجارية او المضاربات المالية وخاصة ما كان منها متصلاً ببيانات او معلومات تصل اليه عن طريق وظيفته .

ب - شراء العقارات او المنقولات التي تطرحها الحكومة والسلطة القضائية للبيع في الدوائر التي يؤدي فيها الموظف اعمال وظيفته او التي تتصل بها .

ج - استئجار الاراضي بقصد الاستغلال في الدائرة التي يؤدي فيها الموظف اعمال وظيفته .

د - الاشتراك في الاعمال والمقاولات التي يوكل اليه تحضيرها او تنفيذها او الحصول على مصلحة او ميزة خاصة بها .

هـ - الاشتراك في تأسيس الشركات او قبول عضوية مجالس ادارتها او اي منصب آخر فيها إلا ان يكون مندوباً تعينه الحكومة .

وكذلك لا يجوز للموظف ان يكون وكيلا بأجر في القيام باعمال للغير ولا يجوز ان يكون له وكيلا بدون اجر اذا كانت الاعمال الموكل فيها مما جرت العادة بدفع اجرة الى الوكلاء في مقابل القيام بها ولا يسري هذا الحكم في حالة القوامة او الوصاية على القاصرين وناقصي الاهلية ونظارة الوقف الذي كان الموظف مستحقاً فيه او مشروطاً تعيينه من قبل الواقف .

٥ - عدم الانتساب الى احد النقابات :

وهذا المبدأ غير وارد في القوانين ولكن الاجتهاد الاداري الفرنسي اقره ولا يمتزف للموظفين الا بحق تأليف جمعية فقط . وكذلك المادة ٢٣ من قانون الموظفين السوري فانها تذكر « جمعيات الموظفين » في الفقرة السادسة منها عندما تبحث في عدم مشروعية الاضراب وتذكر في الفقرة السابعة انه يحظر على الموظف الانتماء الى جمعية او جماعة تتوخى أغراضاً غير مشروعة تهدد مصالح الدولة وتعرضها للخطر . 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 .
وفعلًا 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 وتتمو وتزدهر وما ذاك الا لان الموظفين في فرنسا شعروا في الآونة الاخيرة انهم لم يصلوا الى كامل حقوقهم . اما الحجج التي يدلي بها ويبدو 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 العمل رقم ٢٧٩ تاريخ ١١ حزيران ١٩٤٦ حدد شروط تأليف النقابات على اختلاف أنواعها ولم يتعرض لبحث نقابات الموظفين .

والمعارضون لفكرة تشكيل نقابات 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 (بيرتلي) .

ب - إن فكرة النقابة تتعارض مع الميزات العامة للحقوق الادارية فالنقابة تؤسس على مبدأ المساواة بين الاعضاء المنتمين اليها بينما الحقوق الادارية مرتكزة 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 مهنة الموظف عن بقية المهن اذ انها تستهدف المنفعة العامة وهذه تستوجب تضحيات 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 .

هـ - في بعض الحالات نرى انه يستحيل عملياً تشكيل نقابات للموظفين فكيف يمكننا مثلاً ان نتصور نقابات للسفراء والمحافظين والعسكريين وهم منتشرون في انحاء البلاد وفي خارجها وبعيدون عن بعضهم البعض مسافات شاسعة . هذه هي الحجج التي يدلي بها كل من الفريقين 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 جازماً ازاءها .

(٦) انتهاء الوظيفة

تنتهي الوظيفة باحد الاسباب الآتية :

١ - بالوفاة ، فاذا كانت ناشئة عن الوظيفة وبسببها يحق لأفراد عائلة الموظف

الذين عددهم قانون التقاعد أن ينالوا 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 في القرن الماضي 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 — بالغاء الوظيفة ، وهذا غير جائز الا بواسطة قانون لائن 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 وبشرط موافقة الحكومة .)

٦ — بالاستقالة ، ويجب ان تكون خطية وأن تقبل من المرجع الذي له صلاحية التعيين . ويفقد الموظف المستقيل جميع الحقوق التي كان يتمتع بها ولا سيما الحقوق التقاعدية وتعويض التسريح ويقطع 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 . وعند ما تصبح الاستقالة نهائية لا يعود الموظف هدفاً للتأديب المسلكي ، هذا ما اقرته المبادئ العامة للحقوق الادارية إلا ان قانون الموظفين السوري شذ عن هذه القاعدة في المادة (٧٦) ونصها « مع الاحتفاظ بالاحكام العامة المتعلقة

بالتبعات القضائية يبقى الموظف الذي ترك الوظيفة لأي سبب كان خاضعاً للتبعات المسلكية والعقوبات الشديدة وفقاً للأحكام 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 تتمشى عليه في بدء حياتها الاستقلالية وهو يطبق في حالة ترك الوظيفة لأي سبب كان كما ورد في صراحة النص .

والاستقالة قد تكون حكومية ، مثال ذلك ما ورد 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 خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه .

ب - الموظف الذي يترك وظيفته بدون اجازة قانونية ولا يستأنف عمله خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تركه الوظيفة .

ج - الموظف المجاز الذي لا يستأنف عمله خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء اجازته . وبالنسبة للاجتهاد الاداري يعتبر بحكم المستقيل المحاسبون العامون الذين يمتنعون عن تأدية الكفالة التي يفرضها القانون وكذلك الموظفون الذين يتعاطون أشغالاً حظرتها عليهم القوانين والانظمة .

٧ - وتنتهي الوظيفة لاسباب تأديبية فيما اذا استهدف الموظف لاجدى عقوبتي العزل والطردها مع عقوبة التنزيل عبارة عن « العقوبات الشديدة » التي يستهدف اليها الموظف السوري بجانب العقوبات الخفيفة (التوبيخ ، قطع الراتب ، ابطال الترفيع) والعقوبات الشديدة لا يمكن فرضها على الموظف الا بقرار من لجنة التأديب المختصة على ان يقترن هذا القرار بمرسوم او قرار من قبل السلطة التي تمارس حق التعيين غير ان مثل هذا القرار يعتبر نافذاً حكماً اذا لم يصدر مرسوم او قرار بتنفيذه خلال شهر واحد من تاريخ ارساله الى السلطة المختصة . ويستثنى من قاعدة صدور العقوبة عن مجالس التأديب عقوبة الطرد في حال ترك الموظف الجنسية السورية او تجريدته عنها .

وتختلف عقوبة العزل عن عقوبة الطرد. فعقوبة العزل هي انتهاء خدمة الموظف حكماً مع استفادته من تعويض التسريح أو معاش التقاعد حسب الحال . وقد يحكم بها لاسباب تقديرية بجهة فيما يتعلق بموظفي السلطة الادارية أي المحافظين والقائمقامين ومديري النواحي كما ورد ذلك صراحة في ملاك وزارة الداخلية (المرسوم الاشتراعي رقم ٧٦ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧) ويشبه عقوبة العزل تدبير إداري ابتكرته المادة (٨٥) من قانون الموظفين السوري التي أجازت لمجلس الوزراء ، لاسباب يموّد تقديرها اليه ، 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 في العالم ، ولعل ذلك استوجبته اعتبارات اسنائية موقفة 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 .

وتقرض عقوبة الطرد حتماً على الموظف في الاحوال الآتية :

- أ - اذا حكم عليه بجناية او مجنحة مشينة .
 - ب - اذا 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) وجزم الرشوة والامتناع عن تنفيذ القوانين واهمال الموظف

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

(٧) الرجوع للوظيفة :

١ — اذا انتهت الوظيفة بالوفاة لا يحق لاحد الورثة ان يطالب بها فالموظف يتمتع بحق استعمال الوظيفة وحق استغلالها ولكن ليس له عليها حق التصرف او حق الانتقال اي ان ملكية الموظف الوظيفة غير كاملة اذ ينقصها هذا العنصر الهام ولم تكن هذه القاعدة سائدة في القرون الوسطى بل كانت الوظائف ارثية وكانت تباع وتشترى ولدينا اثر لذلك في المادة (١٠٧) من قانوننا الجزائي التي تشير الى شراء الوظيفة او المرتبة وهذا النص اصبح ولا شك بالياً .

٢ — واذا انتهت الوظيفة بانتهاء اجلها فما من مانع يحول دون اعادة الموظف للوظيفة ضمن احكام القانون فقد تكون هناك بعض القيود الواجب مراعاتها من أجل هذه الاعادة .

٣ — واذا انتهت الوظيفة عن طريق الغائها ينقل الموظف الى وظيفة شاغرة معادلة في ملاكه وعند عدم وجود شاغر في مرتبته ودرجته يخير بقبول وظيفة شاغرة ادنى مرتبة او التسريح على ان يحتفظ بحقه من اجل اول وظيفة معادلة تشغره .

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

٥ — واذا انتهت الوظيفة بسبب الاحالة على التقاعد فيجوز اعادة الموظف « لاشغال الوظيفة ذاتها » عن طريق الوكالة لاعن طريق الاصاله على ان يتقاضى تعويضاً لا يتجاوز مقداره الراتب غير الصافي للدرجة الاخيرة من مرتبة الاصيل

(المادتان ٩٣ و ٩٠ من القانون رقم ١٣٥) وشريطة ان يكون تأمين الوكالة من قبل الموظفين غير ممكن .

٦ - واذا انتهت الوظيفة عن طريق الاستقالة فيجوز اعادة الموظف الى الخدمة كالسابق وفقاً لقواعد اعادة الموظف المسرح لالغاء الوظيفة وفي حال اعادته تدخل خدماته السابقة في حساب الخدمات المؤهلة للتقاعد ولا يحق له المطالبة بالحقوق الاخرى التي كان يتمتع بها قبل استقالته .

٧ - واذا انتهت الوظيفة لاسباب تأديبية :

أ - فان كان ذلك عن طريق « العزل » فانه لايجوز اعادة الموظف المعزول الى احدى الوظائف العامة الا 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 لايجوز 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 « انطرد » فلايجوز 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 المؤقتة الداخلة في النظمة 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 المذكورة » .

بقي أن نذكر مبدأها ما ورد في بلاغ وزارة المالية المؤرخ في ٢٤ آذار ١٩٤٥

وهو يقضي بجعل الاعادة للوظيفة تماثلة مبدئياً في شروطها للتعيين الاصلي فقد ورد في البند (٢٥) من البلاغ التفسيري المذكور انه « في كل الاحوال اني يعاد فيها الموظف الى الخدمة يخضع الى شروط التوظيف المنصوص عنها في القانون ماعدا شروط الشهادة والمسابقة والتعيرين وعلى أن لا يكون قد بلغ الحدود القصوى للسن أو الخدمة ... » .

وفي حال اعادة الموظف الذي جرى تسريحه بصورة غير قانونية هل يحق له تقاضي الرواتب عن الفاصلة ما بين تسريحه من الخدمة واعادته اليها ؟
ان الجواب على هذا السؤال ليس بالامر الهين . وقد تردد الاجتهاد الاداري مدة طويلة قبل أن يثبت على حل نهائي لهذه القضية المعقدة .

لاشك ان الغاء التسريح غير القانوني من قبل مجلس الشورى ينتج عنه الغاء جميع النتائج المترتبة على هذا التسريح أي أنه يعيد الحق لنصابه ، فاذا بطل الشيء بطل ما في ضمنه وعلى هذا يجب اعتبار الموظف كأنه لم ينفك عن وظيفته (Restitutio in integrum) . هذا من الوجهة النظرية وكذلك من وجهة الانصاف أيضاً لابد من اعطاء الموظف المسرح لسبب غير قانوني رواتبه المتراكمة لأنه كان ضحية لعمل لا قبل له به ونتاج عن خطيئة ارتكبتها الادارة عدا عن أنه قد يكون استهدف لخسارة مادية جسيمة واضطر للاستدانة في هذه الفاصلة من أجل تأمين قوته اليومي وحياة عائلته ... كل هذه الاعتبارات أدت في بادئ الامر الى حمل مجلس الشورى على الاعتراف للموظف المسرح بصورة غير قانونية برواتبه المتراكمة حتى اعادته الى الوظيفة .

ولكن قد عدل المجلس المشار اليه فيما بعد عن هذا الاجتهاد آخذاً بعين الاعتبار ان الراتب لا يؤدي الا مقابل خدمة فعلية يجب القيام بها . أي أن المجلس عمل بصراحة القانون الذي لا يخول حق تقاضي الراتب الا مقابل خدمة . ومثل هذا المبدأ منصوص عليه في المادة (٩٥) من قانون الموظفين الاساسي رقم ١٣٥ ونصها : « لا يجوز للموظف أن يتقاضى راتب الوظيفة العامة ما لم يكن مكلفاً بها على وجه

قانوني وقائماً بها بصورة فعلية أو موجوداً في أحد الاوضاع المنصوص عليها في هذا القانون . ولا يمكن الادعاء بأن الموظف كان في حالة قاهرة تمنعه من القيام بتأمين الخدمة العامة وأنه لم يقم بمثل هذه الخدمة لان الادارة كانت تحول دون قيامه بها فمجلس الشورى لم يلتفت الى مثل هذه الحجج بل أخذ بحرفية النص الذي يستوجب القيام « بخدمة فعلية » تستأهل تقاضي الراتب . وعلى كلٍ لقد اعترف المجلس المشار اليه بحق المطالبة « بتعويض » فقط عن الاضرار التي سببها له التسريح الذي لم يكن مستنداً على القانون وذلك فيما اذا ثبت ان هذا التسريح كان ناجماً عن خطيئة ارتكبتها الادارة وشريطة أن يكون المرجع القضائي المختص هو الحكم الوحيد في تقدير مسؤولية الادارة وتقدير التعويض المقطوع الذي يطالب به الموظف المعاد للوظيفة مع العلم بأن لارتباط بين مقدار هذا التعويض ومقدار الراتب المتراكمة.

(٨) نظام المستخدمين :

ان القواعد التي ذكرناها آنفاً لا تشمل الا الموظفين العمامين اي الذين يشغلون وظائف الملاكات الخاصة بمختلف الوزارات والادارات العامة التابعة لها . اما المستخدمون من آذنين وخدام ووظائفهم غير اختصاصية ومأموري هاتف وعمال مطابع رسمية وحدادي ونجاري الاشغال العامة وصناع عيادات والمضامين 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 انهاء خدمتهم مخولاً 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 كما انه يحق للمستخدم الذي بلغت مدة خدمته

خمساً وعشرين سنة أن يطلب تسريحه . 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) . ولما كان تعويض التسريح هو غير معاش التقاعد فإنه يعطى بكماله الى أفراد عائلة المستخدم في حال وفاته وأفراد العائلة هم المنصوص عليهم في قانون تقاعد الموظفين .

هذا وكما ان قانون الموظفين العامين ينتهي بمجدول تعادل الوظائف من ادارية واختصاصية وغير اختصاصية بالنسبة للراتب الاحدى عشرة التي وزعت عليها الوظائف العامة كذلك المرسوم رقم ٨٤٧ قد ألحق به جدول يتضمن تحديد صنف « مستخدم » الدولة والوظائف الملازمة لها وتحديد الدرجات ورواتبها الاساسية وهو يوزع وظائف المستخدمين على ثلاث فئات تبدأ أدناها براتب أساسي قدره عشرون ليرة سورية مشاهرة وأعلىها براتب أساسي قدره ثمانون ليرة سورية

الفصل الثاني

المسؤولية الادارية

Responsabilité administrative

(١) مبادئ أساسية :

ان قواعد المسؤولية الادارية تختلف تمام الاختلاف عن قواعد المسؤولية المدنية فهي من جهة ملازمة بمراعاة حقوق الادارة أو بالاحري الامتيازات التي تتمتع بها ومن جهة ثانية عليها مراعاة حقوق الافراد والتوفيق بينها وبين تلك الامتيازات .

فالضرر الذي تترتب عليه المسؤولية الادارية يجب أن يتمتع بالصفات الآتية :
أ -- يجب أن يكون حاصلا بصورة أكيدة أي أن يكون آنياً وأن يمكن تقويمه بالمال كالجرح والضرب والذم والتحقيق المباشرين أما الأثر الحاصل بصورة غير مباشرة عن فقدان نسيب أو عزيز فلا يمكن التعويض عليه وقد قال أحد العلماء :
« لا يمكن تقويم الذموم بالمال » .

ب -- يجب أن يكون الضرر خاصاً ، أي أن يكون ناتجاً عن عمل خاص ، ووجه للشخص المتضرر لا أن يكون عاماً بمفعول تدبير عام فلا تترتب المسؤولية من جراء نظام عام يتعلق بأعمال الضابطة .

ج -- وأخيراً يجب أن يكون الضرر قد أدخل بوضع حقوق مشروع كالضرر الحاصل للزوجة من جراء فقدان زوجها الشرعي .

وعندما يتأكد حصول الضرر على النحو المذكور تترتب المسؤولية فتقع تارة على الموظف وتارة على الإدارة حسب القواعد الآتية :

١ - عندما يكون الموظف مسؤولاً وتزول مبدئياً مسؤولية الإدارة والعكس بالعكس إلا أن الاجتهاد الإداري أخذ يقبل بنظرية الجمع بين المسؤوليتين في آن واحد.

٢ - في حال مسؤولية الموظف ينشأ الهدف « حق » في طلب التعويض. أما تعويض الإدارة على الهدف في حال مسؤوليتها فإنه لا يشكل حقاً له يقابله واجب على الإدارة بل إنما تقوم الإدارة بالتعويض تلبية لمبادئ الانصاف والرحمة .

٣ - لا يحق للإدارة إذا تحملت المسؤولية وقامت بتأدية التعويض أن ترجع على الموظف وتطالبه بمبلغ التعويض وقد أقر مجلس الشورى الفرنسي هذا المبدأ « في قضية بورسين » عام ١٩٢٦ وخلاصتها أن ضابطاً قتل أحد الأشخاص المشبوهين بالتجسس فأقيمت الدعوى على الدولة فدفعت الورثة تعويضاً لظهور براءة المقتول ثم أرادت الدولة أن تضمن التعويض الذي دفعته وأن تحمله لشخص القاتل فرفض مجلس الشورى طلبها هذا .

ولا يوجد استثناء لهذا المبدأ الثالث إلا من أجل تضمين المحاسبين العاملين وأمناء الخزينة والحجبة بموجب المسؤولية التي يستهدفون إليها في ممارسة وظائفهم .

(٢) مسؤولية الموظف : تختلف باختلاف الموظف والمنضر

تختلف مسؤولية الموظف بالنسبة للهدف المنضرر فهي تخضع لقواعد مختلفة فيما إذا كان الهدف هو أحد الأفراد العاديين أو الدولة نفسها كما أنها تختلف بالنسبة لصفة الموظف فمسؤولية الوزير هي بالآخرى سياسية كما مر معنا في بحث وظائف الوزراء الإدارية ومسؤولية الموظف المالي هي غير مسؤولية بقية الموظفين .

ومسؤولية الموظف ليست مطلقة كمسؤولية الأفراد العاديين وما ذلك إلا لأسباب الآتية :

أ - إن الموظف في عمله يمثل المجموع بينما الفرد العادي لا يمثل إلا نفسه .

ب — إن الموظف قد يخطئ أحياناً لجهله أحكام القوانين والانظمة التي لا تحصى عدداً .

ج — إن الموظف قد يستهدف لمسؤولية مالية لا يمكنه تحمل أعبائها من جراء توقيع معاملة هي في الظاهر بسيطة كتصديق معاملة طارئة .

د — إن الموظف قد يعمل بتأثير أوامر صادرة عن رؤسائه دون أن يقدم على تمحيص قانونية هذه الاوامر .

ه — إن الموظف في حال تحميله نتائج أخطائه مهما كانت يصبح مشلول العزيمة فيتأثر الجهاز الاداري من بطء في حركته مما يؤخر في سير المصالح العامة .

من أجل كل هذه العوامل لا يمكن اعفاء الموظف من المسؤولية كما انه لا يمكن القاء نتائج جميع الاعمال التي يقوم بها الموظف على عاتقه وحده ولذلك لا يجوز ملاحقة الموظف الا من أجل أخطائه الشخصية فاذا كانت الخطيئة ناشئة عن الوظيفة يصبح غير مسؤول وتوضع المسؤولية على عاتق الإدارة. هذا هو المبدأ فالقضية إذن قضية تفريق بين الاخطاء الشخصية واططاء الوظيفة وهذا التفريق هو من الصعوبة بمكان اذ قد نكون ازاء خطيئة شخصية ولكنها مرتكبة أثناء ممارسة الوظيفة. عند ما يرتكب الموظف خطأ شخصياً تكون المحاكم العادية ذات اختصاص لتجديد مسؤوليته ولكن قد ذكرنا في حينه ان الاسلوب السوري الجديد لا يميز حالة الموظف على المحكمة الا بعد قرار لجنة التأديب المختصة مالم يكن المدعي قد اقام نفسه مدعياً شخصياً .

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

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

هذه هي مسؤولية الموظف ازاء الدولة في حالة خاصة حددتها المادة ١٣٦ من قانون الموظفين الاساسي أما في الحالات العامة فالموظفون الماليون ولاسيما المحاسبون هم الذين يستهدفون للمسؤولية ازاء الخزينة العامة بينما الاجتهاد الاداري لا يحمل بقية الموظفين مسؤولية مادية لايقرون عليها مالم يكن هنالك نص خاص يوضح الجهة التي يجب أن تتحمل هذه المسؤولية ازاء الدولة .

(٣) مسؤولية الادارة :

١ - مسؤوليتها بسبب اخطاء الوظيفة التي يرتكبها الموظفون : اذا ارتكب الموظف خطأ ناشئاً عن ممارسة الوظيفة فالمسؤولية تقع على عاتق الادارة لان 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 الدعوى 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 . ومسؤولية الدولة لا تلغى مسؤولية الموظف بل أخذ الاجتهاد الاداري يعمل بنظريه الجمع بين المسؤوليةين معاً أي أنه يحمل نتائج المسؤولية الادارية للدولة

والموظف معاً بشأن التعويض على المتضرر بصورة عادلة أي وصوله الى حقه دون أن يؤدي الجمع بين المسؤوليتين الى أية زيادة في مقدار التعويض .

لقد أقر مجلس الشورى الفرنسي هذا المبدأ في قرار أصدره عام ١٩١١ ثم أيده بقرار آخر عام ١٩١٨ (قضية ليمونيه) ويمكن تلخيص القضية التي كانت مداراً للقرار الاول كما يلي : لقد أغلق مركز البريد في بلدة ما أبوابه قبل الساعة المحددة قانوناً للانصراف وإذ بأحد الاشخاص - وكان يريد أن يضع رسالة مستعجلة في صندوق البريد - يدخل من الباب المخصص لموظفي المصلحة فحينما رآه الموظفون اعتقدوا أنه دخل خلسة بقصد السرقة فأحاطوا به وأوسعوه ضرباً الى أن كسروا أحد ساقيه فلاحق هذا الرجل الدولة والموظفين في آن واحد لان الموظفين ارتكبوا خطأ مسلكياً باغلاق مركز البريد قبل الساعة النظامية المحددة للانصراف ولانهم ارتكبوا خطأ شخصياً باقدامهم على عملية الضرب . فالخطيئة المسلكية أتجت مسؤولية يجب على الدولة تحملها والخطيئة الشخصية أتجت مسؤولية شخصية يجب أن تحملها الموظفون أنفسهم . وقد أقر مجلس الشورى وجهة النظر هذه وألحق المسؤولية بالدولة والموظفين معاً في هذه القضية .

ويجب أن نلاحظ أن ليست كل خطيئة مسلكية يرتكبها أحد الموظفين يجب أن تلحق بالادارة مسؤولية بل يجب أن تكون الخطيئة ذات أهمية وأن تتضمن مخالفة للقوانين والانظمة أو أن تكون ناتجة عن إهمال القواعد الفنية التي كان بإمكان الموظف ان يتقنها ويطبقها أو عن سوء استعمال السلطة أو خرق ضريح للتعاليم الصادرة عن الرؤساء وهلم جرا .

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 سيبين ذلك من البحث في النظريتين التاليتين :

أ - نظرية الاثراء بدون سبب Théorie de l'enrichissement sans cause

لنفرض أن الضرر الحاصل لبعض الافراد يعادله اثراء حصل للدولة فهل لهذا الفرد ان يطالب بحق التعويض ؟ لنفرض ان الادارة قد أقدمت على عمل سلطة (وليس عمل مصلحة) كعملية استملاك غير مباشر مثلاً كأن وضعت حدوداً للملك طبيعي من أملاكها العامة وتجاوزت في عملية 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 قانوناً أو نظاماً جديداً نشأ عنه تعديل في اتفاقية سبق عقدها بين الادارة واحد المتعهدين او المستثمرين بشكل ادى الى اعباء جديدة على عاتق المتعهد او المستثمر افلا يحق لهذا الاخير ان يطالب 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 معيذاً للاتفاقية توازنها من حيث وضع الطرفين المتعاقدين على قدم المساواة .

ب - نظرية الخطر الاجتماعي Théorie du Risque social :

ان هذه النظرية ناشئة عن مبدأ المساواة امام الاعباء العامة وبمقتضاها اذا لحق ضرر بأحد أفراد الهيئة الاجتماعية فتكون الهيئة الاجتماعية التي ينسب اليها مكافئة 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 الصادر إثر الحرب العالمية الاولى وهو يقضي بالتعويض على المتضررين من جراء الاعمال الحربية ويحمل الدولة هذا التعويض .

وقد صدر إثر الحرب العالمية الثانية القوانين المؤرخة في ١٢ تموز ١٩٤١ و ١٠ نيسان ١٩٤٥ من أجل التعويض عن الاضرار الحاصلة من جراء الاعمال الحربية .

— قانون ٣ مائس 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 الكلاف التعويضات والعطل والضرر والنفقات بموجب لائحة خاصة على مكلفي المدينة الممتازة وفقاً لشروط تحدّد بقرار من المجلس البلدي خاضع لموافقة الوزير . ولا يوجد في التشريع السوري أي نص يحمل الدولة أو بقية بلديات الدولة خلاف محافظة المدينة الممتازة أية مسؤولية كانت تطبيقاً لنظرية الخطر الاجتماعي . وهنا يجدر بنا ان نذكر ان المسؤولية الناتجة عن نظرية الخطر الاجتماعي لا تكمن الا عند توفر الشروط الآتية التي اقرها الاجتهاد الفرنسي وهي :

أ — ان تكون الاعمال المسببة للاضرار متضمنة اعمالاً تنطبق عليها اوصاف الجنائية 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 أغنياء اليونانيين كان يملك أراضٍ واسعة في تونس وكانت القبائل تغزو هذه الاراضي وتحل بها وتحدث اضراراً في المزروعات . وقد استحصل المشار اليه على حكم من المحاكم المختصة من اجل طرد القبائل المذكورة من أراضيه 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 » .

وبتعبير آخر يمكننا القول ان عدم التنفيذ كان أمراً مستنداً على « حكمة الحكومة » اي مبرراً على أسباب يعود حق تقديرها للحكومة وحدها دون سواها .

وقبل ختام البحث لابد من الاشارة الى ان الاجتهاد الاداري الحديث قد قرر مسؤولية الادارة من أجل الاضرار الحاصلة من جراء أعمال أو مشاريع تقوم بها أو منشآت تستلزمها هذه الاعمال أو المشاريع ولو لم يكن هنالك أية خطيئة مباشرة أو آنية من قبل الادارة كالاضرار الحاصلة للجوار بسبب وجود بعض المصانع أو الادارات العامة أو من جراء طرق المواصلات الجوية أو البرية أو من جراء أعمال بسيطة فاطلاق المدافع في مهرجان سبب للدولة مسؤولية التعويض على المنازل التي تكسر زجاج نوافذها من الارتجاج الحاصل .

وعلى كل وفي جميع الاحوال يعود للمحاكم المختصة وحدها حق تقدير الضرر الحاصل وكيفية توزيعه في حال تعدد الجهات المسؤولة .

الفصل الثالث

الغاية التي تستهدفها الاشخاص الادارية

في ممارسة حقوقها

لما كانت الحقوق الادارية تستهدف المصلحة العامة كانت الامتيازات التي تمنحها للاشخاص الادارية خاضعة لهذه المصلحة وتابعة لها فادما انحازت السلطات الادارية عن هذا الهدف تكون قد خرجت عن القاعدة التي ترتكز عليها في الاصل وكان عملها قابلا للابطال من قبل المحاكم الادارية المختصة بسبب اساءة استعمال الوظيفة فاعمال الادارة اذن لا تكون قانونية الا اذا كانت متجهة نحو خدمة المصلحة العامة وتتجلى هذه الاعمال في مظهر الخدمة العامة ولا سيما الضابطة الادارية وما للحقوق الادارية في الاصل الا عبارة عن تنظيم الخدمات العامة وحسن تسييرها .

أولاً — الخدمة العامة

Service public

١ — تعريف الخدمة العامة

لقد اختلف العلماء في تعريف الخدمة العامة ويمكننا القول ان الخدمة العامة هي عبارة عن عمل يقوم به شخص ممنوي اداري في سبيل تأدية ضرورة او منفعة عامة عندما لا يقوم الافراد بهذا العمل الذي يخضع اذن لنظام الحقوق العامة ويخرج من ساحة الحقوق الخاصة .

من هذا يتراءى لنا ان الخدمة العامة تتمتع بالصفات الآتية :

١ — فهي تستهدف سد حاجة او ضرورة عامة او تأدية منفعة عامة والضرورة

هي غير المنفعة فقد كان الاقدمون يعتبرون ان الخدمة العامة لا تكون إلا لخدمة ضرورة بينما الحقوق الادارية الحاضرة توسعت في مفهوم الخدمة العامة وشملت المنافع العامة وعلى هذا أصبحت مثلاً إدارة المسارح والالعب التمثيلية وسواها تعد من الخدمات العامة بينما لم تكن تتمتع بهذه الصفة فيما مضى .

٢ — ان السلطة تحمل محل الافراد عندما تقدم على احداث خدمة عامة فقد يكون احجام الافراد عن القيام بهذه الخدمة كاملاً او جزئياً فهو كامل كما في اعمال الدفاع الوطني مثلاً فتحصر السلطة الادارية هذه الخدمة العامة بها وهو جزئي كما في حال التعليم فتقوم السلطة بالتعليم الرسمي بجانب التعليم الخاص .

٣ — الخدمة العامة عبارة عن مشروع اداري تقوم السلطة بتنفيذه باحدى الطرق الثلاث .

أ — مباشرة وبواسطة عمالها اي بطريق الامانة . ب — عن طريق الالتزام او التعهد . ج — عن طريق الامتياز .

٤ — تخضع الخدمة العامة لانظمة « الحقوق العامة » فالاشخاص الذين يقومون بها يتمتعون بوضع حقوقي خاص والاعمال التي تسنزمها تابعة لقواعد « الاشغال العامة » والعقود التي توقع في سبيل تأمينها هي « عقود ادارية » والمسؤولية التي تنجم عن تسيير الخدمة العامة وتنفيذها هي « مسؤولية ادارية » تمتاز تماماً عن المسؤولية الحقوقية العادية .

٥ — واخيراً ومن حيث شكلها الخارجي تجلي الخدمة العامة بالصفات البارزة التالية :

أ — مساهرة الافراد من الاستفادة منها والتمتع بها دون أي فارق او تمييز فيجوز لكل شخص ان يستفيد من التعليم ومن توزيع النور الخ ...

ب — مجانية الخدمة العامة ، فالسلطة لا تستفيد من « تأخير » الخدمة العامة بل يمكنها ان تفرض « رسوماً » لقاء بعض النفقات كالتفقات القضائية ورسوم التعليم الخ ...

ج - ديمومة الخدمة العامة واستمرارها ، في غير منقطعة لأن حاجة الشعب اليها هي نفسها غير منقطعة .

٢ - مظاهر الخدمة العامة

الخدمة العامة تبدو بأحد مظهرين فهي إما إيجابية وإما سلبية . فهي إيجابية عندما تقوم السلطة العامة بأحداث خدمة معينة سد الحاجة عامة او في سبيل منفعة عامة وفي هذا الصدد يمكننا القول ان الخدمات العامة تزداد عدداً بتقديم المدينة فكما ارتقت الامة زادت حاجتها وتوسع فيها مفهوم النفع العام فيزداد عدد الخدمات العامة . وعلى هذا اصبح في عداد الخدمات العامة ليس فقط صيانة الامن واقامة العدل وجباية الاموال كما كان في السابق بل ايضاً المواصلات على اختلاف انواعها والتعليم والاسعاف العام واستثمار الثروات الطبيعية الخ .

٣ - احداث الخدمات العامة والغاؤها :

تحدث الخدمات العامة مبدئياً بموجب قانون لان في احداثها تقييداً للحريات العامة وهذا التقييد لا يكون الا بموجب قانون كما نصت على ذلك الدساتير . والدليل على ان في احداث الخدمات العامة تقييداً للحريات مثال بسيط وهو ان وجود مصلحة البرق والبريد معناه منع الاشخاص من تعاطي مهنة نقل البريد من جهة ومنعهم ايضاً من تسليم مراسلاتهم لشخص ينقلها لهم من جهة ثانية .

وسبب آخر في جعل احداث الخدمات العامة من اختصاص السلطة التشريعية هو ان هذا الاحداث يستلزم نفقات جديدة وفتح اعتمادات في الموازنة ومعلوم ان مقدرات الموازنة هي بين يدي السلطة التشريعية .

وعلى هذا فقد نص قانون الموظفين الاساسي رقم ١٣٥ تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٤٥ في مادته الرابعة على الحسك التالي « تحدث المصالح العامة والوظائف العامة وتلغى بقانون ، أما الادارات العامة الموقفة فتحدث بمرسوم لدى مجلس الوزراء ضمن حدود الاعتمادات الاجمالية المفتوحة في الموازنة » .

فيكون اشتراك السلطة التنفيذية في احداث الخدمات العامة الموقته فقط
وضمن حدود الاعتمادات الاجمالية المفتوحة في الموازنة اما في فرنسا فالسلطة
التنفيذية تشارك مع السلطة التشريعية في كل ما لا يحد الحريات العامة فهي التي تقوم
بالتنظيم الداخلي للخدمة وتضع نظام عمال الادارة وكيفية انتقائهم وتأديبهم وعزلهم.
اما إلغاء الخدمة العامة فهو من خصائص السلطة الموجبة باحداثها عملا بقاعدة
تناسب الاشكال (Règle de la correspondance des formes)

ثانياً — الضابطة الادارية

Police Administrative

١ تعريف 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 مائة وقضائية وهي قابعة 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 بالتوقف 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 .

أ — بموجب الصفة الاولى نقول انه يمكن للضابطة ان تقوم باعمالها ولو لم تكن في الاصل مفوضة القيام بها بواسطة قانون او نظام فعمل الحكومة غير منحصر بتنفيذ القوانين والانظمة فحسب بل يجوز للحكومة ان تلجأ الى جميع الوسائل التي من شأنها استتباب النظام ولو لم تكن هذه الوسائل مذكورة في هذه القوانين او الانظمة هذا ما قرره مجلس الشورى الفرنسي 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 ايد 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 ماذا كان العمل يتضمن اثباتاً على هذه الحريات . وعلى كل فالنظام العام رهين الزمان والمكان فهو يختلف في حال

السلم عنه في حالة الحرب وهو يختلف في العاصمة او في مدينة كبيرة عنه في بلدة صغيرة او قرية لا تضم سوى عدد قليل من السكان .

وتتسع اعمال الضابطة في بعض الحالات الخاصة كما في حالة الان الاحكام العرفية او في بعض الظروف الاستثنائية التي تمطل اثناءها القوانين العادية وتحمل محلها القوانين العسكرية وعندئذ تقوم البلديات نفسها باعمال تتعلق بالضابطة كتنفيذ خطتها الاجتماعية في حال غلاء اسعار المواد الغذائية او غيرها من المواد الضرورية غلاء فاحشاً وقد اقر 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 او امر خاص فاذا قرر رئيس البلدية هدم بناء لمخالفته نظام البناء فانه لا يرسل رجال الضابطة البلدية للقيام بتنفيذ هذا الامر ولكنه ينذر مالك البناء ويعمله مدة من اجل ذلك فاذا امتنع المالك لجأت الضابطة لتحرير ضبط بالمخالفة من اجل احالة هذا المالك على المحاكم المختصة .

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

والضابطة الادارية لا يمكنها ان تدخل في الشؤون العامة الا اذا كانت القضية من شأنها تأمين الراحة العامة او الامن العام او الصحة العامة والا تكون قد خرجت عن الهدف الذي من أجلها خولها الشارع سلطة العمل مما يجعل عملها قابلاً للفسخ لدى مجلس الشورى . فقد حدث لهذا المجلس ان فسخ قراراً اتخذه احد رؤساء البلديات بتحديد تعرفه اللحم لان هذا القرار اتخذ في ظروف عادية لا تستدعي تقييد

حرية التجارة . وقد ايد مجلس الشورى قراراً اتخذته احد رؤساء البلديات بشأن منع حفلات الملاكمة بداعي أنها مخللة في الاخلاق العامة لان اللاعبين كانوا يظهرون عراة الاجسام أمام الجمهور .

٢ — ملاك الضابطة الادارية :

ان الضابطة الادارية بمعناها الضيق اي مجموع الاشخاص الموكول اليهم مراقبة النظام العام مراقبة عملية بصورة مباشرة تضم في سوريا رجال الشرطة المرتبطين بمديرية عامة تابعة لوزارة الداخلية وملاكها الخاص محدد في الوقت الحاضر بالرسوم الاشتراعي رقم ٧٨ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ وبموجب المادة الاولى منه تتولى الشرطة حفظ الامن والنظام والسهر على ارواح واموال الاهلين « في المدن التي توجد فيها » وتضم الضابطة الادارية الداخلة أيضاً رجال الدرك المرتبطين بقيادة عامة تابعة أيضاً لوزارة الداخلية وقد نص المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧ المؤرخ في ٣٠ حزيران ١٩٤٧ على الملاك الخاص بالدرك السوري وجاء في مادته الاولى ان « الدرك قطعة عسكرية متخصصة مرتبطة بوزير الداخلية يتمتع رجالها بجميع المزايا المادية والادبية التي يتمتع بها عسكريو الجيش وتقوم هذه القطعة بالضابطة الادارية والعلمية والعسكرية وتسهر على الامن العام وحفظ النظام وتنفيذ القوانين في الارياق وفي المدن عند الحاجة ، وفقاً لاحكام الانظمة المعمول بها في الدولة . وعلى هذا يكون لدينا في سورية قوى الامن في المدن وقوى الامن في الارياق ناهيك عن قوى العشائر التي تشرف بنوع خاص على حفظ الامن في مناطق البادية (المادة ١٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٦ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧) . اما في أغلب البلاد فقوى الامن الداخلي جميعها تشكل على الغالب وحدة مسلكية تحت قياده واحدة مما يجعلها اكثر انسجاماً في العمل واكثر انتظاماً وفعالية واكثر توفيراً على الخزنة العامة ويوجد في الحاضر اتجاه من هذا النوع لدى الحكومة السورية التي تدرس امكان دمج قوى الامن المبعثرة في هيئة واحدة ولما تقتزن دراستها بعد بتمتجة حاسمة .

٣ — وسائل عمل الضابطة :

تقوم الضابطة بعملها عن طريق احد الاساليب التالية :

أ — بواسطة أنظمة عامة . ب — وبواسطة اعمال ادارية فردية 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 لأن الأصل في عمل الوزراء ان يصدروا قرارات خاصة ، وإما عن المحافظين ضمن مناطق محافظاتهم ، او عن رؤساء البلديات ضمن حدود البلدية . ويجب ان يكون النظام مستهدفاً النظام العام اي الراحة العامة او الامن العام او الصحة العامة والا كان هدفاً للنقض 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 التسلح بعدم مشروعية النظام في دعوى قضائية وذلك عن طريق الدفع ب — الاعمال الادارية الفردية : وهي تستهدف اشخاصاً معينين ولا تسري أحكامها الا على أولئك الاشخاص فقط وليس على العموم . وهذه الاعمال تصدر عادة عن رؤساء البلديات او عن المحافظين عندما يحلون محلهم في العمل مثال ذلك اغلاق محل مشبوه او منع مظاهرة فعند مخالفة الامر الذي تتضمنه هذه الاعمال الفردية يستهدف المخالف للعقوبة الجزائية .

ج — التنفيذ المادي : وهو الاسلوب الثالث لعمل الضابطة وهو يختلف عن الاسلوبين السابقين من حيث انها يتمتعان بصفة حقوقية بجهة بينما صفة هذا الاسلوب مادية لا تمت الى الحقوق بصلة . ولا تلجأ الضابطة الى هذا الاسلوب الا عند عدم نجاح الاساليب الحقوقية كدواء اخير من اجل مداواة امتناع الافراد عن تنفيذ الانظمة او الاعمال الادارية . وهي تلجأ ايضاً لهذا الاسلوب في الحالات المستعجلة بصورة استثنائية كما مر اما 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 ينحصر في شؤون الراحة العامة والأمن العام والصحة العامة بل يتعداها الى نواح أخرى عديدة لا تقع تحت حصر فكل اشكال 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 تحدها فعاليات الغير وممارسة الفرد حقوقه يجب أن لا تؤدي لضرر في حقوق الغير المساوية لها . فمن اجل صيانة هذا المبدأ تستدرك الضابطة الادارية التمدي 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 احيانا 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 اصدر امراً شفوياً بقرع جرس الكنيسة في مآتم مدني وان اعتبر مجلس الشورى هذا الامر باطلا من اساسه .

ولكن عمل الضابطة يتعارض احيانا مع الحريات العامة التي صانها الدستور او اقرتها القوانين المرعية في الدولة فعندئذ يكون اختصاص الضابطة مقصوراً 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 مثلا) ولا سيما في الحالات التي تتطلب الاستمجال ولهذا فاننا سنبحث في الفقرة التالية بمحدود اعمال الضابطة .

٥ - حدود اعمال الضابطة : الحريات العامة -

ان اعمال الضابطة محدودة بالحريات العامة التي نص عليها الدستور وهي متشابهة في اغلب دساتير العالم وترتكز على قاعدة واحدة هي بيان حقوق الانسان وتهم منظمة الامم المتحدة في الوقت الحاضر باعادة النظر فيها ووضع بيان جديد لحقوق الانسان وهذه الحريات بالنسبة للدستور السوري هي كما يلي :

- ١ - المساواة (المادة ٦ من الدستور) .
- ٢ - الحرية الشخصية (المواد ٧ - ١١) .
- ٣ - حرمة المنازل (المادة ١٢) .
- ٤ - حق الملكية (المادة ١٣) .
- ٥ - حرية الاعتقاد (المادة ١٥) .
- ٦ - حرية الفكر (المادة ١٦) .
- ٧ - حرية الصحافة والطباعة (المادة ١٧) .
- ٨ - حرية المراسلات (المادة ١٨) .
- ٩ - حرية التعليم (المادة ١٩) .
- ١٠ - حرية انشاء الجمعيات وعقد الاجتماعات (المادة ٢٥) .
- ١١ - حق التوظيف (المادة ٢٦) .
- ١٢ - حق الاستدعاء (المادة ٢٧) .

وسنبحث فيما يلي بصورة مقتضبة في كل من هذه الحريات :

١ - المساواة :

ان المساواة المنصوص عنها في بيان حقوق الانسان هي مساواة حقوقية وليس مساواة اقتصادية فبعض الاشتراكيين (برودون) يمزجون بين مفهوم الحقوق ومفهوم الاقتصاد ويقولون ان المفهوم الاول لا قيمة له بدون المفهوم الثاني . الا ان المساواة الحقوقية هي التي تضمن لجميع افراد الامة ممارسة نفس الحقوق وتخولهم

حماية القضاء لهم بصورة واحدة لا تتغير .

والمساواة الحقوقية تقضي على التدابير الخاصة التي كان يطلق عليها فيما مضى تسمية الامتيازات وليس المقصود هنا بهذه اللفظة الفوائد الخاصة التي كان الاجانب يتمتعون بها في بعض البلاد الشرقية ولكن الفوائد التي كان يجنيها بعض افراد الامة او هيئاتها بالنسبة لبقية افراد الشعب اما نتائج المساواة الحقوقية فهي :

١ - المساواة في تأدية الضرائب اي استهداف الاوضاع الاقتصادية المتماثلة لنفس الضرائب يقطع النظر عن صفة المكلف وتأميناً لهذا الهدف نرى مثلاً ان الضريبة الشخصية هي نفسها للجميع وضريبة الدخل تكون بنسبة متصاعدة الخ . .
ب - المساواة في الخدمة العسكرية واستبدال هذه الخدمة في بعض الاحيان ببدل نقدي .

ج - المساواة في ممارسة الحقوق المدنية والسياسية والمثول امام نفس المحاكم بينما في الماضي كانت بعض الطبقات تمارس هذه الحقوق حصراً وكان لها محاكم خاصة تمثل امامها بينما بقية طبقات الامة كانت خاضعة لمحاكم غيرها . والمساواة امام القضاء لا تعني عدم وجود محاكم مختصة للبت في بعض الامور كالمحاكم التجارية ومحاكم العمل والمحاكم العسكرية وفي بلادنا محاكم الاحوال الشخصية من شرعية وطاقمية ، ولكنها تعني ان المحاكم المختصة يجب ان يكون تشكيلها واحداً والقوانين التي تطبقها هي هي مهما كانت صفة المتقاضين امامها ضمن حدود اختصاصها ، وان يكون القضاء مجانياً فلا يدفع الخصوم شيئاً مقابل اتعاب القضاة ولكن يقومون بتأدية الرسوم التي حددها القانون من اجل تسجيل الدعوى وتغطية بعض النفقات التي يستوجبها التبليغ وسواه .

وعلى هذا فقد نصت المادة السادسة من الدستور السوري على مبدأ المساواة بقولها : « السوريون لدى القانون سواء . وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفي ما عليهم من الواجبات والتكاليف . ولا تمييز بينهم في ذلك بسبب الدين او المذهب او الاصل او اللغة » .

٢ - الحرية الشخصية :

تتضمن الحرية الشخصية حق الانسان بالتجول في اراضي الدولة دون ترخيص خاص بذلك ويطلق على هذه الحرية تسمية الامن ايضا « فالحرية الشخصية مصونة ولا يجوز توقيف احد او حبسه إلا في الاحوال المحددة في القانون ووفقاً للشكل الذي نص عليها » . فالنتيجة المباشرة للحرية الشخصية اذن هي عدم امكان توقيف احد الاناء على احكام القانون وبموجب امر قضائي يقال له مذكرة توقيف . في انكلترا يقضي الاصول المتبع منذ القرن السابع عشر ان كل شخص يحق له حين توقيفه ان يستدعي للقضاء فوراً من اجل تحديد قانونية توقيفه او عدمها في الدستور السوري توجد ضمانات للحرية الشخصية من هذا النوع تضمنتها المادة الثامنة على النحو الآتي : « كل شخص اوقف او حبس يجب ابلاغه في خلال ٢٤ ساعة الاسباب التي دعت الى توقيفه او الى حبسه واعلامه بالسلطة التي امرت بذلك ، ويجب في المدة نفسها ان يعطى كل التسهيلات للدفاع عن نفسه » . إلا ان هذه الضمانة غير كافية وذلك لاسباب الآتية :

أ - المستنطق يتمتع كسائر القضاة بالحصانة القضائية فاذا اخطأ او اساء استعمال السلطة لا يكون تابعاً لآلية مسؤولية جزائية فقد يقدم المستنطق على توقيف كبني دون ان يتحمل تبعه عمله الجائر .

ب - لان قانون اصول المحاكمات الجزائية المرعي الاجراء وقرار التشكيلات الادارية رقم ٥ / ل ر تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٣٦ يخولان المحافظين ضمن مناطق محافظاتهم حق ممارسة اعمال الضابطة القضائية بنفسهم . ولما كان المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بوجهها السياسي والاداري كان عمله القضائي هذا عرضة للفساد بسبب تدخل العوامل السياسية في الشؤون القضائية .

وهناك استثناءات عديدة لبدأ الحرية الشخصية فلا جانب مقيدون في البلاد بقيود كثيرة من حيث اقامتهم وتجوّلهم في البلاد وقواعد الحجر الصحي تقضي

باقامة بعض الاشخاص بصورة مؤقتة على ظهر الباخرة قبل نزولهم الى اليابسة ومحتلي الشعور يجبرون على الاقامة في اماكن معينة والمصابون بعاهاث ذات عدوى قد يجبرون على الاقامة في محلات خاصة وبعض العقوبات التي تحكم بها المحاكم تقضي احياناً بعقوبة متعممة وهي منع اقامة المحكوم عليه في منطقة معينة ويجري كل ذلك بتدبير اداري . اما في سوريا فقد اقدم المفوض الفرنسي في عهد الانتداب على سن قرار جائر رقم ٢٠٣ وتاريخ ١٢ كانون الاول ١٩٣٥ المتمم بموجب احكام القرار رقم ٣٥٨ وتاريخ ١٢ كانون الاول ١٩٣٩ وبموجبه خول نفسه سلطة تقديرية بتعيين اقامة جبرية لبعض الاشخاص . ولم تطبق الحكومة السورية في حياتها الاستقلالية مثل هذا القرار لانه يخالف صراحة المادة ١١ من الدستور ونصها « التعذيب الجسدي ممنوع . ولا يجوز ابعاد السوريين عن مواطنهم ولا ان يكرهوا على الاقامة او يمنعوا عن السكنى في مكان معين الا في الاحوال المنصوص عليها في القانون » .

وهذا الحكم الدستوري ان هو الا نتيجة للمبادئ العامة التي تضمنتها المادتان التاسعة والعاشر من الدستور ونصها : المادة ٩ « لاجرم يستوجب الجزاء ولا عقوبة يقضى بها الا حسب نصوص القانون » والمادة ١٠ « لا يجوز محاكمة احد الا في المحاكم التي يمينها القانون » .

٣ — حرمة المنازل:

ان حرمة المنازل هي نتيجة طبيعية لحرية الشخصية . فبيان حقوق الانسان ينص على ان مسكن كل مواطن يعتبر ملجأ له لا يمكن انتزاع حرمة خاصة أثناء الليل . وعلى هذا لا يجوز لـ احد ان يدخل ليلا مسكن غيره بدون موافقة هذا الغير الا في حالة حدوث حريق او في حالة استغاثة صادرة من داخل ذلك المسكن اما في النهار فيحق لرجال السلطة دخول مساكن الافراد عندما يكونون مكلفين بتنفيذ احكام قانون او امر قضائي .

ويفهم بالمنزل المسكن الدائم للشخص كما حددته القوانين المدنية ، وكذلك الوقت حتى ولو كان عبارة عن غرفة في فندق . اما المحلات العامة كالمقاهي والاندية وسواها فيمكن ولوجها ليلاً ونهاراً والبعض يشترط ان تكون ابوابها مفتوحة .

وفي النهار لا يحق خرق حرمة المنازل الا لرجال التحقيق العدليين ولرجال قوى الامن من درك وشرطة عند ما يكون بيدهم مذكرات قضائية كلفوا القيام بتبليغها وعلى الاخص مذكرات التوقيف ومن المعلوم في الحقوق الجزائية ان رجال النيابة يقومون مقام المستنطقين في حال الجرم المشهود وعندئذ فهم يتمتعون بنفس الحقوق فيما يتعلق بدخول المنازل عنوة أثناء النهار .

ولا يجوز دخول المنازل وخرق حرمتها بخلاف الاحوال التي تقدم ذكرها فقد نصت المادة الثانية عشرة من الدستور السوري على ما يلي : «المنازل حرمة مصونة فلا يجوز دخولها الا في الاحوال المبينة في القانون وبالشرائط المذكورة فيه» . وقد ورد في المادة (١٧٥) من قانوننا الجزائي ما يلي « اذا دخل موظف الى دار أحد قسراً باسم وظيفته خلافاً للاصول المقيدة في القوانين والانظمة وفي غير الاحوال والخصوصات التي اجازتها القوانين المسكية والعسكرية والانظمة الضبطية يحبس من ستة اشهر الى ثلاث سنين واذا تبين ان الموظف المذكور انما اقدم على هذا العمل بأمر آمره يعفى من العقاب ويطبق العقاب المذكور على آمره » .

وجاء في الفقرة الاخيرة من نفس المادة ان « كل من يدخل من غير الموظفين دار آخر بطريق الاخافة والاجبار يحبس من اسبوع الى ستة اشهر » .

وفي بعض البلاد يحيطون المنازل بهالة كبيرة من الحرمة كما هي الحال في انكلترا حيث لا يجوز لاي موظف كان دخولها ما لم يكن حاملاً قراراً خطياً بعكس الحال في البلاد التي تخضع لنظام دكتاتوري .

٤ - حماية الملكية :

الملكية تشمل جوهرها حقاً خاصاً ، ويتألف هذا الحق من عناصر ثلاثة :
حق الاستعمال وحق الاستثمار وحق التصرف . والملكية تعتبر أهم الحقوق العينية
اي الحقوق التي يمارسها الانسان على الاشياء ويمكن القول انها تؤلف قسماً
من الحرية الشخصية .

تنص المادة (١٣) من الدستور السوري ان « حق الملك في حمي القانون
فلا يجوز ان ينزع من احد ملكه إلا للمصلحة العامة وفي الاحوال المنصوص عنها
في القانون بعد تعويضه عنه تعويضاً عادلاً » .

وعلى هذا لا يمكن ان ينزع من احد ملكه إلا بموجب احكام القانون .
وهذا القانون احاط هذه العملية بكثير من القيود فأوجب اصدار مرسوم بالنفع
العام ثم اعلان التنازل عن الملكية ثم عملية فراغ الملكية ثم تحديد التعويض الذي
يجب ان يكون عادلاً وسابقاً لوضع يد الادارة على العقار المستملك فيما عدا
الاحوال المستعجلة .

وتوجد قيود اخرى لحرية الملكية كالمصادرات التي تقوم بها السلطات
العسكرية في حال تعبئة عامة ، وحقوق الارتفاق التي تقرضها الادارة من اجل
منفعة بعض الاملاك العامة ، والضرائب وهي ليست اخف وطأة من سواها
من قيود حرية الملكية .

أما المصادرة العامة في الاموال فهي ممنوعة (المادة ١٤ من الدستور) ولكن
المصادرة الجزئية مسموح بها وتسمى غرامات او جزاءات نقدية وهي تستهدف
شخصاً معيناً بشكل عقوبة معينة لحالة خاصة بينما قديماً كانت المصادرة العامة
معترفاً بها رسمياً من قبل الدول .

وفي العصر الحاضر نجد اثرًا لعقوبة الوفاء المدنية التي كانت تقضي بها بعض
القوانين الجزائية والتي بموجبها كان يحكم على الانسان بانه توفي بالنسبة للقانون

فتفتح تركته وتوزع أمواله على الورثة ويحل زواجه الخ . وهذا الاثر الذي نشير اليه هو أن بعض القوانين الحالية تقضي بأن تصدر أموال المحكوم عليه بجرم الخيانة والنجس وتحول هذه الاموال للدولة لانها احق منه بملكيتها . ولا يقال بان هذه المصادرة العامة فيها مس لحقوق عائلة المحكوم عليه لان ما يبررها كونها استثنائية وكونها وضعت بهذه الشدة كي تكون رادعاً لمن تسول له نفسه الاقدام على جرم مشين من هذا النوع فينتبه لأن العار والعقوبة تلحقان به وبأفراد عائلته . وقد عمل قانون حماية الاستقلال السوري رقم (١٧٩) وتاريخ ٢٦ ايار ١٩٤٥ بهذا الحكم وهو منشور في العدد ٢٥ من الجريدة الرسمية لعام ١٩٤٥ فليرجع اليه .

(٥) حرية الاعتقاد :

نصت المادة العاشرة من بيان حقوق الانسان على انه يجب ان لا ينقص احد من جراء افكاره حتى ولو كانت دينية شريطة أن يكون اظهارها غير مخل بالنظام العام الذي يفرضه القانون .

لذلك يحق للانسان أن يعتقد ما يشاء وانه يتحتم على كل فرد ان يحترم عقيدة غيره ، وهذه الحرية ضمنتها دساتير العالم ولو كان للدولة ديانة رسمية ، وعلى هذا نصت المادة (١٥) من الدستور السوري ان « حرية الاعتقاد مطلقة » . وتحترم الدولة جميع المذاهب والاديان الموجودة في البلاد وتكفل حرية القيام بجميع شعائر الاديان والمقائد على ان لا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافي الآداب وتضمن الدولة ايضاً للاهلين على اختلاف طوائفهم احترام مصالحهم الدينية واحوالهم الشخصية » وقد أيدت المادة ٢٨ من هذا الدستور حقوق الطوائف الدينية المختلفة وكفلتها .

ان حرية العقائد لاتحدها في الدولة الا النظام العام والآداب العامة وهذه الحدود لاتسري في الواقع على العقائد ذاتها فهي باطنة لاتتناولها أعين المراقبة بل

تسري على مظاهر هذه العقائد أي مراسيم العبادة . ومفهوم النظام العام يختلف من دولة لاخرى ويختلف أيضا بحسب الزمان . فبعض الدول لها ديانة رسمية وبعضها يكون لرئيسها فقط ديانة معينة وبعضها تعمل بمبدأ العلمانية ومنها ما تكون فيها الدولة مرتبطة بالدين ثم تنفصل عنه كما في فرنسا عام (١٩٠٥) .

والنظام العام السائد في سوريا بالنسبة للاجتهاد القضائي والاجماع مؤسس على المبادئ الشرعية مع احترام بقية المعتقدات والشعائر الدينية . ولذلك فان كل قانون يأتي مخالفاً لهذه المبادئ يجب اعتباره لاغياً . مثال ذلك ما حدث بالقرار الصادر عن المفوض السامي في عهد الانتداب البائد رقم (٦٠) تاريخ ١٣ آذار ١٩٣٦ المعروف بقرار الطوائف الذي سهل من جهة انقسام طائفة من الطوائف بأن خول القسم المنشق أن يطالب بحصته من الاموال المنقولة او غير المنقولة العائدة لهذه الطائفة ومن جهة ثانية فانه اباح الردة الممنوعة في الاسلام مما اثار سخطاً عاماً فوقف المسلمون السوريون في وجه تنفيذ القرار وهذا ما حمل المفوض الفرنسي على التراجع فأصدر قراراً بتاريخ ٣٠ آذار ١٩٣٦ رقم ٥٣ ل ر . وبوجبه قرر عدم تطبيق القرار المذكور على المسلمين وجعل احكامه نافذة بحق غيرهم بينما كان الواجب يقضي بالغاء القرار بحق الجميع كي يكون ابناء الامة الواحدة تابعين لقوانين وأنظمة واحدة . وفي الواقع لم تطبق الحكومات الوطنية هذا القرار لاعلى المسلمين ولا على سواهم من السوريين .

(٦) حرية الفكر :

نص المادة (١٦) من الدستور السوري على أن « حرية الفكر مكفولة فلكل شخص حق الاعراب عن فكره بالقول والكتابة والخطابة والتصوير ضمن حدود القانون » .

وقد كانت هذه الحرية اسمية فقط في عهد الانتداب اذ كان القرار الصادر عن السلطة المنتدبة رقم ٤ تاريخ ١٢ شباط ١٩٣٢ المسمى بقرار قمع الجرائم يحملها في

حكم المعدوم ولذلك فقد أقدمت الدولة السورية على إلغاء هذا التشريع الجائر بموجب القانون رقم ١٨٣ تاريخ ٢٦ ايار ١٩٤٥ .
وحرية الفكر تتسع كثيراً بالنسبة لبعض الأشخاص فان ممثلي الأمة يتمتعون بعدم المسؤولية فيما يتعلق بالآراء والافكار التي يبدونها في المجلس (المادة ٥٨ من الدستور) .

(٧) حرية الصحافة والطباعة :

تقول المادة (١٧) من الدستور أن « الصحافة والطباعة حرتان ضمن حدود القانون » ان حرية الصحافة نقضي بان لا يكون هناك مجال لاي تدخل اداري بشؤونها فلا مراقبة سابقة للنشر ولا تعطيل اداري بعد النشر إلا أن هذه الحرية لا تقرها القوانين دفعة واحدة ومن يتتبع تاريخها في بعض الدول يجد انها مرت في صفحات عديدة فأحياناً تعترف بها الحكومات وأحياناً ترجع عنها ولم تصبح نهائية في فرنسا الا منذ صدور قانون ٢٩ تموز ١٨٨١ أي قانون المطبوعات الحالي الذي بموجبه لا يجوز اتخاذ أي تدبير اداري أو مالي ازاء الصحافة ، أما التدابير القائمة فهي من حق القضاء وحده . وكذا المراقبة فهي غير جائزة وقد منعها التشريع الفرنسي بموجب المادة التاسعة من القانون الصادر عام ١٨٤٩ الا انه أثناء الحرب العامة الاولى والثانية ظهرت مراقبة الصحف ثانية للوجود من أجل مقتضيات الدفاع الوطني وسلامة البلاد .

يتجه التشريع السوري الحديث نحو تأمين حرية الصحافة بصورة كاملة مع مراعاة المقتضيات التي توجهها اوضاع دولة هي في بدء ممارسة حيائها الاستقلالية فقانون المطبوعات السوري وهو القرار رقم ٤٧ تاريخ ٢٠ حزيران ١٩٢٤ طرأت عليه تعديلات كثيرة أهمها القانون رقم ٥٥ تاريخ ١٥ حزيران ١٩٣٨ الذي لا يخول الحكومة تقرير التعطيل الاداري إلا في حالات خاصة ومن أجل مدة معينة وقد خفضت هذه المدة بموجب القانون الصادر حديثاً رقم ١٤١ تاريخ ١٤ شباط ١٩٤٦

حتى أصبح حدها الاقصى شهراً واحداً . وقد وضعت الحكومة السورية مشروع قانون جديد المطبوعات يتلاءم مع الحياة الاستعمارية يؤمن للصحافة مكانتها اللائقة بها في الدولة حتى تؤدي رسالتها السامية في داخل البلاد وتكون أداة طيعة لتوطيد العلاقات الحسنة بين الجمهورية السورية المستقلة وبقية الدول من عربية واجنبية .

(٨) حرية المراسلات :

والمقصود بها المراسلات البريدية والبرقية والهاتفية فهي مكتومة من كل مراقبة وتوقيف إلا في الاحوال والطرق التي يعينها القانون (المادة ١٨ من الدستور) . أما الحد من هذه الحرية فلا يكون إلا أثناء ظروف استثنائية شاذة كما في حالة الحروب أو في حالة اعلان الحصار أي من أجل مقتضيات الامن الخارجي أو الداخلي ولما كانت الضرورات تقدر بقدرها فعند زوال المانع يعود الممنوع . وعلى هذا فعند انتهاء الحالة الاستثنائية التي تستوجب تقييد هذه الحرية يعود لها اطلاقها أي تبطل مراقبة التحارير والبرقيات والخبرات الهاتفية ويفسح المجال امام ارسال الخبرات البرقية الرقمية ذاتها .

(٩) حرية التعليم :

تعتبر هذه الحرية بمثابة جزء متمم لحرية التفكير فبينما حرية الصحافة تتضمن حق نشر الآراء والافكار بصورة علنية نجد ان حرية التعليم تقضي بحق تلتين هذه الآراء والافكار للغير . ولذلك فان هذه الحرية ذات مفعول قوي في حياة الامة وتمتض سبلها صعوبات حمة فهي موجودة في مساحة تتعاكس فيها نوعان من القوى : قوى الدولة وقوى الاشخاص من طبيعيين ومعنويين .

ففي الانظمة الدكتاتورية يكون التعليم في يد الدولة بصورة حصرية بينما في الدول الديمقراطية تساهل الدولة في وجود تعليم حر بجانب التعليم الرسمي . وفي فرنسا تطورت هذه الحال في القرن الماضي ففي النصف الاول من القرن التاسع عشر كان التعليم رسمياً ولكن الدعاية التي قامت بها الكنيسة الكاثوليكية أدت الى

اعلان حرية التعليم في عام ١٨٤٨ تحت اشراف الدولة وقد أصبح التعليم علمانياً منذ أن فصلت الدولة عن الكنيسة عام ١٩٠٥ . أما حرية التعليم الابتدائي فقد نص عليها قانون صادر عام ١٨٣٣ وحرية التعليم الثانوي اقرها قانون صادر عام ١٨٥٠ وحرية التعليم العالي اقرها قانون صادر عام ١٨٧٥ وقد أجاز هذا القانون الاخير حق تأسيس معاهد علمية عالية بناء على تصريح بسيط يقدمه المؤسسون وهكذا تأسست كلية العلوم السياسية الحرة الشهيرة . ويجدر بنا أن نلاحظ أن المعاهد والمدارس الحرة لا تمنح إلا شهادات خاصة أي غير معترف بها رسمياً من قبل الدولة .

وحرية التعليم تنقيد بحق التفتيش الذي يكون للدولة ازاء المعاهد الخاصة . وهذا الحق مستمد من سلطة الضابطة التي تمارسها الادارة وهي تتناول مراقبة النظام العام والامن الداخلي والخارجي ومراقبة الشؤون الصحية ، وهي لا تتناول ابداً مراقبة الافكار التي يبدىها الاساتذة ما لم تكن مخلة بالنظام العام والاخلاق العامة . وحق التفتيش هذا يخول عمال الدولة المختصين حق زيارة دور التعليم عند ما يشاؤون واعطاء الملاحظات التي يرونها ضرورية ضمن دائرة اختصاصهم .

وعلى هذا فقد ضمنت المادة ١٩ من الدستور السوري حرية التعليم ما لم يخل بالنظام أو ينافي الآداب أو يمس كرامة الوطن أو الأديان . وقد حددت المادة ٢٠ غاية التعليم وجعلت المادة ٢١ التعليم الأولي إلزامياً ومجانياً وقررت المادة ٢٢ وحدة المناهج التعليمية وخولت المادة ٢٣ الحكومة حق الاشراف على المدارس ومراقبتها وأتت المادة ٢٨ كافلة حقوق الطوائف الدينية ومنحتها حق انشاء المدارس لتعليم الاحداث « بلبغتهم الخاصة » بشرط أن تراعي المبادئ المعينة في القانون ، وهذه المبادئ هي التي قررتها المواد السابقة التي يجب التقيد بها . ونقوم الحكومة السورية بمنح المؤسسات الخاصة من ابتدائية وثانوية وصناعية وفنية المساعدات التي تسمح بها حالتها المالية ويجدر أن نذكر أن التعليم العالي في سوريا أصبح بحكم الواقع من خصائص الدولة وحدها .

(١٠) حرية انشاء جمعيات وعقد اجتماعات :

الجمعية ، كما عرفتها المادة الاولى من قانون الجمعيات العثماني المؤرخ في ١٣ آب ١٩٢٥ الذي لا يزال مرعي الاجراء في سورية . هي مجموع مؤلف من عدة اشخاص لتوحيد معلوماتهم أو مساعدتهم بصورة دائمة ولغرض لا يقصد منه اقتسام الربح .

وتتماز الجمعية عن الاجتماع بصفة الديمومة ، وتمتاز عن الشركة بتجدها عن الغاية المادية ، وتمتاز عن النقابة على اعتبار أنها في الاصل انما اسست من اجل خدمة الغير بينما النقابة تستهدف خدمة المنضمين اليها فحسب .

إن حرية الجمعيات لم تكن معروفة فيما مضى ولكن الثورة الفرنسية لعام ١٨٤٨ المستوحاة من مناهل الافكار الاشتراكية والنقابية اعترفت بها للمرة الاولى ضمن حدود الامن العام ولكن المادة (٢٩١) من قانون الجزء الفرنسي كانت تعاقب أعضاء الجمعيات غير المرخص بها بالمقوبات الجنحية وظلت هذه المادة نافذة المفعول حتى صدور قانون أول تموز ١٩٠١ الذي اعلن حرية الجمعيات بشكل نهائي صريح وقد مر معنا في بحث الشخصية المعنوية ان الاسلوب النافذ في سورية هو حرية

انشاء جمعيات شريطة أن لا تكون مخالفة للقوانين والآداب العامة أو راحة الدولة أو تغيير شكل الحكومة أو التفريق سياسة بين عناصر الدولة وكذلك يمنع تأليف جمعية سياسية أساسها أو عنوانها القومية والجنسية . ولا يجوز أيضاً تأليف جمعية سرية ولهذا فقد حتم القانون أن يقدم مؤسسو الجمعية الى وزارة الداخلية في العاصمة أو الى اكبر مأمور اداري في الملحقات « بياناً » (وليس طلب ترخيص) ممضياً ومختوماً منهم يحتوي على عنوان الجمعية وبيان مقصدها ومركز ادارتها واسماء أعضاء هيئتها الادارية وصفتهم ومقامهم ويربط بهذا البيان نسختان من نظام الجمعية الاساسي مصادق عليها بالخاتم الرسمي للجمعية فيعطى للاعضاء مقابل ذلك « علم وخبر » أي وصول ، ويجب إعلام الحكومة بكل تعديل في نظامها الاساسي ، وكل جمعية لا تعلن عن امرها تمنع ويجازي مؤسسها وهيئة ادارتها وصاحب محل اجتماعها أو مستأجر هذا المحل بالجزاء النقدي من خمس ليرات ذهبيه الى خمس وعشرين

ليرة وكذا اذا كانت هذه الجمعية قد تألفت لغرض من الاغراض المضرّة والممنوعة علاوة على العقوبة المنصوص عليها في قانون الجزاء .

أما حرية الاجتماع فمنصوص عنها في قانون عثماني خاص لايزال مرعي الاجراء في سورية وهو مؤرخ في ٤ حزيران ١٣٥٢ وبموجبه يلزم ان ينظم قبل الاجتماع « بيان » يذكر فيه المحل واليوم والساعة التي سيجري الاجتماع بها على أن يكون هذا البيان موقعا من قبل شخصين على الاقل حائزين على الحقوق السياسية والمدنية مع بيان صفتها وشهرتها بصورة مفصلة . ويقدم هذا البيان قبل الموعد بثان واربعين ساعة الى وزير الداخلية في العاصمة او الى اكبر مأمور اداري في المملكات يذكر فيه سبب الاجتماع والغاية منه ويعطى به وصول فاذا لم يمنح هذا الوصول بحق للمراجعين الاجتماع في وقتهم المعين على ان ينظم بذلك ضبط يوقعه شخصان حائزان على الحقوق السياسية والمدنية .

وتتقيد حرية الاجتماع أيضاً ، بانها غير جائزة في الاماكن المفتوحة التي لاتبعد اكثر من ثلاثة كيلو مترات عن « القصر السلطاني » او مجلس الامة في زمن انعقاده . وتتقيد أيضاً بانها غير جائزة في الطرق العامة والمحلات المخصصة لمرور الاهلين ، كما أنه يجب أن يكون الاجتماع في المحلات العمومية من الصباح الى غروب الشمس .

ومن يخالف الاحكام الواردة في قانون الاجتماعات يغرم بالجزاء النقدي من ٢٥ قرش الى ليرة واحدة او بالحبس من ٢٤ ساعة الى اسبوع واحد (أي ان الجرم يعتبر من نوع المخالفة) على أن لا يخل هذا الجزاء بأمر تعقيب مايقع من الجرائم الاخرى التي تحدث أثناء الاجتماع بل تطبق احكام قانون الجزاء بحق المجرمين وفقاً للقواعد العامة .

(١١) حق التوظيف :

تنص المادة (٢٦) من الدستور السوري على ان « لكل سوري الحق في

تولي الوظائف العامة ولا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الشهادات أو الكفاءة وفقاً للشروط المبينة في القانون .

وعلى هذا جاءت المواد ٨ و ١١ و ١٢ من قانون الموظفين الاساسي رقم ١٣٥ تاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٤٥ واشترطت شروطاً عامة للتوظيف وهي تطبق بحق الجميع على السواء وتقضي على المحسوبيات قضاء مبرماً وتؤمن المساواة فيما يتعلق بحق التوظيف بين جميع افراد الامة على اختلاف مذاهبهم وعناصرهم .

بقيت معرفة ما اذا كانت هذه المساواة تشمل النساء والرجال على السواء فقد اثبتت هذه القضية في المجلس النيابي السوري الذي لم يصدر تفسيراً رسمياً بها بل اكتفى بتفسير شبه رسمي إذ ذكر رئيسه أن لفظة « سوري » الواردة في متن المادة (٢٦) من الدستور لا تشمل سوى الذكور فقط عملاً بتقاليد البلاد والنظام العام السائد فيها فلم يملق أعضاء المجلس النيابي على هذا التفسير مما يحمل على الظن أنهم قبلوا به حتى صدور تفسير رسمي بهذا الشأن فالسكوت في معرض الحاجة بيان .

(١٢) حق الاستدعاء :

ان حق الاستدعاء مضمون في المادة (٢٧) من الدستور التي تقول انه « يحق للسوريين مجتمعين أو منفردين أن يقدموا للسلطات والمجلس النيابي العرائض أو الاستدعاءات في الامور المتعلقة بشخصاتهم أو الشؤون العامة » .

ان حق الاستدعاء له أهمية كبيرة بالنسبة لتأثيره التاريخي فمن يتبع تطور الحركة التشريعية في العالم (وعلى الأخص في انكلترا) يجد أنه هو العامل الرئيسي في من أغلب القوانين أما اليوم فقد نقصت أهمية مفعوله فالعرائض والشكاوي التي تقدم للمجلس ، ويجب أن تكون موجهة لرئيسه ، تحال الى الحكومة لابتداء رأيها فيها وقلماً تكون دافعاً لاقتراح قانون جديد أو تعديل قانون سابق . وتستلم العرائض في المجلس لجنة خاصة يقال لها لجنة العرائض التي لها حق اهمال بعض العرائض التي يكون موضوعها تافهاً أو شديد التهجم على الحكومة سواء فيما يتعلق بسلطاتها التنفيذية أو القضائية .

ومع أن مفعول حق الاستدعاء أخذت أهميته تتضاءل رويداً رويداً إلا أن الدساتير الحديثة حريصة على التمسك به ليكون رادعاً للحكومة وسلاحاً للأفراد يستعملونه عند الحاجة ويشفون بواسطته غليلهم فتقل الانفجارات الشعبية .

تلك هي الحريات التي ضمنها الدستور السوري والتي من أجلها توضع عادة الدساتير . ولا بد من الإشارة إلى أن هذه الحريات لا تكون مطلقة إلا في الظروف الطبيعية ولكنها تتأثر من جراء حالات استثنائية تضطر فيها الحكومة لإعلان الأحكام العرفية كما في حالة حرب تشتبك فيها الدولة مع عدو خارجي أو عند إخلال فادح بالأمن الداخلي فعندئذ تكون السلامة العامة أولى بالرعاية من الحريات العامة فأمثل اللاتيني يقول « ان سلامة الشعب هي اسمى الشرائع » (*Salus populi suprema lex*) فالنتائج التي تتولد عن إعلان حالة الحصار هي إعطاء الأولوية للقوانين العسكرية على القوانين العادية وللقضاء العسكري الاستثنائي على القضاء الجزائي العادي فتمارس السلطة العسكرية « أعمال الضابطة » وتكون صلاحيتها أوسع من الصلاحية التي تمارسها الضابطة في الأحوال العادية فيجوز للسلطة العسكرية خرق حرمة المنازل لضرورات يعود تقديرها إليها وتأمراً بأبعاد بعض الأشخاص عن محل إقامتهم ومصادرة بعض المنازل وجباية الأسلحة والذخائر ومنع الاجتماعات والتجمعات ومراقبة الصحف وتعطيلها عند الاقتضاء إلى غير ذلك من الأمور التي لا يمكن اللجوء إليها في الأحوال الطبيعية . ولما كانت هذه النتائج من الأهمية بمكان فقد أحاطت الدساتير حق إعلان الأحكام العرفية بقيود فالمادة (١١٢) من الدستور السوري تخول رئيس الجمهورية هذا الحق بناء على اقتراح مجلس الوزراء بشرط أن يعلم المجلس حالا بذلك وإذا كان المجلس في العطلة دعاه رئيس الجمهورية بدون تأخير الاجتماع .

الفصل الرابع

القضاء الاداري

Contentieux Administratif

مر معنا في بحث مبدأ تفريق القوى ان القضاء الاداري في فرنسا وفي أغلب 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 .

ان الفضل في جعل القضاء الاداري مستقلاً تمام الاستقلال عن القضاء العادي يعود للثورة الفرنسية فقد كان من أهم مطالب رجال الثورة إلغاء المحاكم الخاصة التي كانت في عهد الملكية من مجالس للضرائب والمنازعات على الاملاك ومجالس النقد ومراكز البحرية والمياه وغيرها التي كانت تستأنف قراراتها أو تميز الى مجالس عليا كان يطلق عليها اسم « برلمانات » . وقد ذكرنا كيف ان هذه البرلمانات كانت تقف في وجه الحكومة وترفض على الغالب تنفيذ اوامرها مما كان يحول دون تحقيق أي اصلاح جدي في الدولة . فألغيت هذه المحاكم الخاصة والبرلمانات عام ١٧٩١ وأنفي معها ايضاً « مجالس الملك » (Conseil du Roi) الذي كانت احدى شعبه مسماة « مجلس الدولة » (Conseil d'Etat) أو المجلس العالي (Conseil d'en haut) . ولم يحدث مجلس الشورى الفرنسي إلا بموجب دستور ٢٢ فبراير للسنة الثامنة إذ عهد اليه بولايات بالمهمات التالية :

- ١ — تهيئة مشاريع القوانين وإنشائها فالجلس كان مكلفاً القيام بوضع مجموعات القوانين أي التقنين (Codification).
 - ٢ — تهيئة الانظمة الادارية العامة .
 - ٣ — إرشاد الادارة لدى اتخاذها بعض المقررات المعنية الهامة .
 - ٤ — تدقيق الاعتراضات والشكاوى الموجهة ضد الادارة وتهيئة « المراسيم » التي تضع حداً لها .
 - ٥ — تحضير بعض كبار موظفي الادارة الذين ينتقون من المتمرنين على أعمال المجلس أو المستمعين (auditeurs) لديه أي أن المجلس كان يقوم بهذه الصفة بوظيفة مدرسة ادارية عليا .
- وقد تعدلت هذه الاختصاصات مع الزمن :

- ١ — فالاختصاص التشريعي زال حينما استقر النظام البرلماني في فرنسا .
- ٢ — وتهيئة الانظمة وإرشاد الادارة باعطاء آراء استشارية ووضع حد للشكاوى الموجهة ضد الادارة لا يمكن جمعه في هيئة واحدة لأنها إذا حكمت في خلاف سبق لها أن أبدت رأيها الاستشاري فيه تكون قد أحست برأيها . ولذلك وجب ان يكون ضمن المجلس هيئتان مستقلتان عن بعضهما احدهما لبدء الآراء الاستشارية والثانية لاصدار الاحكام القضائية . وهذا ماحدث في فرنسا منذ ١١ حزيران ١٨٠٦ حيث أحدثت في المجلس غرفة خاصة للقضاء وقد تأيدت هذه النظرية في القانون المؤرخ في ٢٤ ايار ١٨٧٢ الذي فصل الهيئة الادارية المجلس عن هيئته القضائية بشكل تام .

٣ — أما « المستمعون » فقد تبدل وضعهم مع الزمن وأصبحت لهم وظيفة فعلية في المجلس بالنظر لكثرة الأعمال المودعة اليه والقضايا المرفوعة اليه ولأن المجلس أراد ان يستخدم مواهب هؤلاء الشباب ويستفيد من الخبرة التي اكتسبوها بدوامهم على المجلس بدلا من أن يصدرهم لغيره . وعلى هذا أصبح « المستمعون » من موظفي المجلس الاصليين واكتفت الادارة بارسال « متمرنين » بدلا عنهم وهم من

متخرجي مدرسة الحقوق الادارية العليا الذين يدعون فيما بعد لنقل مناصب هامة في الدولة .

وهكذا أصبح للمجالس مع الزمن وظيفتان مستقلتان : وظيفة فنية ادارية ووظيفة قضائية ادارية وأصبح مؤلفاً من رجال العلم والفن المجريين عن النزعات والاهواء السياسية وهم إما من علماء الحقوق او من كبار الموظفين في الدولة . وسنلمس في الفقرات التالية تطوراً يشبه هذا التطور في مجلس الشورى السوري وبعد ذلك سوف نبحث في تشكلات هذا المجلس في الوقت الحاضر ثم في اختصاصاته وفي انواع الدعاوى التي يمكن اقامتها لديه وأخيراً في طرق المراجعة بشأن الاحكام الصادرة عنه وتنفيذ هذه الاحكام .

اولاً - مجلس الشورى السوري وتطوره التاريخي (١)

كان للامبراطورية العثمانية التي اقتبست اصلاحها الاداري في منتصف القرن الماضي عن الاسلوب الفرنسي مجلس شورى في الاستانة . ومنذ انفصال البلاد السورية عن هذه الامبراطورية في نهاية الحرب العالمية الاولى أخذت تعمل على ايجاد مثل هذا المجلس وقد امسته في عام ١٩١٨ . ومنذ ذلك الحين تطور المجلس السوري تطوراً كبيراً حتى أصبح في وضعه الحالي مماثلاً لا يحدث مجالس الشورى في العالم .

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 منهما نائباً عن الرئيس وعند تمييز احدي القرارات الصادرة عن احدي الشعبتين الآتقي الذكر كانت تجتمع الهيئة العامة للمجلس وتبت في القضية بصورة نهائية .

وكانت وظائف مجلس الشورى الفيصلي متنوعة جداً فكانت له :

احث الدستور الجديد الصادر في ١٩٥٠ المسمى العليا . وتم صدر القانون

٨٤ المؤرخ في ١٨/٨/٥١ يلغى مجلس الشورى ونص في الماده الرابعه

١ - وظائف تشريعية : وبهذا كانت هذا المجلس يشبه مجلس الشورى الفرنسي في اول نشأته اي في العهد الامبراطوري . فكان يسن القوانين والانظمة المؤقتة 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 اقتراحها باديء 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 كانت قرارات الحاكم غير نافذة الا بعد اقتراحها بارادة الملك .

٢ - مجلس الشورى لعام ١٩٢٥ :

لقد انفي مجلس الشورى الفيصلي في اواخر عام ١٩٢٢ واحيلت وظائفه لمجلس المديرين . وعندما توحدت دولتا دمشق وحلب وتألفت منها الدولة السورية في اواخر عام ١٩٢٤ اتجه الرأي لاعادة احداث المجلس فاتخذ رئيس الدولة السورية قراراً رقم 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 أعلى 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 والاقترحات 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 شكلاً جدياً بحيث اعطي له حق النظر في مراسيم رئيس الدولة واصبحت الاحكام الصادرة عنه نافذة اسوة بالاحكام الصادرة عن الحاكم العادية .

٤ - الغرفة الادارية في عام ١٩٣٨ :

الغرفة الادارية 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 وابقى الاختصاصات القضائية فقط كما وردت في المرسوم الاشتراعي رقم ١١ ما عدا قضايا فسخ والغاء المراسيم بسبب تجاوز حدود السلطة فقد جعل امر النظر فيها من اختصاص محكمة التمييز هيئتها العامة .

وهكذا تكون سورية قد أقدمت على تجربة الغاء استقلال القضاء الاداري
لاسباب مالية بحجة اقتصاداً بالنفقات إلا ان هذه التجربة قد فشلت بعد استمرارها
عامين كاملين حيث أعيد للقضاء الاداري استقلاله التقليدي .

٥ - مجلس الشورى لعام ١٩٤١ :

اعاد المفوض السامي تأليف مجلس الشورى بموجب القرار ٧٢ / ل . ر تاريخ
٢ نيسان ١٩٤١ . 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 مادة 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
باديء 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
الحسابات ويجوز للحكومة ان تنتدب اثنين من كبار الموظفين ليمثلوها في الهيئة العامة .
ويمارس مجلس الشورى اختصاصاته القضائية كحكمة اصلية في الامور الادارية
واحكامه بعد ان تكتسب الدرجة القطعية تصبح نافذة اسوة باحكام بقية المحاكم .
وله سلطة قضائية مزدوجة فهو يقوم بممارسة القضاء الكامل (اى 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 واصولا خاصة أطلق عليها اسم اصول المحاكمات المستعجلة فتسهيلا لأرباب المصالح واختصاراً للأصول الادارية تضمن هذا القرار في المواد (٧٤) وما بعدها بأنه يمكن اتباع الأصول المستعجلة في بعض الحالات الواردة في المواد الآتية 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 واعاد المحاكمة وطلب تصحيح الاخطاء المادية . وقد فصل القرار ايضاً نفقات الدعوي ولم ينزك 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 ...

٦ — مجلس الشورى لعام ١٩٤٦ و ١٩٤٧ :

بموجب القانون ذي الرقم ٢٦٩ المؤرخ في ٤ حزيران ١٩٤٦ خول المجلس النيابي السوري السلطة التنفيذية حق اصدار مراسيم اشتراعية من اجل وضع ملاكات جديدة لـ مختلف الوزارات والادارات العامة في الدولة . فأصدرت الحكومة سلسلة من المراسيم الاشتراعية لهذه الغاية ومن جملتها المرسوم الاشتراعي رقم ٤٦ تاريخ ٧ تشرين الأول ١٩٤٦ المتضمن الملاك الخاص بمجلس الشورى وهو يقع في (٩١) مادة وقد تضمن الغاء صريحاً للقرار ٧٢ / ل . ر المؤرخ في ٢ نيسان ١٩٤١ وجميع تعديلاته .

وبما ان المراسيم الاشتراعية يجب أن تقرن بتصديق السلطة التشريعية فقد احيلت الملاكات برمتها الى المجلس النيابي الذي ألف لجنة من النواب أسماها لجنة

الملاكات بموجب قرار اتخذته في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٤ كانون الثاني ١٩٤٧ وبعد ان دقت هذه اللجنة في النصوص المعروضة عليها فوض المجلس النيابي من جديد الحكومة بموجب القانون رقم ٣٢٦ المؤرخ في ٢١ أيار ١٩٤٧ حق اصدار مراسيم اشتراعية بمشاريع قوانين الملاكات التي اقترتها لجنة الملاكات مع مشاريع القوانين المتعلقة « بمجلس الشورى » والآثار القديمة والاقواق على أن تعرض هذه المراسيم الاشتراعية على مجلس النواب في دورة آذار ١٩٤٨ .

وبناء على هذا التفويض الجديد قامت الحكومة باصدار سلسلة جديدة من المراسيم الاشتراعية بتاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ ومن ضمنها المرسوم الاشتراعي رقم (٧١) المتضمن الملاك الخاص بمجلس الشورى والمرسوم الاشتراعي رقم (٧٢) المتضمن « قانون » مجلس الشورى . وهذان المرسومان الاشتراعيان هما الحدث ٧٢ / ل . ر المؤرخ في ٢ نيسان ١٩٤٧ لا سيما فيما يتعلق باصول المرافعة لدى المجلس وهما لا يختلفان في جوهرهما عن المرسوم الاشتراعي رقم ٤٦ الصادر في ٧ تشرين الأول ١٩٤٦ .

يتألف مجلس الشورى بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٧١ المؤرخ في ٣٠ حزيران ١٩٤٧ من رئيس وأربعة أعضاء ونائب عام وهو يقسم الى دائرتين :

أ - دائرة القضاء وهي تمارس جميع السلطات والاختصاصات المنصوص عليها في القانون ، أي في مختلف الدعاوى الادارية التي سبجت عنها .

ب - دائرة التشريع والرأي وهي تدرس مشاريع القوانين وما هو بحكمها ومشاريع الاظمة التي تتضمن أحكاماً تشريعية أو تنظيمية وتبدي رأيها في ما تطلبه الدوائر الحكومية عن طريق رئاسة مجلس الوزراء في الخلافات في الاختصاص وممارسة الصلاحيات بين الدوائر الحكومية .

وتتألف كل دائرة من رئيس وعضوين وتتألف الهيئة العامة من رئيس مجلس الشورى وأعضائه كافة . ولرئيس المجلس ان يوزع الاعضاء على الدائرتين وان

يكمل نصاب احدهما من أعضاء الدائرة الثانية ، كما ان لرئيس مجلس الوزراء الذي يرتبط به المجلس ، بالاتفاق مع وزير العدلية أن يكلف بعض قضاة التمييز اكمال النصاب في دائرتي مجلس الشورى .

ثانياً - اختصاص مجلس الشورى الاستشاري

كانت المادة (٢٣) من القرار ٧٢ / ل . ر تنص على ان المجلس يبدي رأيه « حتما » في الامور الآتية :

- ١ - جميع المشاريع للنصوص التشريعية الموضوعة من قبل الحكومة .
 - ٢ - جميع المشاريع للنصوص النظامية التي توضع لتنفيذ نص تشريعي .
- وكانت المادة (٢٥) منه « تجيز » للحكومة استطلاع رأي مجلس الشورى في الامور الآتية :

- ١ - جميع مشاريع النصوص النظامية أو العقدية التي لها علاقة بالاعمال الادارية وكذلك جميع مشاريع البلاغات أو التعاليم الادارية التي لها صفة عامة .
 - ٢ - في الخلافات الناشئة عن تنازع الاختصاص بين « السلطات » .
- والرأي الذي كان يبديه المجلس بهيئته العامة لم يكن ملزماً للحكومة بل هو عبارة عن استشارة فنية إلا ان الحكومات المتعاقبة لم تنقيد بهذه النصوص وكان عدد المشاريع المحالة الى المجلس آخذاً بالتناقص فمُنذ 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 تحصل الحكومة أي مشروع لمجلس الشورى باعتبار أن الحياة النيابية التي استقرت في البلاد تستوجب دراسة مشاريع القوانين في اللجان البرلمانية المختصة قبل إحالتها على هيئة المجلس وان هذه الدراسة كافية .

ومثل هذا التطور شوهد في القرن الماضي في فرنسا عندما أخذت البلاد بمبدأ النظام النيابي فتمطلت من جراء ذلك اختصاصات مجلس الشورى الاستشارية . ولكن ما لبثت هذه الاختصاصات أن عادت الى سابق عهدها في القوانين اللاحقة

لأن المجلس في اختصاصه هذا يقوم بوظيفة مشاور حقوق وفي للحكومة حتى يأتي المشروع الذي تتقدم به لسلطة التشريعة أو النظام الذي تسنه هي خالياً من كل شائبة .

وكذلك الحال في سوريا فالرسوم التشريعي رقم ٤٦ الصادر في عام ١٩٤٦ والمرسوم التشريعي رقم ٧١ الصادر في عام ١٩٤٧ أكد من جديد هذا الاختصاص وثبته مع بعض التعديل . فقد جاءت المادة الاولى من المرسوم التشريعي رقم ٧١ على تعريف مجلس الشورى وتقسيمه الى دائرتين الاولى قضائية والثانية « دائرة التشريع والرأي » وهذه التسمية مغلوطة لأن هذه الدائرة لا تشرع بل تبدي آراء استشارية « في مشاريع القوانين وما هو بحكمها ومشاريع الانظمة التي تتضمن احكاماً تشريعية (؟) أو تنظيمية وتبدي رأيها في ما يطلبه الدوائر الحكومية عن طريق رئاسة مجلس الوزراء في الخلافات في الاختصاص وممارسة الصلاحيات بين الدوائر الحكومية . وتحمل هذه المشاريع مرفقة بالايضاحات والملاحظات أو بما ابدته من رأي الى رئيس المجلس فيودعها الهيئة العامة » .

وقد خوات المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم ٧١ الحق لمجلس الشورى في دائرة التشريع اراي أو في هيأته العامة أن يستنير بأراء المشاورين الحقوقيين ورجال الفن والاختصاص .

وعلى هذا فقد استرد مجلس الشورى اختصاصه الطبيعي الذي يشير اليه اسمه .

ثالثاً — اختصاص مجلس الشورى القضائي

يتألف مجلس الشورى عندما ينظر في القضايا الادارية من الرئيس وعضوين وتنص المادة الخامسة من المرسوم التشريعي رقم ٧١ على ان دائرة القضاء في مجلس الشورى هي المحكمة الاصلية للقضايا والاحكام والمقررات الادارية . وتصنف المادة المذكورة إلى ذلك أن هذه الدائرة هي المرجع الاستئنافي للقرارات الادارية الصادرة بالدرجة الاولى . وانها المرجع التمييزي للقرارات الادارية الصادرة في الدرجة الاخيرة .

ينتج عن ذلك :

- ١ - ان مجلس الشورى عبارة عن محكمة بدائية واستئنافية وتميزية في آن واحد.
- ٢ - انه بصفته محكمة بدائية واستئنافية يتناول تدقيقه شكل الدعوى واساسها أي أنه أسوة بالحاكم العدلية البدائية والاستئنافية يحكم في الواقع وفي النقاط القانونية، وذلك حتى اذا كانت القضية المرفوعة اليه هي قضية الغاء بسبب تجاوز حدود السلطة.
- ٣ - وأنه عندما يحكم تمييزاً لا يتناول تمحيصه وقائع الحال بل النقاط القانونية فقط أي الفساد الشكلي وخرق القانون وعدم الاختصاص كما هي الحال مثلاً في تمييز قرارات اللجان التأديبية . ومن النتائج الثانية والثالثة يستدل أن هنالك فرقاً أساسياً 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 مطاق ولكن دعوى التمييز تمكننا من اعادة القضية الاصلية على بساط البحث أمام محكمة من نوع المحكمة التي اصدرت الحكم المنقوض . ب - لا يتناول التمييز من حيث المبدأ الا الاحكام الصادرة عن محاكم ادارية اخرى خلافاً للنص الوارد في المادة الخامسة من المرسوم التشريعي رقم ٧١ التي قالت بأن مجلس الشورى هو المرجع التمييزي « لقرارات » الادارية كالاحكام الصادرة عن ديوان المحاسبات وعندئذ ينضم الى هيئة المجلس الكاملة عضوان من ديوان المحاسبات يعينها رئيس هذا المجلس (انظر المادة ١٠ من المرسوم التشريعي رقم ٧١) اما دعوى التجاوز على حدود السلطة فانها تناول العقود أو الاعمال الادارية . ج - للحكم التمييزي مفعول نسبي أي أنه لا تأثير له الا على الطرفين المتنازعين (inter partes) أما الحكم الصادر في دعوى التجاوز فله مفعول عام تجاه الجميع (erga omnes) خلافاً لقاعدة نسبية الاحكام التي تهيمن على سائر احكام المحاكم . د - وأخيراً ليست أسباب اقامة الدعوى واحدة في دعوى التمييز ودعوى التجاوز على حدود السلطة كما سنرى .

رابعاً - اصول المحاكمة في القضاء الاداري

يمكننا اجمال المبادئ التي تسود اصول المحاكمات الادارية فيما يلي :

١ - لا تحكم الادارة غياباً والمفروض فيها انها لا تغيب عن المحاكمة وبالواقع فهي دائماً حاضرة ولذلك فانه ليس للادارة حق المراجعة عن طريق الاعتراض .

٢ - لا يكون للدعوى المقامة امام مجلس الشورى مفعول موقوف للتنفيذ لان الاصل أن تكون الادارة أو المحكمة الادارية الاولى قد قامت بعمل صحيح الا أن المادة ٩ من المرسوم التشريعي رقم ٧٢ 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 مرتكزه على أسباب جدية . وعلى كل فالاقدم على التنفيذ من قبل الادارة يكون على مسؤوليتها وبالنتيجة فانه قد يعرضها لدعوى التعويض .

٣ - التعاون وثيق بين القاضي الاداري والمدعي فالقاضي يستلم لائحة الدعوى ومربوطاتها وهو يبلغها الى الخضم أي الى الادارة التي اصدرت العقد الاداري المشتكى منه ويسألها عن الاسباب التي حدت بها لاصداره وينتظر جوابها ويبلغه للمدعي كي يتمكن من الرد عليه بلائحة جوابية تكون نهائية لانه ليس للخصوم أن يقدموا أكثر من رد واحد (المادة ١٥ من المرسوم التشريعي رقم ٧٢) .

والخلاصة فان المحاكمات الادارية تستند على الاسلوب التحقيقي (Systeme inquisitoire) بينما اصول المحاكمات المدنية تركز على الاسلوب الاشتكائي (Systeme accusatoire) ، ولذلك فاننا غالباً ما نرى قرارات مجلس الشورى تستند الى الحيثية الآتية :

« ولما كانت أوراق الاضبارة تشير الى ... » وهذه الاضبارة لم ينظمها الا الحاكم الاداري بناء على المخبرات التي تولى ادارتها بنفسه .

٤ - اصول المحاكمات الادارية خطية وليس فيها مجال واسع للمرافعات الشفوية

فاستدعاء الدعوى يقدم بصورة خطية ويجري الحاكم الاداري تحقيقاته بناء على الوثائق الخطية وينظم المقرر تقريراً خطياً يرفعه الى الرئيس ويبيدي نائب الحكومة مطالعته خطياً وفي يوم الجلسة اما أن يعيد كل من الفريقين المتقاضين ما ورد في اللوائح الخطية المقدمة أو أنه يكتفي بتأييده كما هي الحال في الغالب .

٥ — القاعدة في المحاكمات أن تكون الجلسات علنية وقد عمل القضاء الاداري

الفرنسي بهذا، القاعدة ابتداء من عام ١٨٣٠ بعد أن بقيت جلساته سرية ردحا من الزمن . وقد نصت المادتان ٢٤ و ٢٥ من المرسوم التشريعي رقم ٧٢ على ما يلي المادة ٢٤ : تكون الجلسة علنية ويشترك المقرر في المذاكرة . والمادة ٢٥ : يتلو كاتب المجلس خلاصة الدعوى والاسئلة التي طرحها المقرر واذا اقتضى الامر يقدم الخصوم باسمهم والمحامون المعينون بصورة قانونية من قبلهم والسلطة الادارية ذات العلاقة أو ممثلها الرسمي ملاحظاتهم الشفهية وتعطي النيابة العامة مطالعتها واذا 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 . أما مجلس الشورى السوري فقد قل انتاجه عندما أصبح غرفة ادارية في محكمة التمييز ومن الرجوع الى عدد القرارات السنوية التي يصدرها هذا المجلس يستدل ان فعاليتها لا يستهان بها وذلك بالنسبة لفعالية الحاكم المشابهة له ، وبالنسبة لعدد سكان البلاد السورية وموظفيها وشكل التنظيمات الادارية فيها .

خامساً — الدعاوى الادارية :

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

١ — دعوى التفسير وتقدير صحة المقررات الادارية .

- ٢ - دعوى القضاء الكامل أو دعوى التعويض .
— Recours de pleine juridiction
٣ - دعوى الالغاء بسبب تجاوز حدود السلطة .
— Recours en annulation pour excès de pouvoir

١ - دعوى التفسير وتقدير صحة المقررات الادارية :

أشارت المادة (١١) من المرسوم التشريعي رقم ٧١ الى هذا النوع من الدعاوى الادارية . وقضاء التفسير هذا يفترض انه اعترض سبيل المحاكم العادية لدى محكمة عدلية وجود نص اداري غامض فعندئذ ترجىء المحكمة العدلية البت في هذه الدعوى ويعرض « الفريق المستمجل » المسألة على مجلس الشورى لاعطاء تفسير قانوني للنص الاداري الغامض ويكون تفسير مجلس الشورى ملزماً للمحكمة العدلية التي عليها ان تستند اليه اجبارياً في الحكم بالقضية التي طلب الرأي بشأنها .
لاشك انه يحق لمن يشاء ان يطلب الى المرجع الذي اصدر قراراً غامضاً تفسير هذا القرار عملاً بالقاعدة القائلة « ان تفسير نص غامض يعود للمرجع الذي اصدره » ولكن تفسيراً كهذا لا يكون اجبارياً ولا ملزماً لان ايس له صفة القضية المقضية بينما التفسير الصادر عن مجلس الشورى هو عبارة عن حكم يتمتع بهذه الصفة .

ودعوى التفسير تشكل مسألة مستأخرة بالنسبة للدعوى المقامة امام المحكمة العدلية . نعم انه يتحتم على المحاكم ان يصدروا احكاماً في القضايا المعروضة عليهم وليس لهم ان يحتجوا بغموض « القانون » كي يستنكفوا عن اصدار الحكم وإلا عد ذلك من قبلهم امتناعاً عن احقاق الحق ، ولكن ايس 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 مثل هذا التفسير .

والحكمة 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 ادري غامض ولكنها تتناول صحته من حيث الشكل ومن حيث اختصاص المرجع الاداري الصادر عنه فالحكم العادية لا يمكنها البت بهذه القضية بل يتحتم عليها تنفيذ المقررات الادارية من حين اكتسابها الشكل النهائي أي نشرها في الجريدة الرسمية 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 (Objectif) وهي تستهدف الغاء عمل اداري خاص بينما دعوى القضاء الكامل فاعلية (Subjectif) وتتناول مجموعة من الاعمال الادارية فتمهد الاشغال العامة وقضية انتخاب المجالس الاقليمية او المحلية وتخصيص معاش تقاعدي كلها من الامور التي تستوجب مجموعة من الاعمال الادارية .

ب — دعوى التجاوز قد نثار من اجل « مصلحة خاصة » لم تأخذها الادارة بمين 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 تقتزن بحكم له مفعول نسبي مقتصر على الطرفين المتقاضين .
وبكلمة موجزة يمكننا القول أن دعوى القضاء الكامل تشبه من جميع الوجوه
الدعوى القضائية التي تقام أمام المحاكم العادية . ولذلك وجب قبل اقامة هذه
الدعوى معرفة ما اذا كانت القضية تابعة للقضاء الاداري أو 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 أو عدم تنفيذها أو سوء تنفيذها
تكون تابعة للقضاء الاداري وكذلك كل القضايا الناشئة عن مسؤولية الادارات
العامة أي المتعلقة باخطاء الخدمة تكون تابعة للقضاء الاداري .

وقد نصت المادة (٦) من المرسوم التشريعي ٧١ على أن مجلس الشورى ينظر
بنوع خاص :

١ — في دعاوى التعويض عن الاضرار الناجمة عن الاشغال العامة أو عن
تنفيذ الخدمات العامة .

٢ — في دعاوى العقود والمشتريات والمناقصات والامتيازات الادارية التي تعقدتها
الادارات العامة المصلحة العامة .

٣ — في دعاوى الضرائب المباشرة .

٤ — في دعاوى رواتب الموظفين والمستخدمين العمامين والمعاشات
التقاعدية والتعويض .

٥ — في الدعاوى المنبثقة عن شغل الاملاك العامة .

٦ — وفي جميع الدعاوى التي لم يعين لها محكمة ادارية خاصة .

أما 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 يتحتم 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 للطلب .

٢ - نقام 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 أو بطريقة التبليغ أو باية طريقة أخرى (مثلاً عدم صرف راتب الموظف في حينه) . وتبتدي مهلة الشهرين المطلوبة لقبوى الدعوى اعتباراً من انتهاء مهلة الشهرين اللذين تكون الادارة قد سكنت خلالها عن الاجابة على طلب مدعي الضرر .

و « تنقطع » مهلة الشهرين في حال تقديم اعتراض تسلسلي بينما هي « توقف » في حال طلب معونة قضائية من قبل ذي العلاقة والفرق بين الانقطاع والتوقف هو ان الانقطاع يحو ماقبله 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 أي بيان الوقائع والنقاط الحقوقية التي يبني عليها الاستدعاء وذكر الاوراق المرفقة بالاستدعاء وتعيين محام . ويجب أن يرفق الاستدعاء بنسخ منه بعدد المدعى عليهم الذين يكون لهم مصالح مختلفة وبنسخة طبق الاصل عن القرار المطعون به وبشهادة من القاضي أو رئيس المحكمة المرفوع اليها الطلب الاساسي وذلك إذا كانت المراجعة مقدمة بشأن طلب تفسير أو تقدير صحة عمل اداري وبوصل يشعر بتسليف النفقات القضائية والتأمين الاحتياطي وبنسخة عند الاقتضاء عن القرار الممنوح بموجبه المستدعي حق الاستفادة من المعونة القضائية وبإلوكالة المعطاة من المدعي الى محاميه ضمن الشكل القانوني .

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

هذا ويجب أن يعين في الاستدعاءات والمذكرات موضوع الطلب وأسبابه القانونية وكل طلب اضافي يقدمه المدعي في اثناء الدعوى يكون لغواً إلا أن للمجلس الحق بالفصل في الاسباب القانونية المتعلقة بالنظام العام إما مباشرة أو بناء على طلب النيابة العامة للمجلس الشورى ولولم يثرها أحد المتقاضين .

هذه هي شروط تقديم دعوى القضاء الكامل وبعد تسجيل الاستدعاء في السجل المتسلسل والمرقوم والمؤشر عليه تبدأ مرحلة التحقيق من قبل أحد أعضاء المجلس او من قبل رئيس المجلس نفسه اذا شاء فيبلغ الاستدعاء إلى المدعى عليه وينتظر رده فيبلغه إلى المدعي ولا يجوز قبول الردود إلا مرة واحدة وكل ذلك ضمن المهل المنصوص عليها في الفصل الثاني من المرسوم التشريعي رقم ٧٢ ويحق للخصوم والمحاميم الاطلاع على أوراق الدعوى في ديوان المجلس دون نقلها من محلها . ويحق المقرر أن يأمر اماً رأساً أو بناء على طلب الخصوم باتخاذ جميع التدابير التي يراها لازمة التحقيق كتعيين خبراء وسماع شهود واستنطاق واجراء كشف وتدقيق الخط والخاتم ويحق له ايضاً أن يطلب من مأموري الادارة القيام بالتدقيق في القيود وتقديم تقارير والمقرر في تحقيقاته حرية واسعة اذ لا تختم عليه المادة ١٩ من المرسوم التشريعي ٧٢ التقيد بمبادئ قانون اصول المحاكمات الحقوقية بل تخوله حق الاستئناس بها .

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

١ — على اسماء المتداعين ومحلات اقامتهم وبيان ادعا آتهم .

٢ — على الاشارة الى الاوراق الاساسية في الاضبارة .

٣ — على الإشارة الى النصوص التشريعية او النظامية او العقدية التي يبنى عليها القرار .

٤ — على الموجبات الواقعية والقانونية .

٥ — على نص الحكم .

٦ — على تاريخ تلاوة الحكم في الجلسة العلنية .

ويقصر 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 يحمل محل هذه السلطات ليتخذ القرارات اللازمة والا كان ذلك خرقاً لمبدأ فصل الوظائف اي فصل سلطة التنفيذ عن سلطة المناقشة وعن سلطة القضاء الاداري .

ويوقع القرار رئيس المجلس والاعضاء الذين اشتركوا في اصدار الحكم وكاتب الضبط وينسخ القرار على سجل المذكرات ويبلغ الى النيابة العامة بواسطة الكاتب .

وبهذا تنتهي مراحل الدعوى وينفذ الحكم من قبل الادارة مالم تستعمل احدي طرق المراجعة التي سيبحث عنها في حينه .

وقد نص المرسوم التشريعي ٧٢ في فصله الخامس على اصول المحاكمات المستعجلة التي تطبق في الاحوال الخاصة المنصوص عليها في المادة (٤٠) منه وهي :

١ — الدعاوى المنصوص عليها في المادة السادسة من قانون الملاك الخاص بمجلس الشورى وذلك عندما تقرر قيمة الدعوى وتوابعها ببلغ دون الخمسين ليرة ويقدر ذلك رئيس مجلس الشورى اما من نفسه واما بناء على طلب أحد المتداعين .

٢ — الخلافات في قانونية الانتخابات للمجالس الادارية .

٣ — دعاوى تفسير القرارات والاعمال الادارية وتقدير صحتها .

٤ — الدعاوى المنصوص عليها في المادة التاسعة من قانون الملاك الخاص بمجلس

الشورى (أي تميز قرارات لجان تأديب الموظفين والمقررات المتخذة في القضايا المسلكية التي تصدرها السلطات الادارية) .

٥ — الدعاوى التي يقرر رئيس مجلس الشورى بناءً على طلب المتداعين وبعد موافقة النيابة العامة تطبيق اصول المحاكمة المستعجلة اذا رأى ان هذا التطبيق لا يلحق ضرراً بالمتداعين .

وفي الاصول المستعجلة تطبق اصول المحاكمات الادارية العادية ما عدا الاستثناءات الآتية : أ — لا ينتظر صدور قرار سابق من السلطات الادارية ويعفى الاستدعاء من تسليم التأمين الاحتياطي والغرامة ومن تعيين محام ولا يجوز لمجلس الشورى أن يأمر بتوقيف التنفيذ مسبقاً .

ب — يحقق المقرر في الدعوى بأسرع ما يمكن ولا تكون قراراته قابلة للاستئناف ولا يجوز تقديم أي رد كان على الأئحة الجوابية الاولى .

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

٣ — دعوى الالغاء بسبب تجاوز السلطة :

(١) تعريفها والاسس التي ترتكز عليها :

هي الدعوى التي تستهدف إلغاء الاعمال الادارية باستثناء الاتفاقات اي العقود الثنائية الطرف وباستثناء الاعمال التي يطلق عليها اسم العقود الحكومية فتبدو إذن هذه الدعوى كوسيلة لمراقبة جميع الاعمال الوحيدة الطرف — وهي الاصل — التي تصدر عن السلطة الادارية .

لقد نص المرسوم التشريعي ٧٢ في فصله السادس (المواد ٤٢ الى ٤٧) عن هذه الدعوى التي أخذت عن القوانين الفرنسية . وقد ذكرنا في حينه ان هذه الدعوى غير موجودة في البلاد الانكلوسكسونية لأن المبدأ السائد فيها هو الاعتراف

بعضة الملك عن ارتكاب أي خطأ اداري ، فاذا اقيمت فيها دعوى على أحد الموظفين فاما تقام عليه بصفته الشخصية .

لم تنشأ هذه الدعوى دفعة واحدة ولكن الاجتهاد الفرنسي اقرها قبل التشريع مستنداً الى نص قديم صادر في عام ١٧٩٠ قضى بان 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 ١٠ و ١١ اللذين مر البحث عنهما لأن تشريع عام ١٩٢٥ جعل هذه الدعوى من اختصاص « مجلس القضايا الأعلى في المفوضية العليا » الذي لم ينفقد في الواقع .

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

وقد توسع أيضاً في قبول الدعوى وجعلها ممكنة لسبب غبن طارئ على مصلحة غير مشروط ان يكون هنالك « حق » مهضوم وقد تساهل في مدى تطبيق هذه المصلحة وسهل ايضاً على الافراد اصول إقامة 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 السلطة :

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

- ١ — ان يكون العقد قابلاً للمراجعة بشأنه .
- ٢ — أن يقيم المدعي الحجة على وجود مصلحة له في الغاء العمل المطعون فيه شريطة ان تكون هذه المصلحة مباشرة وشخصية ومشروعة .
- ٣ — ان تقدم الدعوى بموجب الصيغ وضمن المهلة التي نص عليها القانون .
- ٤ — ان لا يكون بامكان المدعي اقامة دعوى غير هذه الدعوى من اجل الحصول على حقوقه .

١ — الشرط الاول لقبول دعوى الالغاء وهو عائد لطبيعة العقد : لا تقام دعوى الالغاء إلا على قرار اداري وليس على شخص الادارة لان هذه الدعوى مفعولية كما سبق أن ذكرنا ، ويجب أن يكون لهذا القرار قوة التنفيذ (أي انه اصبح نهائياً) ومن شأنه الاضرار (بمصلحة الافراد) وان يكون هذا القرار ادرياً محضاً (أي وحيد الطرف) ومن هذا يستنتج ان المقررات الآتية لا تكون تابعة لدعوى الالغاء بسبب تجاوز حدود السلطة وهي :

- أ — المقررات غير الادارية
- ب — المقررات الادارية التي ليست لها قوة التنفيذ
- ج — المقررات الادارية التي لها قوة التنفيذ ولكن ليس من شأنها احداث ضرر ما .

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

أ — فالمقررات غير الادارية هي: التي لم تصدر عن السلطة الادارية كالنصوص 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 المضابطة القضائية ، أو الأوامر التي يوجهها وزير العدل الى رجال النيابة أو الأعمال 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/لر تاريخ ٢١ نيسان ١٩٣٨ محظراً على جميع المحاكم السورية واللبنانية حق النظر في اية دعوى تقام على السلطة المنتدبة) والعقود الصادرة عن المؤسسات الخادمة للمنافع العامة (وليس عن المؤسسات العامة) واخيراً العقود الحكومية ، وهي أكثر أهمية من العقود الأخرى غير الادارية أي غير الخاضعة لدعوى الانفاء بسبب تجاوز حدود السلطة كما انها غير خاضعة لأيّة دعوى ادارية أخرى وهي تحتاج لبعض التفصيل .

فالعقود والأعمال 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 الادارية كي يتمكن القضاء الاداري من رفض النظر في النوع الاول 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 فإذا كانت هذه العوامل سياسية كان العقد حكومياً وان كانت ادارية كان العقد إدارياً . ولكن هذه النظرية غير صحيحة فقد نكون تجاه عمل اداري ولكنه ناشئ عن عوامل سياسية .

وقد استبدل مجلس الشورى منذ عام ١٨٧٢ نظرية طبيعة العقد ولكنه لم يقل في قراراته بأية واسطة يمكن الوصول الى معرفة طبيعة العقد وقد اكتفى في هذه القرارات بالحيثية التالية : « ولما كان العقد المشتكى منه غير تابع بطبيعته للقضاء الاداري » وبهذا زاد الغموض في تعيين الفارق بين العقود الحكومية والعقود

الإدارية . إلا انه يستخلص من القرارات التي أصدرها الاجتهاد ومن نظريات العلماء ان العقود الحكومية على نوعين :

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

النوع الثاني : العقود العائدة للعلاقات الدولية كالمراسيم التي تقترن بها بعض المعاهدات كي تصبح نافذة في داخل البلاد أو كمرسوم اعلان حرب أو هدنة الخ .. وكذلك التقاليد المرعية في العلاقات الدولية فهي غير تابعة مبدئياً للقضاء الإداري إلا أن الاجتهاد قلل من أهميتها ولم يمنحها أهمية زائدة كإرأينا بصدد قضية الاجنبي « كويتياس » فلم يقل مجلس الشورى فيها بوجود عقد حكومي بل منح الموما اليه تعويضاً عن المسارة اللاحقة من جراء اقامة قبائل الرحل على أراضيه .

فإذا استثنينا العقود الحكومية تكون جميع العقود الإدارية تابعة لقضاء الانغاء 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 الإدارية غير مستهدفة لدعوى الانغاء كالعقود التي تمنح بها الإدارة اجازة ل احد موظفيها أو التي ترفض بها الإدارة منح هذه الاجازة أو العقود التي تتناول نقل بعض الموظفين الإداريين من مراكزهم فقد اصبحت كل هذه العقود تابعة للقضاء الإداري فإذا كانت هذه العقود صادرة ضمن الشروط والصيغ المنصوص عليها في القانون أقرها مجلس الشورى والا فإنه يجنح لالغائها .

إلا انه لا يزال هناك بعض الاعمال الإدارية التي لا يتناولها القضاء الإداري وهي التدابير المتخذة من أجل ترتيبات داخلية خاصة فقد قرر مجلس الشورى عدم قبول استماع دعوى اقامها أحد الجنود بسبب نقله من فرقة عسكرية الى فرقة أخرى ولم يستمع ايضاً الى دعوى اقامها أحد اساتذة 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 لانها تعتبر بمثابة ترتيبات داخلية .

ب — والمقررات الادارية التي لا تتمتع بقوة التنفيذ هي ايضاً غير تابعة لدعوى الالغاء ويدخل في هذا النوع من القرارات 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 للمراجعة القضائية ، أما التعاليم والبلاغات فقد قلنا انها مبدئياً غير خاضعة للمراجعة القضائية مالم تتضمن امراً من شأنه التأثير على حقوق الغير .

ج — والمقررات الادارية التي تتمتع بقوة التنفيذ والتي ليس من شأنها احداث ضرر: هي ايضاً 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 الاخطاء .

د — والمقررات التي ليس لها صفة ادارية محضة : هي ايضاً غير خاضعة لدعوى الالغاء . والمقصود من هذه المقررات الاتفاقات التي تعقدها الادارة مع المتعهدين من

اجل الاشغال العامة مثلاً فهذه العقود الثنائية الطرف تكون خاضعة فقط لدعوى القضاء الكامل أي دعوى التعويض أما العقود الوحيدة الطرف التي تتخذها الإدارة من اجل تصديق اتفاقية ثنائية الطرف فتكون تابعة لقضاء الانغاء أي 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 اجل تصديق هذه الاتفاقية فهو عقد وحيد الطرف يمكن أن تقام بشأنه دعوى الانغاء من اجل فساد في الشكل أو عدم الاختصاص أو الخروج عن هدف المصلحة العامة أو خرق القانون .

٢ - الشرط الثاني لقبول دعوى الانغاء وهو عائد لاهلية المدعي : يجب ان يكون للمدعي أهلية اقامة دعوى التجاوز وان تكون له مصلحة خاصة بالغاء القرار المشتكى منه . وقد توسع مجالس الشورى في تقدير الاهلية وما ذلك الا لان مفعول قضاء الفسخ يشمل الجميع ولا يقتصر فقط على الطرفين الممثلين في الدعوى . وبهذا فان موقف المدعي في دعوى التجاوز يشبه كثيراً موقف الادعاء العام في القضايا الجزائية فيتكلم باسم المجموع أي باسم الهيئة الاجتماعية . ولهذا فان الفقه الاداري يقبل بصفة مدع في دعوى التجاوز ليس فقط الاشخاص الحقوقيين العاديين بل كل شخص يتمتع بالشخصية الحقوقية أو كل هيئة أو جماعة لها مصلحة خاصة في ابطال القرار المطعون فيه كائناً بـات واجتماعيات الخيرية أو المجالس الادارية أو المجالس البلدية الخ... فيحق مثلاً المجلس البلدي أن يتقدم بطلب الغاء مرسوم جمهوري أو قرار صادر عن الوزير أو عن المحافظ فيما اذا كان متضمناً تجاوزاً أعلى حقوق هذا المجلس . والنقابات لها الحق ان تدافع عن حقوقها المشتركة وعن حقوق الافراد المنتمين اليها ، لكن رقابة الموظفين لا تقبل دعواها لانها غير معترف بها قانوناً . أما جمعيات الموظفين فقد ترد لمجلس الشورى الفرنسي في اعتبار اهليتها للادعاء فتارة قبل بذلك وتارة رفض لها هذا الحق : هذا فيما يتعلق بالاهلية ، أما المصلحة فلا بد من وجودها ويجب ان تكون

شخصية لان لدعوى بدون مصلحة وبهذا تقترب دعوى التجاوز عن الدعوى الشعبية التي كانت معروفة في عهد الرومانيين ، ولكن « المصلحة » المطلوبة لايجوز مزجها مع وجود « حق » مهنوم بل يكتفى بوجودها مجردة عن الحق شريطة أن تكون واضحة وصريحة وقد حدد الفقه الاداري في قرارات متعددة مدى هذه المصلحة وانواعها وفي الامثلة الآتية نسرّد 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 الفرنسي 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 لسكان ناخب للمجالس 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 حملة 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 : و اقر لاي مالك كان له مصلحة في اقامة دعوى التجاوز الحق باقامتها فيما اذا كان القرار الاداري يستهدف ضرراً بممارسة حق الملكية وتشويه هذا الحق فنياً . فقد قبل مجلس الشورى الدعوى التي أقامها 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 يضمن 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 « بونية » أحد اساتذة معهد حقوق باريس عام ١٨٣٥ بشأن الغاء الرسوم القاضي بتسمية أحد زملائه « روسي » بحجة أن هذا الاخير هو من التبعة الايطالية وان القوانين الفرنسية لا تحجز تعيين اجنبي في وظائف التعليم العالي فرد مجلس الشورى دعوى بونية بحجة أن ليس له مصلحة شخصية في اقامتها . ثم تحول مجلس الشورى عن هذا الاجتهاد فيما بعد وأقر حق اقامة دعوى التجاوز لكل موظف له اهلية كافية لاشغال الوظيفة التي أسندت لغيره أي 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 أن يتقدم الموظف بالاعتراض على الاعمال

المتعلقة بالمصلحة أي العائدة لاحداث المصلحة أو تنظيمها أو تنفيذ الخدمة العامة أو إلغائها .

٢ - ولكن يحق الموظف الذي له مصلحة في اقامة دعوى التجاوز أن يقيم هذه الدعوى 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 وما ذلك إلا نتيجة لمبدأ شخصية العقوبات .

٣ - الشرط الثالث لقبول دعوى الالغاء وهو عائد المهلة : نصت المادة « ٤٤ »

من المرسوم التشريعي رقم ٧٢ على انه يجب ان تقدم مراجعة تجاوز حدود السلطة تحت طائلة عدم قبولها في مهلة الشرين التي تلي تبليغ ذي العلاقة القرار المطعون فيه واذا لم يكن من تبليغ في 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 لابد من معرفة الاعمال الادارية الواجب تبليغها شخصياً والاعمال الادارية التي يكتبى 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 لاتصبح 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 الامور بصدد دعوى القضاء الكامل فليرجع اليها .

ومما تجدر الاشارة اليه هو ان القانون الفرنسي خلافاً للقانون السوري لا يكتبى باخياء 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 وفي هذا حكمة .

٤ - الشرط الرابع لقبول دعوى الالغاء وهو عدم امكان اللجوء الى مراجعة اخرى :

تنص المادة « ٤٥ » من المرسوم التشريعي رقم ٧٢ على انه « لا تقبل دعاوى تتجاوز السلطة من متداعين يمكنهم اللجوء الى مراجعة قضائية اخرى للحصول على حقوقهم » والمقصود ان لا تكون هناك مراجعة قضائية أمام أية محكمة ادارية اخرى أو أية محكمة عدلية تابعة للقضاء العادي تمكن المتداعين من الوصول الى النتيجة التي يتوخونها من اقامة دعوى التجاوز . والمحكمة 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 بل يلجئون باباً آخر للوصول الى حقوقهم .

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

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

مثال ذلك ان الموظف الذي يدعي بحقه في تقاضي بعض التعويضات يمكنه اقامة دعوى التعويض أي دعوى القضاء الكامل أمام مجلس الشورى للوصول الى الاعتراف بحقه في تقاضي هذه التعويضات . ولكن يحق له أيضاً أن يقيم دعوى التجاوز لدى المجلس المشار اليه لأن دعوى التجاوز قد تؤدي الى الغاء القرار الوزاري المتضمن رفض التعويض الغاءً مجرداً وقد يدعن الوزير لاستخلاص النتائج

القانونية المترتبة على هذا الالغاء ويأمر بصرف التعويض المطلوب .
ولكن لو اقيمت أمام مجلس الشورى دعوى التجاوز على حدود السلطة من قبل أحد المكلفين ضد جدول الضرائب المباشرة فلا يمكن للمجلس المشار اليه الا ان يرد الدعوى لانه وان كانت له صفة المحكمة الاصلية للنظر في القضايا الادارية على اطلاقها الا ان المستدعي بإمكانه الوصول الى النتيجة المتبغاة ان هو أقام الدعوى أمام مجلس الادارة المختص برؤية امثال هذه الدعوى . وكذا الحال في دعوى التجاوز التي تقام بشأن عقد اداري حدد تعرفه رسم الدخولية أو المكوس فان قضية الرد بعله وجود دعوى موازية ممكنة لان قضايا الدخولية والمكوس هي من اختصاص القضاء العادي وليست من اختصاص القضاء الاداري .

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

نصت المادة « ٤٦ » من المرسوم التشريعي رقم ٧٢ على مايلي :
تعد الاعمال الادارية تجاوزاً على السلطة اذا كانت مشوبة باحد النواقص الآتية :
١ — اذا كانت صادرة عن سلطة غير مختصة .
٢ — اذا اتخذت خلافا للمعاملات الاساسية المنصوص عليها في القوانين والانظمة
٣ — اذا كان فيها خرق للقوانين أو الانظمة أو للقضية المحكمة .
٤ — اذا اتخذت لغير الغاية التي ارادها القانون .
هذا هو نص المادة « ٤٦ » ومنه يستدل ان اسباب اقامة دعوى التجاوز اربعة وهي :

- ١ — عدم الاختصاص .
- ٢ — فساد في الاشكال الاساسية .
- ٣ — خرق القانون أو النظام أو القضية المقضية .
- 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 من أجل قبول الدعوى .

١ — الحالة الاولى لاقامة دعوى الالغاء : عدم الاختصاص .

ويقصد بعدم الاختصاص عدم أهلية الموظف على اتخاذ قرار ما من الوجهة القانونية، كأن تقوم سلطة المناقشة (المجالس) بعمل هو في الاصل من اختصاص سلطة العمل فيقوم المجلس البلدي مثلاً باتخاذ قرار يتعلق بامور الضابطة بينما هذا القرار عائد في الاصل لاختصاص رئيس البلدية أو على العكس كأن تقوم سلطة العمل ببيع عقار من عقارات البلدية دون دعوة المجلس البلدي لاتخاذ قرار بهذا الشأن . وكذلك القول فيما إذا حصل افتئات من قبل السلطة الادارية على اختصاص السلطة التشريعية كأن تقرض البلدية رسوماً جديدة غير الرسوم والضرائب المنصوص عليها في القوانين المرعية أو كأن يعاقب المحافظ بقرار من عنده بعض المخالفات بعقوبة جزائية من حبس وغرامة مخالفاً القاعدة الاصلية التي تقضي بان لا جرم بدون قانون ولا عقوبة بدون قانون ومتجاوزاً العقوبات التي يجوز له فرضها بموجب القانون، أو كأن يحد المحافظ من الحريات الشخصية فيقيد مثلاً حرية السفر والتجول لاسباب تقديرية بينما هذا لايجوز إلا في حالات نص عليها القانون . وقد حدث أن اقدم مجلس الشورى الفرنسي على الغاء مراسيم وقرارات عديدة 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 أرض دون أن يكون هناك غصب بين فالقضية تكون عندئذ من اختصاص القضاء وليس للادارة كما أشرنا 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 اللامركزية الادارية كأن يقوم الموظف الادنى بعمل هو من اختصاص الموظف

الاعلى أو بالعكس فيقوم رئيس البلدية مثلاً بعمل هو من اختصاص المحافظ أو بالعكس .

لقد مزج 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 أو من قبل شخص له صفة ادارية ولكنه اقدم على عمل تشريعي أو قضائي لان هذا العمل خارج في الاصل عن اختصاصه .

والقائدة العملية من التفريق بين عدم الاختصاص والغصب هو أن القرار المشوب بعدم الاختصاص يبقى نافذاً إلى أن يلغى من قبل السلطة التي أصدرته أو من قبل المحكمة الادارية المختصة . اما القرار الصادر بطريقة غصب السلطة فليس له في الاصل وجود قانوني ويمكن تجاوزه والعمل بخلاف أحكامه ولا يحتاج لدعوى من أجل الغائه واذا شاء أحد أن يقيم الدعوى من أجل الاعتراف بعدم وجود هذا القرار من الوجهة القانونية فله ذلك دون التقييد بآية مدة كانت وقد أقر الاستاذان هوريو ورولان هذه الفروق ولكن انتقدها غيرهما من العلماء الذين يعتبرون « نظرية عدم الوجود » بمثابة نظرية وهمية لا تمتاز بشيء عن نظرية « البطلان » .

٢ — الحالة الثانية لاقامة دعوى الالغاء : فساد الشكل :

أي اهمال الصيغ والاشكال المنصوص عليها في القوانين والانظمة المرعية اهمالا تاماً أو جزئياً كأن يحتم القانون اتخاذ قرار بعد اجراء تحقيق ولم تلجأ الادارة الى هذا التحقيق أو كأن تتغاضي الادارة (في فرنسا) عن ارسال نظام اداري عام الى مجلس الشورى لبيان رأيه فيه قبل اقدامها على اتخاذه أو 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 لانه لم يعرض مسبقاً على مجلس الشورى .

وعلى كل فالاشكال على انواع منها ماهو اساسي واهماله يؤدي الى دعوى التجاوز

ومنها ما هو ثانوي وهو لا يؤدي إلى إلغاء القرار المشوب به . وعلى كل فالقرار الذي يلغى من أجل فساد في الشكل يمكن الإدارة اتخاذه مجدداً بعد اصلاح الخطأ الشكلي بموجب قرار جديد .

٣ — الحالة الثالثة لاقامة دعوى الالغاء: خرق القانون :

ان هذه الحالة مقتبسة مباشرة من الحقوق المدنية لان خرق القانون يشكل فيها سبباً من أسباب النقض من قبل محكمة التمييز وقد تسربت هذه الحالة الى القضاء الاداري في منتصف القرن الماضي وكانت تشكل بادئ ذي بدء سبباً من أسباب دعوى التمييز الادارية التي فرقنا بينها وبين دعوى التجاوز التي نحن بصدد حلها ثم لما تطور قضاء التجاوز شكلت ركناً من أركانه وكانت تسمى أولاً « خرق القانون والحقوق المكتسبة » أي انه كان يترتب على المدعي أن يبرهن عن أمرين :

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

٢ — كون المدعي استهدف إلى غبن في « حق شخصي » . ثم مالبت هذا العنصر الثاني أن زال بسبب توسع الاجتهاد في قبول دعوى التجاوز واكتفى مجلس الشورى بالعنصر الاول مع وجود « مصلحة » المدعي في اقامة الدعوى .

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

وقد الحق الاجتهاد الاداري بخرق القانون حالة خرق القضية المقضية التي بت فيها القضاء الاداري أو العادي بشكل نهائي غير قابل للمراجعة ثم قبلت السلطة التشريعية بهذه الحالة .

وقد الحق به ايضاً الخطأ في العوامل التي يرتكز عليها العمل الاداري المطعون به كما حدث ذلك في قضية « تريبون » وهي تلخص بان الإدارة أقدمت على عزل محافظ معللة مرسوم العزل بطلب تقدم به هذا المحافظ من اجل انهاء خدمته بينما

في الواقع لم يتقدم المحافظ بطلب من هذا النوع فاقام الدعوى بحجة أن القرار مرتكز على حيثية غير صحيحة فقبل مجلس الشورى الدعوى وفسخ مرسوم العزل بداعي أن هناك خرقاً للقانون لان القانون يمنح الحكومة حق عزل المحافظين لاسباب تقديرية ولكنه لا يمنحها حق الاستفادة من هذه السلطة التقديرية لتعلل قراراتها بصورة غير صحيحة .

أما الاخطاء الواقعية فلا تعتبر خرقاً للقانون إلا اذا كانت تؤدي إلى تطبيق القانون تطبيقاً فاسداً أو إلى تفسيره بصورة خاطئة . وفيما عدا ذلك فهي تكون سبباً لاقامة دعوى التجاوز ولكنها لا تدخل في حالة خرق القانون التي نبحثها .

٤ — الحالة الرابعة لاقامة دعوى الالغاء : سوء استعمال السلطة .

ان سوء استعمال السلطة يشكل أهم الحالات التي تستدعي اقامة دعوى التجاوز وهي حالة صعبة السلوك لأن فيها تكليفاً للقضاة من أجل التنبيق عن « قصد » الادارة من اتخاذ القرار المعطون فيه .

فعمل القضاة الاداريين هنا عمل سيكولوجي شاق ولذلك يجب أن يكونوا من أرباب الاختصاص في الادارة وهذا من مبررات فصل القضاء الاداري عن القضاء العادي كما ذكرنا في حينه .

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 أجلها خولهم الشارع سلطة العمل في ناحية معينة أم انهم خرجوا عن هذه الغاية القانونية الاصلية .

فهنالك حالات مفضوحة لسوء استعمال السلطة كحالة رئيس البلدية الذي أقدم على اغلاق جميع دور الرقص في حدود البلدة « جرساً منه على الاخلاق العامة » ولكنه استثنى الدار التي كان يديرها لحسابه الخاص .

والامثلة عديدة على سوء استعمال السلطة نقبس منها مايلي :

أ — فيما يتعلق بالوظائف العامة : فالاعمال الادارية التي من شأنها تأخير ترقية الموظف لاسباب سياسية أو مذهبية كان نصيبها الفسخ من قبل مجلس الشورى وكذلك فسخت الاعمال الادارية المتضمنة العزل المستر بستار الغاء الوظيفة أو اللجوء إلى تعديل شروط هذه الوظيفة ووضعها القانوني وكذلك الاحالة على التقاعد إذا استندت إلى الاستغناء عن خدمة الموظف بدلاً من أن تقدم على ازال عقوبة تأديبية فيه اقتضتها اعماله في الوظيفة .

ب — فيما يتعلق بالاملاك العامة : الادارة أن تقدم على أي عمل من شأنه حفظ هذه الاملاك بحالة جيدة أو تحسينها ولكن اذا كان عملها لايتوخى هذا الهدف الا في الظاهر بينما عملها في الحقيقة يستهدف خدمة مصلحة أحد الافراد كان هذا العمل عرضة للإلغاء 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 الذي يملك عقاراً في تلك المحلة ولأن فتح الشارع من شأنه تحسين عقاره . وكذلك الحال فيما اذا أقدمت الادارة على توسيع الشوارع عن طريق التخطيط بدلاً من أن تلجأ الى اسلوب الاستملاك لأنها تكون قد احلت اصولاً محل اصول اخرى يفرضها القانون .

ج — فيما يتعلق باعمال الضابطة : ان اعمال الضابطة ليس لها مبرر بالنسبة للقانون إلا تأمين الراحة العامة والأمن العام والصحة العامة فاذا خرجت عن هذه الاهداف تعرضت للإلغاء بسبب سوء استعمال السلطة . والامثلة أكثر من أن يحصى في هذا الحقل الخصب فقد ألغى مجلس الشورى الفرنسي قرار توقيف أحد رجال الضابطة عن العمل لانه لم يتخذ من قبل رئيس البلدية المختص الا تشفياً من ذلك الشرطي الذي نظم ضبطاً بحق بائعة مسكر لم تعلق حانوتها في الوقت المعين من الليل وكانت هذه البائعة نسبة لرئيس البلدية بينما هذا الشرطي قام بواجبه في سبيل المصلحة العامة وتطبيق الانظمة وعمله يستحق المكافأة بدلاً من العقوبة . وكذلك ألغى مجلس الشورى القرار الذي اتخذته احد رؤساء البلدية وبموجبه منع احد

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 الاصل من خصائصها أو اذا قامت بعمل هو في الاصل من خصائصها ولكنها لم تستهدف فيه مصلحة الشخص الاداري الموصى عليه أو 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 احدى البلديات الصغرى للتصديق وبدلاً من ان يقتصر تدقيقه على التوازن الموجود بين الواردات والنفقات وتمحيص النفقات الالزامية ونسبة بعض النفقات القانونية والغاء النفقات التي لايجيزها القانون ، بدلاً من ان يكتفي بهذا النوع من التدقيق يقدم على رفض التصديق لان الموازنة لم تتضمن مثلاً نفقات من أجل فتح شارع له في فتحه مصلحة خاصة ، ولكن دون ان يعلل في الظاهر رفض التصديق على هذا النحو طبعاً .

هذه هي بعض الاحوال التي تتخذ فيها المقررات الادارية لغير الغاية التي ارادها القانون. بقي ان نعرف الاساليب التي يلجأ اليها مجلس الشورى لسبب غورنية الادارة ومعرفة قصدها الحقيقي من الاقدام على العمل الاداري الذي اتخذته . كان مجلس الشورى قبل عام ١٩٠٠ يتطلب من اجل الاقدام على الغاء القرار ان يكون مشوباً هو نفسه بسوء استعمال السلطة إن في حيثياته ام في نص أحكامه اي مواده .

ولكن بعد ذلك توسع في تحقيقاته حتى تعدت القرار نفسه الى مقدماته أي الى الجو الاداري الذي نشأ فيه والظروف الحقوقية التي شهدت ولادته كأن تسترعي نظره السرعة التي أحاطت باتخاذ التدابير الادارية المطعون فيها او عدم وجود العوامل الواقعية التي استندت اليها الادارة تبريراً لعملها الخ... ويقف المجلس على هذه الوقائع

بواسطة المدعي وبواسطة تبادل الوثائق والردود كما أشرنا الى ذلك في حينه. ولكن تحقيق مجلس الشورى في هذا الصدد يصطدم بمقتبتين: أولهما كون تحقیقاته خطیة لا يجوز ان یعقبها استجواب شفوي في الجلسة ، وثانيها كونه غير قادر على إثارة قضية سوء استعمال السلطة من تلقاء نفسه بل يجب ان تكون هذه الاثارة من قبل المدعي وحده دون القضاة الاداريين ودون النيابة التي تختلف في وظيفتها في القضاء الاداري كل الاختلاف عن وظيفتها في القضاء العادي ولا سيما الجزائي أي ان قضية سوء استعمال السلطة ليست من مقتضيات النظام العام حتى يتمكن القضاء من اثارها 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 اصدرته اذا ان السلطة المصدرة للقرار لها حق الغائه خلال مدة اقامة دعوى التجاوز فقط فيما اذا ترتب على هذا القرار حقوق مكتسبة . واذا انفي القرار فمفعول الالغاء بموجب هذه الدعوى يكون تاماً شاملاً اي 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 ان يحمل الادارة على اتخاذ تدابير معينة كنتيجة لهذا الالغاء .

٣ — لا يجوز لمجلس الشورى ان يحكم على الادارة في هذه الدعوى بحكم نقدي او 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 وتجاه 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 (٢٩) من المرسوم التشريعي رقم ٧٢ بقولها :
« قرارات دائرة القضاء لا تقبل من طرق المراجعة سوى الاعتراض واعتراض الغير واعادة المحاكمة وطلب تصحيح الاخطاء المادية » .

(١) الاعتراض :

الاعتراض في الاصول الادارية 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 ٣٠ من المرسوم التشريعي ٧٢) .

ان مهلة الاعتراض شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار اي 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 أن « 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 بمصلحه ولم يعلم به الا بعد صدوره لانه لم يكن داخلاً في الدعوى التي اقترنت بهذا الحكم ولا ممثلاً فيها .

أما مهلة اعتراض الغير فهي مهلة الاعتراض نفسها اي شهر أو شهران حسبما يكون محل الاقامة في الاراضي السورية او خارجها اعتباراً من تاريخ تبليغ القرار الى الشخص الثالث المعارض .

ومما يجدر بالذكر انه قبل صدور القرار ٩٢/لر تاريخ ٢ نيسان ١٩٤١ 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 تجديداً كاملاً بناء على احد الاسباب الآتية (المادة ٣٣ من المرسوم التشريعي رقم ٧٢) :

- ١ — اذا كان القرار الصادر عن مجلس الشورى بني على وثائق 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 أغفل مجلس الشورى البت في سبب قانوني أثاره احد المتداعين لان

المجلس مضطرب الرد على كل نقطة من النقاط الحقوقية الواردة في الاستدعاء .
اما مهلة اعادة المحاكمة فهي سنة كاملة من تاريخ تبليغ المستدعي القرار المطعون فيه .
وقد ورد في الفقرة الاخيرة من المادة (٣٣) المذكورة أعلاه ما يلي : اذا رد
طلب اعادة المحاكمة لغير الادارات العامة يغرم الطالب وفقاً للمادة (٥٦) أي انه
يصح التأمين الاحتياطي الذي دفعه والذي يقدره الموظف المكلف بتحصيله (واستثنافاً
رئيس المجلس) ايراداً للخزينة . والحكمة من ذلك ظاهرة وهو توفير العمل على
الحكمة 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
وليس على المستدعي الذي يقدم مثل هذه الدعوى الخاطئة حتى اذا تكررت منه مثل
هذه المخالفة استهدف للتوقف عن ممارسة الحاماة لدى مجلس الشورى أو لمنعه نهائياً
من هذه الممارسة لدى سائر المحاكم .

(٤) دعوى التصحيح بسبب وجود خطأ مادي :

وأحسن مثال على الخطأ المادي هو الخطأ الذي قد يرتكبه المجلس في عملية
حسابية بجمع ارقام او سواها كأن يذكر مجلس الشورى في نص الحكم تعويضاً
بارقام متعددة ثم لدى جمع هذه الارقام تبين ان هنالك خطأ في الرقم الاجمالي نتج
عن عملية الجمع . وكذلك اذا طلب المستدعي تعويضاً حدده برقم ثم اشار اليه قرار
مجلس الشورى برقم آخر . كذلك اذا اشار المجلس في حيثيات الحكم 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 سنة من تاريخ تبليغ القرار المطلوب تصحيحه وإلا
رفضت الدعوى (المادة ٣٤ من المرسوم التشريعي رقم ٧٢ وكانت المدة شهرين فقط
بموجب التشريع السابق اي القرار ٧٢ / لـ) .

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 ٣٥ من المرسوم التشريعي رقم ٧٢) .

سابعاً — تنفيذ امظام القضاء الاداري

بعد ان تستنفذ الدعوى الادارية جميع مراحلها يصبح القرار الصادر عن المحاكم الادارية قطعياً يتمتع بقوة القضية المقضية. واذا كان الحكم صادراً عقب دعوى الالغاء بسبب تجاوز السلطة فيكون له فاعول 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 أنه لو اقيمت دعوى على أحد 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 الافراد وقضاء تنظيم في الدولة لانه يخفف من استياء الكثيرين من بعض الانظمة التي قد تبدوا جائرة للشعب .

إلا أن تنفيذ الاحكام الصادرة عن القضاء الاداري كتففيذ جميع الاحكام الصادرة عن الادارة يصطدم بعقبة كأداء من جراء عدم وجود طرق تنفيذية قسرية لمل 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 وإعطاء المثال الصالح على التمسك بأحكام المحاكم ومراعاتها بالدقة اللازمة .

أقصدت المادة ٢٨ من المرسوم التشريعي رقم ٧٢ صراحة على « وجوب » هذا التنفيذ بقولها : « قرارات دائرة القضاء ملزمة للسلطات الادارية وعليها أن تقيد بها في قراراتها وعلى رئيس مجلس الشورى ان يعمل من نفسه أو يطلب المتدعين على تنفيذها 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 .

هذا ما يتعلق بالاحكام القضائية الصادرة عن المجلس أما « الآراء » التي يبدئها المجلس والتي بحثناها في القسم الثاني من هذا الفصل فلها صفة استشارية بحثه .

ثامناً — القضاء الاداري في البلاد الاجنبية

١ — في فرنسا :

ان الاتجاه العالمي يرمي الى ايجاد قضاء اداري مستقل وذلك ناتج عن الفوائد الكثيرة التي تجت 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 وتقوم اعوجاج الادارة عندما ترتكب اساءة في استعمال سلطتها . فالقضاء الاداري الفرنسي يشغل دائماً الشارع الذي اصدر حتى الآن عدة قوانين في سبيل اصلاحه وتحسينه حتى ان حكومة فيشي نفسها لم تقصر بهذا المضمار اذ صدر عنها القانون المؤرخ في ١٨ كانون الاول ١٩٤٠ الذي ألغى بموجب القانون المؤرخ في ٣١ تموز ١٩٤٥ وهذا احدث تشريع للقضاء الاداري الفرنسي وبموجبه يتألف مجلس الشورى الفرنسي برئاسة وزير العدل او من ينوب عنه ومن خمسة

رؤساء شعب واثنين واربعين من الأعضاء الطبيعيين واثنى عشر من الاعضاء الاستثنائيين وهم من كبار موظفي الدولة وخمسة واربعين مقررأ واربعة واربعين من المستمعين . وهذا العدد الكبير من الموظفين لهو اكبر دليل على الاهمية التي يعلقها الفرنسيون على هذا المجلس . وقد تضمن القانون المذكور 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 . 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 أو الانظمة المرعية أو كلما شاءت الحكومة أن تستشيريه 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 أي أنه عبارة عن محكمة ادارية أصلية وله تارة صفة محكمة بدائية وتارة صفة محكمة استئنافية وتارة صفة محكمة تمييزية . وبصفته القضائية يتألف مجلس الشورى الفرنسي من شعب رئيسية وشعب فرعية وكل منها تتألف من أجل التحقيق أو الحكم من ثلاثة اعضاء بما فيهم رئيس الشعبة . ومما 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 يحصرون بنفسمهم أيضاً حق المرافعة أمام محكمة التمييز بموجب احكام 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 اعادة المحاكمة (والتقصير فيه يجعل المحامي

هدفا لعقوبة جزائية) ودعوى تصحيح الخطأ المادي ودعوى اعتراض الغير .
أما الاجكام الصادرة عن مجلس الشورى فهي تتمتع بقرّة التنفيذ التي تتمتع بها
الاحكام الصادرة عن المحاكم العادية واجتهادات مجلس الشورى الفرنسي تتمتع بحجّة
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 عليها وقيمتهم العالية ، وهذا ما حدا باغلب بلاد العالم إلى السير على منوال هذه
المؤسسة باحداث محكمة ادارية عليا مستقلة عن سلك القضاء العادي .

٢ — في انكلترا :

تعتبر النظرية الانكليزية تقيضاً للنظرية الفرنسية من حيث أنها :
أ — لا تعترف بنظرية خطيئة المصلحة الشخصية بل انها تعتبر الموظف
مسؤولاً عن أعماله ولا تدين الادارة بشيء لان الملك لا يرتكب خطأ وكذا عماله
أي جميع السلطات المركزية التي تعمل باسمه . ينتج عن ذلك أن نظرية المسؤولية
الادارية غير موجودة في بلاد الانكليز .

ب — لا تعترف النظرية الانكليزية بوجود سلكين قضائيين مستقلين عن
بعضها بل بالنسبة لها القضاء واحد غير قابل للتجزئة . ولذلك فالدعوى التي تقام على
الموظف يجب أن ترفع الى المحاكم العادية التي تصدر أحكاماً فردية موجهة للموظفين
وتسمى (writs) وهي واجبة التنفيذ تحت طائلة العقوبة الجزائية .

هذه هي النظرية الانكليزية الصرفة وقد طرأ عليها تعديلات هامة مع الزمن
وهي تتمثل نحو الاسلوب الفرنسي ببطء وتؤدة تحت تأثير علماء الانكليز الذين
كثيراً ما يباهرون باعجابهم بالاسلوب الفرنسي . ويمكننا اجمال هذه التعديلات
على النحو التالي :

أ — ان الدوائر الاقليمية والبلدية لا تستفيد من مبدأ عصمة الملك عن الخطأ بل
يمكن اقامة الدعوى عليها لدى المحاكم .

of Right

ب - ان القانون الصادر في ٣ تموز ١٨٦٠ مكن الافراد من اقامة الدعوى على الدوائر المركزية نفسها عن طريق اصول خاص يقال له « التماس الحق » (Petition of Right) وبموجبه يحق للمتضرر من جراء عمل قامت به الحكومة ان يستدعي الملك ويلتمس منه السماح بمراجعة المحكمة المختصة في سبيل اقرار حقه . فاذا أقر الملك الالتماس أمكن اقامة الدعوى ، وعلى هذا لاتقام الدعوى على الحكومة إلا باذن منها .

ج - ان الانكليز بدأوا في السنوات الأخيرة يلجأون إلى تأليف هيئات قضائية خاصة للحكم في قضايا معينة تنشأ بين الحكومة والافراد أي انهم أخذوا يشذون عن قاعدة وحدة القضاء التقليدية وعلى هذا تراهم يتمشون نحو ايجاد قضاء اداري مستقل .

أما النظرية الاميركية فهي قريبة من النظرية الانكليزية من حيث انها لا تعمل بمبدأ استقلال القضاء الاداري فالقضايا التي تكون حكومة الولايات المتحدة طرفاً فيها تطرح على المحكمة العليا التي تتألف من رئيس وثمانية أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية بناء على موافقة الكونغرس . وهذه المحكمة هي نفسها التي تنظر أيضاً في القضايا التي قد تكون فيها مخالفة للدستور وهي التي تراقب اعمال الكونغرس عن طريق تمحيص دستورية القوانين التي يسنها .

٣ - في بلجيكا :

أما في بلجيكا ، فقد كانت محاكمها العادية تنظر في القضايا الادارية تحت رقابة محكمة التمييز وهو حل وسطي بين الاسلوب الفرنسي والاسلوب الانكليزي ، إلا أنها عمدت الى الاخذ بمبدأ الاسلوب الفرنسي بصورة حازمة إذ صدق المجلس النيابي البلجيكي حديثاً على قانون باحداث مجلس شورى واحيل المشروع للتصديق إلى مجلس الشيوخ وهو قيد التصديق لديه في الوقت الحاضر .

٤ — في مصر : —

لقد عملت مصر في بادئ الامر بالنظام البلجيكي أي أن القضايا الادارية كانت تُرفع فيها لدى المحاكم العادية ، هذا مع وجود 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 الامر 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 المعدل بالمرسوم المؤرخ في ١٨ أيار ١٩١٥ . أما رقابة المحاكم العادية للاوامر الادارية التنظيمية فكانت تنحصر في امتناعها عن تطبيق اللوائح التنظيمية المخالفة لنصوص القوانين ولكن لم يكن لها أن تقضي ببطالان مآثرها منها غير مشروع . أما رقابة المحاكم المصرية العادية بالنسبة للقرارات الادارية الفردية فكانت حائرة فبعض المحاكم تقول بمشروعيتها والبعض الآخر ترفض لنفسها هذا الحق وما ذلك الا لغموض النصوص الواردة بهذا الشأن مما كان يجعل الافراد الذين يستهدفون للاوامر الادارية مجردين عن أي سلاح قضائي ازاء الادارة .

لقد ظلت الحال على هذا المنوال إلى أن اخذ العلماء والاساتذة المصريون يسعون جدياً لتأليف قضاء اداري مستقل يضع حداً لهذه البلبلة القضائية وقد تكللت مساعيهم بالنجاح بصور القانون (١١٢) المؤرخ في ٧ أغسطس ١٩٤٦ الذي أحدث « مجلس الدولة » Conseil Ed'tat وهو ماأسميه مجلس الشورى .

إن مجلس الدولة المصري هو هيئة قائمة بذاتها ملحقة بوزارة العدل وهو يشمل محكمة القضاء الاداري وقسم التشريع وقسم الرأي والجمعية العمومية . وهو يضم رئيساً ووكيلاً عنه ومستشارين ونواب ومندوبين يعاونهم عدد كاف من الموظفين الفنيين كما يلحق بالمجلس عدد كاف من الموظفين الاداريين والكتابيين .

أما اختصاصه فانه يختلف بالنسبة للأقسام التي يتألف منها على الوجه التالي :

١ - يقوم « قسم التشريع » بصياغة مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة وصياغة المراسيم التنظيمية واللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين والمراسيم .

٢ - يقوم « قسم الرأي » أو بالأحرى كل دائرة من دوائره المحددة بمرسوم خاص ببدء الرأي في المواضيع التي تحيلها اليه رئاسة مجلس الوزراء أو الوزارات والمصالح المختلفة . وتجتمع جميع هذه الدوائر لبدء رأيها في مسائل حددتها المادة (١٤) من القانون كالاتزامات التي تتناول استغلال مورد الثروة الطبيعية ... أو صفقات التوريد « اللوازم » أو الاشغال العامة أو أي التزام مالي تزيد قيمته على خمسين ألف جنيه ، وقبول الهبات والوصايا والأوقاف للأشخاص المعنوية أو الهيئات ذات النفع العام أو المسائل التي لها أهمية خاصة أو انشاء الشركات التابع تأسيسها لمرسوم الخ ...

٣ - وتقوم « الجمعية العمومية » وهي تتألف من أعضاء كافة الاقسام برئاسة رئيس مجلس الدولة بصلاحيات عليا فهي تراجع مشاريع القوانين واللوائح والمراسيم والقرارات التي يتولى قسم التشريع صياغتها وهي التي تعد مشاريع الانظمة العامة وهي مختصة ببدء الرأي في المسائل الدولية والدستورية والتشريعية التي يحيلها أحد الوزراء أو رئيس أحد مجلس النواب أو الشيوخ أو رئيس مجلس الدولة .

٤ - وتنظر « محكمة القضاء الاداري » في الدعاوى الادارية المتكونة بين الوزارات عدا وزارة الاوقاف أو بين المصالح المختلفة أو بين هذه الوزارات والمصالح وبين الهيئات الاقليمية أو البلدية وتنظر أيضاً في الطعون الخاصة بالانتخابات الاقليمية أو البلدية وفي قضايا الموظفين « الرواتب والمعاشات والتعيينات غير القانونية » وفي دعوى القضاء الكامل ودعوى الالغاء لتجاوز حدود السلطة . واصل المحاكمة لدى مجلس الدولة تستوجب اقامة الدعوى بصدد قرار مسبق وتقديم عريضة الدعوى بواسطة محام أمام محكمة الاستئناف أو محكمة النقض والابرار ، واتباع الاصول الخطي بتبادل اللوائح على أن تتألف المحكمة من خمسة أعضاء لبت في دعوى الالغاء

ومن ثلاثة أعضاء في الدعاوى الاخرى . أما طرق المراجعة فلم يذكر منها القانون المصري سوى اعادة المحاكمة في الاحوال المنصوص عليها في المرافعات المدنية والتجارية . وصفوة القول إن القانون (١١٢) هو حدث عظيم في تاريخ الحقوق العامة المصرية فقد أنشأ القضاء الاداري على أساس ثابت وأخذ أحكامه عن النظريات الفرنسية . وقد أظهر مجلس الدولة المصري على الرغم من حداثة عهده نشاطاً حقوقياً عظيماً سيجعله في القريب العاجل مرموق الجانب فيسدد باجتهاده الثلثات الكثيرة الموجودة في القانون الذي أنشأه ويعمل على اصلاح أحكامه وتنسيقها ويسمى لايجاد « محكمة خلافت » لأن وجود مثل هذه المحكمة ضرورة لاغنى عنها عندما يكون في الدولة سطانان قضائيان مستقلان عن بعضهما كما رأينا ذلك في حينه .

٥ — في العراق :

يشير الدستور في العراق الى نواة لمجلس الشورى إذ قضت المادة الرابعة والثمانون منه بايجاد « ديوان خاص » من أجل تفسير القوانين أو الانظمة في غير الاحوال العائدة لتفسير الدستور أو لتمحيص دستورية القوانين لان هذه الاحوال عائدة للمحكمة العليا العراقية . أما تأليف هذا الديوان الخاص فيكون على الوجه الآتي : ثلاثة أعضاء من حكام التمييز وثلاثة من كبار موظفي الادارة تحت رئاسة رئيس محكمة التمييز المدنية .

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

٦ — في لبنان :

لقد جرت في لبنان تجارب عديدة فيما يتعلق بوجود قضاء اداري مستقل كما هي الحال في سوريا حتى انتهى الامر بصدر القرار ٨٩/ل تاريخ ٢٣ نيسان ١٩٤١ الذي هو صورة طبق الاصل تقريباً عن القرار ٧٢/ل ومع بعض التعديلات الطفيفة فيما يتعلق بتشكيل الهيئة العامة مثلاً حيث ضم في لبنان الى الهيئة العامة اثنان من اساتذة معهد الحقوق الفرنسي . إلا أن هذه الهيئة العامة لم يعد لها وجود لان الحكومة اللبنانية لم تعمل بتناسي الاختصاص الاستشاري الذي خول للمجلس بل الغته صراحة بموجب مرسوم اشتراعي أصدرته في شهر كانون الاول عام ١٩٤٢ كما انها الغت قاعدة علنية الجلسات القضائية فأصبحت سرية واحتفظت ببقية الاحكام المتعلقة باختصاص مجلس الشورى القضائي مما لا يخرج عما ذكرناه بصدد زميله مجلس الشورى السوري .

واخيراً فلم يعد مجلس الشورى اللبناني مرتبطاً برئاسة مجلس الوزراء بل أصبح ارتباطه بوزارة العدل .

٧ — في شرقي الاردن :

ان الدستور الاردني الجديد عمل بقاعدة وحدة القضاء ولكنه اعترف للافراد بحق اقامة دعوى ادارية على الحكومة أي أن الاسلوب الاردني مأخوذ عن الاسلوب البلجيكي . فقد نصت المادة (٦٠) من الدستور الاردني على مايلي : « للمحاكم المدنية حق القضاء على جميع الاشخاص في المملكة الاردنية الهاشمية في جميع المواد المدنية والجزائية » بما فيها دعاوى المطالبات التي تقيمها حكومة شرق الاردن أو تقام عليها إلا في المواد التي يفوض حق القضاء فيها الى المحاكم الدينية أو المحاكم الخاصة بموجب أحكام هذا الدستور أو أي قانون آخر معمول به أثناء ذلك » .

ثم جاءت المادة (٦٨) من الدستور الاردني ونصت على تأليف « ديوان خاص »

من وزير العدلية رئيساً وموظفين كبيرين من موظفي الادارة ينتخبها مجلس الوزراء وموظفين كبيرين من موظفي العدلية ينتخبها المجلس القضائي العالي وخصصت هذا الديوان بتفسير نص قانوني لم تكن المحاكم قد فسرتة في خصوص النقطة المطلوب تفسيرها على أن يلتم هذا الديوان بناء على دعوة رئيس مجلس الوزراء له فيعطي قراره في المسألة المعروضة عليه إذا رأى انها جديرة بان يصدر قراراً بشأنها . ويكون للقرارات التي يصدرها الديوان الخاص وتنتشر في الجريدة الرسمية مفعول القانون . أما ما يتعلق منها بأي نص من نصوص القانون الاساسي فلا يعتبر نافذ المفعول ما لم يصدقه الملك .

نفاذ ١٤٠٤ في سنة ٧

الباب الثالث

املاك الادارات العامة

الفصل الأول

الاملاك العامة والاملاك الخاصة

Domaine public et Domaine privé

(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 أشياء كالطرق والانهر والاقنية والتحصينات وسكك الحديد والمرافئ ، أما الاملاك الخاصة فتتضمن أشياء كالأحراج والإبنية الرسمية وتتضمن أيضاً حقوقاً كالديون التي للادارات على الغير والسندات المالية .

ويمكننا تفريق الاملاك الخاصة عن الاملاك العامة بقولنا أن الاملاك الخاصة تتصرف بها الادارة تصرف المالك بملكه أي أن الادارة 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 أن تتصرف بها .

وبما أن الاملاك الخاصة قابلة للبيع والفراغ فهي اذن خاضعة لقاعدة مرور الزمان إلا 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 أن الاملاك العامة تمتاز بثلاث صفات : أ — عدم قابليتها للبيع . ب — عدم خضوعها لمرور الزمان . ج — عدم قابليتها للحجز .

ومن أجل الوصول إلى بيع الاملاك العامة لابد بادی ذي بدء من اللجوء إلى نزع صفتها العامة وتحويلها الى أملاك خاصة . وهذه عملية تقوم على أساس واصول تختلف من حيث المرجع الذي يحجزها عن عملية البيع نفسها وماذلك إلا لوضع عراقيل هامة في سبيل بيع الاملاك العامة والتخلي عنها .

(٢) ميزات الاملاك العامة ومؤيداتها :

بما أن الاملاك العامة غير تابعة للتعامل التجاري فهي تمتاز بالصفات التي ذكرناها في الفقرة الاولى وها نحن نسرد بعض التفاصيل بشأنها :

أ — عدم قابلية الفراغ : لاتشير 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 أن يموض 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 واذا أردنا اجراء هذه العملية عليها وجب أولاً تنزيلها الا فئة الاملاك الخاصة .

عدم الخضوع لمرور الزمان : — ان الاملاك العامة غير خاضعة لمرور الزمان أي أنه لا ينشأ حق عليها بمجرد مرور الزمان ولو كان ثلاثين سنة . وما ذلك إلا 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 ببناء حمامات بحرية على شاطئ البحر أو ببناء مستودعات كراسي للمتزهين في الحدائق العامة أو خيم حجرية أو خشبية لبيع الصحف اليومية الخ . . . فعندئذ تتقاضى 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 أنها تشكل خطراً على الامن أو على حفظ الاملاك العامة في حالة سليمة . أما سحب هذه الاجازات بدون أي مبرر من هذا النوع فيمكن اقامة الدعوى عليه امام مجلس الشورى .

ب — وقد تقبل الادارة باعطاء « رخص وقوف » في الاملاك العامة للبائعين في الاسواق وللعربات والسيارات في بعض الطرق وللمراكب 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 أحد الاشخاص من اجل « تلزيم 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 : واخيراً فان الاملاك العامة غير قابلة للحجز وهذه ايضاً نتيجة لكونها غير قابلة للفراغ . والاملاك الخاصة التي للادارات العامة هي ايضاً غير خاضعة للحجز ولكن لسبب خاص هو أنه لا يمكن اتباع الطرق القسرية تجاه الدولة في تنفيذ الاحكام التي تصدر بحققها ، أي أن عدم قابلية الاملاك الخاصة للحجز يعتبر أمراً واقعياً حقوقياً .

(٣) كيفية تعيين صفة الاملاك :

كيف يمكننا القول ان هذا الملك هو من الاملاك العامة أو 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 . أما الاستاذ « هوريو » فيقول ان الاملاك العامة هي ما كانت ملكاً للادارة ومخصصة بصورة صريحة إما لخدمة عامة أو لاستعمال العموم كالحداائق 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 الادارة سواء كان ذلك بنتيجة سبب طبيعي أو بسبب وضعيته الخاصة أو كنتيجة لقرار يتخذ بهذا الشأن » .

أما الفقه الإداري فقد بقي حائراً في هذه القضية ، ولكن يستنبط من قراواته القواعد الآتية :

١ — لا يوجد املاك عامة حيث لا يوجد تخصيص والتخصيص هو العقد الذي بموجبه تجعل الادارة ملكاً خاصاً للدولة في عداد الاملاك العامة أي أن 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 خاص لادارة الاشغال العامة وقسم خاضع للبلديات . 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 لشراؤها بنفس الثمن الذي دفعه الغير .

٢ — ان التخصيص لا يكون لمنفعة عامة ولا لاستعمال العموم 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 ، الاقضية ، المرافق ، السكك الحديدية) ، وهذا التفريق سيؤدي بنا الى نتيجة هامة من حيث امكان اقامة دعوى تجاوز حدود السلطة بشأن عملية التحديد .

فتحديد الاملاك العامة الطبيعية عمل « اظهاري » (Déclaratif) اي ان الادارة تستنتج وجود هذه الحدود ولكنها لا تحدتها احداثاً ولذلك أمكن للمتضرر في هذه العملية ان يقيم دعويين : دعوى التجاوز لدى « مجلس الشورى » من أجل الغاء

التحديد، ودعوى التعويض امام « المحاكم العادية » من اجل تعدي الادارة على ملكه واستملاكها هذا الملك أو جزءاً منه بصورة غير مباشرة .

٢ — أما في تحديد الاملاك العامة الصناعية فان الادارة تقوم بعمل « إنشائي » (constitutif) اي انها تحدث الحدود احداثاً ولذلك فليس للأفراد 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 الأملاك الى الافراد الذين كانوا يملكونها بالاصل . ولذلك فكل ما في الامر هو انه اذا تعدت الادارة على املاك الافراد تنفيذاً لخريطة التخطيط فيمكن لمدي الضرو ان يطالب الادارة بالتعويض لدى المحاكم العادية فيكون له حق ممارسة دعوى واحدة بدلاً من دعويين .



الفصل الثاني

الاستملاك

L' Expropriation

(١) تعريفه :

تملك الادارة احياناً عن طريق الاستملاك وهو بيع اجباري تحصل الادارة بموجبه على العقارات اللازمة لتأمين إحداث أو 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 جملتها دستورنا السوري الذي ينص في المادة (١٣) على مايلي « حق الملك في حرم القانون فلا يجوز أن ينزع من أحد ملكه إلا للمصلحة 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 » .
وبما أن الاستملاك عملية استثنائية وجب أن يحيطها الشارع بقيود كثيرة كي يحمي أملاك الافراد حماية حقيقية . والنص المعمول به حالياً في سوريا والذي يجب الرجوع اليه في عمليات الاستملاك هو القانون رقم ٢٧٢ المؤرخ في ٦ حزيران ١٩٤٦ الذي الغى التشريع العثماني السابق كما الغى القرار ١٦١ وتاريخ ٢٦ آذار ١٩٢٦ الذي كان يطلق عليه اسم قانون استملاك البلديات .

(٢) من يستملك :

المبدأ هو أن الاستملاك من حق الادارات العامة التي تتمتع بالشخصية الحقوقية أي الدولة والمحافظات والاقضية والبلديات وفي فرنسا المستعمرات أيضاً . وكذلك المؤسسات العامة يحق لها أن 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 إلى التوسع في حق الاستملاك وتشميله لكل مؤسسة خاصة تستهدف النفع العام .

وقد جاء في المادة الاولى من القانون ٢٧٢ مايلى « للبلديات ولسائر دوائر الدولة حق استملاك العقارات المبينة وغير المبينة لانجاز مشاريعها العمرانية المنصوص عنها في هذا القانون ... » . وقد سهى الشارع عن المؤسسات العامة .

(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 تباعا حاجات كثيرة اقتضتها الظروف والاحوال الاقتصادية واصبح بالامكان اجراء عملية الاستملاك من أجل تحقيق مشروع في الحال أو في المستقبل . وقد اصبحت الادارة الآن تقسم مع الجوار الارباح الناشئة عن الاعمال العمرانية التي استملت من اجلها عقاراً من العقارات وقد نشأ عن هذا الاقتسام نظرية « الشرفية » .

في فرنسا يحيزون عملية الاستملاك للاعتبارات التالية :

١ — الاعتبارات الصحية ، فيستملك حي بكامله من اجل هدمه وتجديده فيما اذا لم يكن بالامكان تأمين النظافة فيه عن طريق آخر .

٢ — الاعتبارات العمرانية : وهي تميز تخطيط المدن بشكل يلتزم مع ضرورات المدينة .

٣ — الاعتبارات التجميلية : من أجل حفظ الآثار القديمة ذات الصفة الفنية والتاريخية والعلمية .

٤ — الاعتبارات الاجتماعية : من أجل إحداث مساكن رخيصة للعائلات الكبيرة والفقيرة (تأثير المباديء الاشتراكية) .

٥ — الاعتبارات الرياضية : لتأمين حدائق وملاعب رياضية تشجيعاً للمراياضة البدنية .

٦ — الاعتبارات الاقتصادية : من أجل تجميع البلاد وحفظ الاحراج الموجودة .

٧ — الاعتبارات المالية : لتحسين قيمة أملاك الافراد فعند فتح شارع جديد أو توسيع شارع موجود بواسطة هدم قسم من الابنية ترتفع أسعار بقية الابنية التي لم تهدم فتتففع الثروة العامة وتنتفع الخزينة أيضاً .

وبهذا نرى أن مفهوم النفع العام قد توسع تدريجياً وتناول جهات كانت تعد في الاصل خارجة عنه .

أما القانون السوري الحديث فقد توسع كثيراً في مفهوم النفع العام وجعل عملية الاستملاك من أجل « المشاريع العمرانية » كما ورد في متن مادته الاولى ثم ذكر انه يقصد بالمشاريع العمرانية :

١ — فتح الطرق الجديدة وتوسيع الطرق الموجودة أو تقويمها أو انشاء ساحات أو ملاعب أو اسواق أو حدائق عامة أو بحيرات أو مجاري مياه جديدة أو توسيع الموجود منها .

٢ — إنشاء ثكنات أو مخافر أو مستشفيات أو مدارس أو دور الايتام أو ملاجيء العجزة وجميع المباني والانشاءات التي تخصص الاعمال العامة أو المنافع العامة .

٣ - استملاك العقارات أو اقسام العقارات التي تكون غير صالحة للبناء بقصد دعمها أو توحيدها أو إفرازها بشكل تصبح معه قابلة للبناء حسب الانظمة الفنية .
هذه هي الفئات التي ذكرها القانون تبريراً لعملية الاستملاك وقد أضاف إلى ذلك بأن ما يتعلق بالاعمال الزراعية والري والشرب يعتبر من « المؤسسات ذات النفع العام » وهذا تعبير غامض وغير قانوني لأن الأعمال لا تشكل مؤسسات وقد بحثنا في فصل خاص في المؤسسات ذات النفع العام والمقصود ولاشك ان هذه الاعمال تبرر اللجوء للاستملاك بصورة طبيعية .

(٤) مراحل الاستملاك :

تستوجب عملية الاستملاك في سوريا المراحل التالية :

١ - التصريح عن النفع العام .

٢ - تحديد التعويض

٣ - فراغ الملكية

اولاً - التصريح عن النفع العام : يصرح للدائرة المستكملة عن وجود نفع عام بالاستملاك بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية (نهاية الفقرة الاولى من المادة الاولى من القانون رقم ٢٧٢) ولا يجوز اصدار هذا المرسوم إلا بالاستناد إلى اضارة منظمة تتضمن ما يأتي :

أ - مصور تخطيطي مصدق حسب الطرق القانونية .

ب - كشف تخميني بقيمة الأعمال المراد القيام بها استناداً لمرسوم النفع العام .

ج - مصور الأشغال المنوي تنفيذها .

ينشر المرسوم المتضمن وجود نفع عام في الاستملاك المزمع اجراؤه في الجريدة الرسمية وفي جريدة محلية في المحافظة . أما في المحافظات التي ليس فيها صحف فيلصق المرسوم الجمهوري على باب دار الحكومة أو البلدية ويعتبر ذلك بمثابة تبليغ شخصي ،

وبرأينا كان يجب أن يكون هذا التبليغ شخصياً علاوة على الاسلوب المذكور لأن في الاستملاك مس بمحقوق شخصية .

ثانياً : تحديد التعويض . ويكون من قبل لجنة يعينها رئيس الدائرة ذات العلاقة أي الدائرة المستملكة وهي تتألف من ثلاثة خبراء أحدهم مهندس وتقوم هذه اللجنة بتقدير قيمة العقارات المقرر استملاكها . وفي تحديد التعويض يجب مراعاة الأسس الآتية :

١ — يجب تقدير قيمة جميع العقارات المقرر استملاكها أي العقارات الضرورية للمشاريع العمرانية المنوي تنفيذها والعقارات التي شملتها عملية الاستملاك ولو لم تكن في الأصل ضرورية من أجل تنفيذ المشاريع العمرانية المذكورة كتلك التي نصت عليها المادة الثانية من القانون أي العقارات الواقعة على جانب أو جانبي الطرق والساحات وغيرها لغاية عمق أربعين متراً فإن القانون قد خول « البلديات » (وليس الدائرة المستملكة كما جاء خطأ في الاسباب الموجبة) القيام بهذا الاستملاك الفرعي بقصد تمكينها من تنظيم الارض التي تطل على شارع فتح أو وسع تنظيمياً يتفق مع مكانة هذا الشارع وتمكينها أيضاً من استعادة قسم من نفقات فتح الشارع أو توسيعه عن طريق بيع هذه الاراضي لحساب البلدية . وهذا برأينا خروج فاضح عن قواعد العدل لان الاستملاك عملية استثنائية لايجوز التوسع في مفهومها فالضرورات تقدر بقدرها . هذا من جهة ومن جهة ثانية لانعلم كيف يجوز للادارات العامة أن تثيري على حساب الغير على النحو الذي أجازه القانون السوري .

٢ — ينزل من التعويض قيمة « ربع مساحة أرض كامل العقار » في كل مرة يقرر فيها الاستملاك للنفع العام وذلك في حالة بقاء قسم منه قابل الانتفاع ، ويقدر كامل بدل الاستملاك في حالة استملاك كامل العقار (المادة ٦ من القانون ٢٧٢) .

٣ — ينبغي أن يكون التعويض عادلاً يشمل جميع الاضرار الحالية (وليس المستقبلية) الاكيدة والمباشرة . وعلى هذا اذا لزم الأمر قطع اشجار أو إتلاف زروع غير ناضجة فيقدر تعويض الأشجار في السنة الواحدة ويدفع للمالكين

سنة أمثال هذا التعويض وذلك بعد استطلاع رأي أهل الخبرة . أما الزرع المتلفة فتقدر قيمتها في الحالة التي هي عليها قبل إتلافها مباشرة وتدفع القيمة لصاحب الزرع مستأجراً كان أو مالكاً ويتم تقدير ذلك عند إزالتها أو إتلافها بعد استطلاع رأي أهل الخبرة (المادة ٧ من القانون ٢٧٢) .

٤ - ينبغي أن يكون التعويض بالقيمة النقدية الرسمية ، وهذا شرط أوجبه قوانين الاستملاك وهو معمول به في سوريا ولو لم يشترط القانون .

٥ - ينبغي أن يدفع التعويض قبل وضع اليد على العقار فتتظم الدوائر العقارية بناء على طلب الدائرة ذات العلاقة قائمة بأسماء اصحاب العقارات المقرر استملاكها ومقدار حصة كل منهم مع بيان مساحتها العمومية والانواع الشرعية والحقوق العينية والارتقائية المترتبة على هذه العقارات وتقوم الدوائر ذات العلاقة بتبليغ المالكين واصحاب الاستحقاق القيم المقدرة لاستملاك عقاراتهم بما في ذلك تعويضات الاشجار والمزروعات ... (المادتان ١٠ و ٩ من القانون ٢٧٢) .

يشد عن شرط دفع التعويض مسبقاً أي قبل عملية الفراغ وحتى قبل اجراء التخمين حالات الاستملاك المستعجلة ويجب أن يشير اليها مرسوم النفع العام وهي تشمل الحالات الآتية :

- أ - حدوث آفات سماوية أو ارضية موجبة لسرعة مباشرة الاشغال .
 - ب - حدوث مناسبات دولية وقومية محلية كالمعارض والمؤتمرات .
 - ج - توسيع أو تكميل مشروع قائم .
- ففي هذه الحالات توضع اليد على العقار بعد إبداء التعويض المقدر من قبل الادارة في المصرف الرسمي .

ثالثاً : فراغ الملكية ، وهي المرحلة الاخيرة من مراحل الاستملاك وكانت قبل القانون (٢٧٢) ذات صفة قضائية لأنه كان لرئيس محكمة البداية وحده الحق في أن يأمر بادخال العقار في ملكية الادارة ذات العلاقة بعد أن يدقق الاصول الشكلية وينقل للادارات ملكية خالية من كل الحقوق العينية التي كانت مترتبة على

العقار ، وقرار الرئيس هذا كان قابلاً للتسجيل وله مفعول تجاه الغير رأساً أي أنه لم يكن من الضروري اجراء عملية التسجيل العقاري كي ينشأ هذا المفعول .
أما بالنسبة للقانون (٢٧٢) فقد أصبحت عملية الفراغ ادارية بحتة ، فقد جاء في المادة (١٦) منه أنه عندما يتم دفع بدل الاستملاك الذي اكتسب الدرجة القطعية الى المالكين وإلى أرباب الاستحقاق أو موكلهم أو ايداعه في المصرف السوري أمانة باسم ذوي العلاقة « يتحم على رئيس المكتب العقاري » أن يسجل العقارات المستملكة باسم البلدية أو الدائرة المستملكة ذات العلاقة أو باسم الاملاك العامة وذلك بناء على تكليف رئيس الدائرة المستملكة بهذا الشأن .

وإذا استنكف أصحاب الاستحقاق عن قبض التعويض « يسقط حقهم من قبضها من المصرف السوري » بعد مرور عشر سنوات على ايداعها فيه بحيث تصرف بعدئذ إلى صندوق الدائرة أو البلدية ذات العلاقة وتؤخذ لمنفعتها ما لم يكن هناك ملاحظة من ذوي الاستحقاق لقبضها فتقطع هذه الملاحظة مرور الزمن .

(٥) الاعتراضات الواردة في مراحل الاستملاك :

لقد أقر القانون (٢٧٢) في مختلف مواد الاحكام التالية فيما يتعلق بهذه الاعتراضات .

١ — فيما يتعلق بالمرسوم المتضمن وجود نفع عام لا يجوز قبول أي اعتراض أي أن تقدير وجود النفع العام عائد للإدارة وحدها ، وقد ذكرت المادة الاولى من القانون هذه القاعدة بصورة صريحة بقولها « ان المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية بوجود نفع عام قطعية مبرمة غير تابعة لأي طريق من طرق المراجعة » .
وهذه القاعدة جديدة بالنسبة للتشريع السوري ويبررها المراجعات العديدة التي كانت تجري بشأن قرارات النفع العام في السابق مما كان يؤدي الى عرقلة أعمال الاستملاك وتأخيرها عن طريق مراجعة القضاء الاداري واستحصال قرارات بتوقيف التنفيذ .

٢ — الاعتراضات على التعويض تقبل من المالكين وذوي الاستحقاق خلال مهلة عشرة أيام من تاريخ التبليغ الشخصي أو الحكمي فتنظر فيها لجنة تحكيمية مؤلفة من قاض يعينه وزير العدلية رئيساً ومن أربعة أعضاء تعين الدائرة ذات العلاقة اثنين منهم ويدعى المعارضون من قبل رئيس الدائرة المستملكة لانتخاب العضوين الآخرين بالاقتراع السري وإذا لم يلب المعارضون هذه الدعوى يقوم رئيس محكمة بداية الحقوق أو حاكم الصلح في المنطقة بدلاً من أصحاب الحقوق والعقارات بتعيين خبيرين ليكونا عضوين في اللجنة التحكيمية ، وكذا الحال اذا استقال أو تخلف هذان العضوان أو أحدهما عن حضور جلسيتين متواليتين لأي سبب كان .
إن القرارات التي تصدرها هذه اللجنة تعتبر نهائية غير قابلة للاعتراض .

(٦) طوارئ الاستملاك :

أ — استملاك كامل العقار : يمكن أن لا يشمل الاستملاك سوء جزء من العقار على أنه إذا كانت القطعة الباقية غير صالحة للاستعمال فيتوجب على الدائرة ذات العلاقة استملاك كامل العقار وإدخال ذلك في مصور الاستملاك (المادة ١٧ من القانون ٢٧٢) .

ب — اعادة العقار المستملك : هل يجوز ارجاع الملك إلى صاحبه ؟ قديحدث في بعض الظروف أن الأراضي التي أخذت بطريق الاستملاك لم تعد الادارة بحاجة اليها فيمكن للادارة أن تعيد هذا العقار إلى صاحبه بناء على طلبه . وفي فرنسا اعطى القانون من أجل هذا الطلب مدة عشر سنوات اعتباراً من تاريخ أمر رئيس المحكمة بالاستملاك . أما في سوريا فلم تحدد المدة وبإمكان صاحب العقار المستملك أن يطالب باعادته مقابل دفع بدل الاستملاك والادارة تبيحه الى ذلك فيما اذا قررت انها بغنى عن العقار المستملك وذلك اذا فقد هدف النفع العام الذي أجاز في الاصل عملية الاستملاك . وهذا ماينتج عن صراحة المادة ٢١ من القانون ٢٧٢ .

ج — الاستملاك غير المباشر : أي الذي لا تتبع فيه الاصول المذكورة أعلاه في مراحل الاستملاك العادي . وهذا الاستملاك يحدث في حال اللجوء إلى عملية تحديد الاملاك العامة وايس لصاحب الملك أن يناقش ضرورة الاستملاك غير المباشر أو عدمها وقد صدف أن جرى مثل ذلك أمام محكمة الحقوق الفرنسية المختصة فردت الدعوى على الوجه الآتي :

أنشأت الادارة في إحدى المدن الفرنسية نفقاً من أجل مرور القطارات في جوف أرض يملكها أحد الافراد فاعترض صاحب الارض بحجة أن مالك الارض يملك مافوقها وما تحتها وطلب « اغلاق النفق وتوقيف سير القطارات » فردت المحكمة الطلب قائلة إن المصلحة العامة تقدم على المصلحة الخاصة وانه ليس المستدعي حق التدخل في الشؤون الادارية .

وقد أخطأ فعلاً المدعي في طلبه وكان الاولى به أن يكتفي بطلب تعويض عما اصابه من الضرر الناشئ عن تنفيذ خدمة عامة .

د — استملاك مناطق : قد يحدث أن تستملك الادارة منطقة بكاملها من أجل منفعة عامة تتصور وجودها في المستقبل . لنفرض أن الادارة بحاجة لإنشاء محطة فلا تكتفي باستملاك هكتار واحد من الارض لاقامة المحطة عليها ولكن تستملك أضعاف هذه المساحة بحجة انها يجب أن تستدرك منذ الآن ضرورة توسيع هذه المحطة في مستقبل قريب أو بعيد .

ه — الاستملاك المعلق على شرط : هو الاستملاك الذي يبدأ فيه قبل كل شيء بتحديد التعويض ومن ثم يلجأ فيه إلى بقية مراحل الاستملاك العادية التي ذكرناها . والفائدة منه تخويل 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 .

و — تجميل المدن الكبرى : لقد نصت المادة (١٩) من القانون ٢٧٢ على انه يمكن للدوائر البلدية في المدن الكبرى احداث منطقة أو عدة مناطق لتجميل المدينة .

تحدد منطقة التجميل بموجب مرسوم تنظمه الدائرة الفنية في البلدية ويقترن بموافقة المجلس البلدي ومصادقة وزير الداخلية ويعلن تطبيق التجميل على احدى المناطق بمرسوم غير تابع لطرق المراجعة يصدره رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير الداخلية . ويعتبر نشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية بمثابة تبليغ شخصي لكل ذوي العلاقة في منطقة التجميل .

وقد اجازت المادة (٢٠) من القانون ٢٧٢ للبلديات بان تستملك العقارات المبنية وغير المبنية داخله ضمن منطقة التجميل وتحري المعاملة الاستملاكية فيما يتعلق بتحديد القيمة ونزع الملكية وفقاً لاحكام قانون الاستملاك وتدفع القيمة بموجب سندات مالية مضمونة من خزانة الدولة تكون تابعة لفائدة سنوية قدرها ٣٪ . وهذه الاحكام على الرغم من حداثة عهدها أخذت تبشر بتجميل المدن الكبرى في سوريا مما سنلمسه في مستقبل قريب إ شاء الله .



الفصل الثالث

العقود الادارية والاشغال العامة

ان دراسة الاشغال العامة تظهر أهميتها ليس فقط من الناحية الاقتصادية ولكن أيضاً من حيث علاقتها بالحقوق العامة والحقوق الخاصة في آن واحد وبالتالي من حيث علاقتها بالقضاء الاداري والقضاء العادي. ولذلك يجب أولاً البحث في كيفية ممارسة الادارة تنفيذ خدماتها العامة بوجه عام عن طريق الاعمال أو العقود الادارية ومن ثم كيفية تنفيذها الاشغال العامة بشكل خاص .

اولاً - الاعمال والعقود الادارية

(Actes Administratifs)

تقوم الادارة بتنفيذ الخدمات العامة اما بواسطة أعمال ادارية وحيدة الطرف واما بواسطة عقود ثنائية الطرف أي مقاولات .

(١) الاعمال الادارية الوحيدة الطرف :

الاصل في الحقوق الادارية أن يكون العمل الاداري وحيد الطرف بينما الاصل في الحقوق المدنية أن يكون العقد ثنائي الطرف والامثلة كثيرة على الاعمال الادارية الوحيدة الطرف ابرزها العمل المتضمن فرض الخدمة العسكرية والعمل

المتضمن فرض الضرائب والعمل الذي تعلن الادارة بموجبه وجود النفع العام للاستعمالك الخ...

والادارة ملزمة بالاعلان عن ارادتها قبل أن تباشر العمل حتى تصبح هذه الاعمال ملزمة الافراد فقبل استيفاء الضرائب لابد للادارة من تنظيم جدول باسماء المكلفين ومقدار الضريبة المباشرة المطروحة على كل منهم إلا في الحالات المستعجلة ففيها تعفى الادارة من قاعدة الاعلان كما في حاله وجود الامن الداخلي أو الخارجي بخطر .

ويتميز العمل الاداري الوحيد الطرف ايضاً في كونه هو المقصود في الدعاوى الادارية بوجه عام وفي دعوى التجاوز بوجه خاص أما الشخص الاداري الذي أصدر العمل فلا يقصد في هذه الدعاوى إلا بصورة غير مباشرة أي انه يكون مستتراً وراء العقد.

من ينظم هذه الاعمال ؟ الجواب : السلطة الادارية المخولة بموجب القوانين والانظمة الادارية النافذة سواء اكانت سلطة تنفيذية أو سلطة تقريرية والى جانب هذه السلطة يوجد موظفون يقومون بتهيئة العقود كما مر معنا في بحث الموظفين . ويجوز للسلطة المختصة أن تنتدب من يقوم مقامها بممارسة هذا العمل ضمن حدود القانون . مثال ذلك ماورد في القرار ٥/ل.ر من أن المحافظ حتى تكليف أحد معاونيه القيام بوظائفه في حال غيابه على أن لا تتجاوز مدة الغياب شهراً واحداً الخ... وما جاء في القرار المذكور من ان المحافظ يوقع بالانتداب عن وزير المالية قوائم الضرائب أو سندات الجباية وانه أمر ثانوي لصرف الموازنة .

وعلى كل يجب أن تنقيد العقود الادارية على الاطلاق والاعمال الوحيدة الطرف بنوع خاص بالصيغة الخطية ويعتبر العمل الاداري صحيحاً منذ صدوره عن السلطة صاحبة الاختصاص ويصبح منذ ذلك الحين تابعاً للمراجعة القضائية .

هل يجوز للادارة أن تسحب الاعمال الادارية الوحيدة الطرف ؟ الاعمال الادارية الوحيدة الطرف مفعولان : أ — مفعول قضائي : لانه ليس من الممكن

الاقدام على مراجعة قضائية ما لم يكن هناك عمل اداري سابق . على انه يعتبر سكوت الادارة ضمن مدة معينة بمثابة قرار رفض كما بينا ذلك آنفاً .

ب — ومفعول حقوقي : لانه يحدث وضماً حقوقياً أو يصدل أو يلغي وضماً حقوقياً موجوداً سابقاً فبينما العقود المدنية ليس لها مفعول الا بالنسبة لمن لهم علاقة بها نجد أن الاعمال الادارية يخصص مفعولها تارة بالادارة نفسها مثل الاوامر المتعلقة بتنظيم خدمة عامة وتارة اخرى يكون مفعولها تجاه الغير كأنظمة الضابطة . ويجوز مبدئياً لواقع العمل الاداري أن يسحبه . نقول « مبدئياً » لانه يترب على ذلك بعض التفصيل :

أ — فالاعمال الادارية ذات الصفة العامة يمكن سحبها من قبل الادارة نفسها وهي تنفرد بعملها هذا دون رادع الا القضاء في حال سوء استعمال السلطة .
ت — أما الاعمال الادارية ذات الصفة الشخصية فينبغي من اجل سحبها التفريق بين الاعمال التي انشأت حقوقاً مكتسبة والاعمال التي لم تنشئ مثل هذه الحقوق . مثال ذلك :

يمكن للادارة أن تسحب القرار الصادر عن أحد المجالس البلدية التابع للتصديق مادام لم يصدق لانه لم ينتج عنه أي حق مكتسب لاي شخص كان بينما لايجوز للادارة سحب القرار الصادر بتعيين شخص لاحدى الوظائف الا لسبب عدم صحة هذا القرار على أن تكون مقيدة بالمدة الممنوحة قانوناً لاقامة الدعوى الادارية .
وهل للادارة أن تسترد رخص اشغال الطرقات ؟ لقد أثارت هذه القضية مناقشات عنيفة فاذا أعطت الادارة لاحد رخصة لاشغال قطعة ارض عائدة للاملاك العامة فهل يمكنها سحب هذه الرخصة بعد أن 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 يشد 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 أصبحت بعد ذلك كبيرة .

ج — من اجل استعمال الاملاك العامة بشكل انفع للمصلحة من الوجهة الاقتصادية .

د — من أجل استحالة استبقاء الرخصة عندما تتصادم مع الحق المكتسب أو القضية المقضية .

(٢) العقود الثنائية الطرف :

قد تمارس الادارة عملها عن طريق عقد ثنائي الطرف وفي هذه الحال إما ان يكون العقد مماثلاً من جميع وجوهه للعقد المعروف في الحقوق الخاصة ، واما ان يكون العقد ادارياً .

ففي الحال الاولى تضع الادارة نفسها على قدم المساواة مع الافراد الذين تتعاقد معهم مثال ذلك عقود المبيعات اليومية التي تعقدها الادارة من اجل مشترى ما تحتاجه من القرطاسية أو حطب التدفئة الخ ... أو العقود التي تعقدها من أجل بيع أو تأجير الاملاك الخاصة ، وفي جميع هذه الاحوال لا يكون للادارة أي امتياز على الطرف الآخر الذي تعاقد معها وبوجه خاص تحل الخلافات بينها وبين الطرف الآخر عن طريق الحاكم العادية .

أما العقود الادارية الثنائية الطرف فهي تختلف عن المقاولات الخاصة من حيث موضوعها لانها تتناول سير أو تنفيذ الخدمات العامة كعقود الامتياز أو تعهدات الاشغال العامة أو تازيم المشتريات ويكون للادارة فيها موقع ممتاز وهي تتضمن على الغالب شرطاً من شأنه تخويل الادارة وحدها حق فسخ المقابلة ووضع حد لاحكامها دون أن تستحصل على موافقة الطرف الآخر المتعاقد معها ، بينما هذه الموافقة لا بد منها في فسخ المقاولات الخاصة وتحل الخلافات بشأنها لدى مجلس الشورى .

والعقود الادارية الثنائية الطرف واجبة التنفيذ كغيرها من العقود مالم يحدث مانع من شأنه استحالة هذا التنفيذ بصورة قطعية أو من شأنه إعادة النظر في شروط هذا التنفيذ بسبب فقدان التوازن الضروري لكل مقابلة وهذه الموانع هي القوة القاهرة وعمل السلطة وعدم التنبؤ .

١ — القوة القاهرة : هي حادثة غير منتظرة من قبل الفريقين المتعاقدين من شأنها اعفائها من تنفيذ الواجب اثناء المدة التي تبقى فيها هذه الحادثة مستمرة . وقد عرف مجلس الشورى القوة القاهرة بقوله : نكون أمام 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 أي 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 قررت فيما بعد استملاك ذلك العقار أي انها اخرجته من ملكية البلدية الخاصة . فالبلدية تتخلص عندئذ من موجباتها تجاه المستأجر بالاستناد الى عمل السلطة وهو الاستملاك .

ويشترط « عمل السلطة » أن يكون المصلحة العامة والا كان عرضة للفسخ أمام مجلس الشورى وبهذا تحيا المقولة الاصلية .

ويشترط فيه أن لا يتعارض مع البنود الواردة صراحة في المقابلة .
ويشترط فيه أن يكون صادراً عن السلطة المختصة .

٣ — نظرية عدم التنبؤ : المقصود من هذه النظرية هو أن 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 أقر مجلس الشورى الفرنسي انه من العدل والانصاف إعادة 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 الادارة 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 لابد من التعويض جزئياً عن الاضرار بينما التعويض في قضايا القوة القاهرة وعمل السلطة هو تعويض شامل لكل الاضرار . لذلك اطلقوا على نظرية عدم التنبؤ تسمية نظرية الاسعاف الاداري .

كيف نشأت نظرية عدم التنبؤ ؟ نشأت هذه النظرية لأول مرة في قرار اصدروه مجلس الشورى الفرنسي عام ١٩١٦ بمناسبة خلاف وقع بين شركة الغاز وبلدية مدينة « بوردو » فاحدى شركات الغاز كانت تعهدت عام ١٩٠٠ لانارة بلدية بوردو بالغاز الا انه لمناسبة الحرب العامة ارتفع سعر الفحم الحجري خمسة اضعاف . فتجاه هذا الارتفاع العظيم وجدت الشركة نفسها في حالة لا تمكنها من المثابرة على تأمين خدمة التنوير . فتقدمت الى مجلس الادارة تطلب التوقف عن العمل فرفض هذا المجلس طلبها معللاً قراره بان الاصل في الخدمات العامة الديمومة والاستمرار . فاعترضت الشركة الى مجلس الشورى الذي اصدر قراره الشهير في ٢٢ آذار سنة ١٩١٦ وأقر بموجبه لأول مرة نظرية عدم التنبؤ على الوجه الآتي :

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 أن هذه الشركات الجديدة لن تقبل القيام بنفس العمل بالاسعار القديمة .

لهذه الملاحظات فكر مجلس الشورى أن يلجأ الى نظرية اسمها نظرية عدم التدبؤ كي يقرب بين وجهتي النظر العائدين للمتعهد والادارة فقرر اعطاء التعويضات اللازمة الى المتعهد واجبره على الاستمرار في عمله وبهذا أعاد الى العقد توازنه الاصيلي . وعلى هذا يمكننا تلخيص نظرية المفاجأة بأنه عند حدوث ظروف لا يمكن أن تكون مستظرة حين تنظيم العقد ومن شأنها أن تخل بالتوازن المفروض وجوده في العقود فان الطرفين اللذين ما فتئتا ينفذان العقد المعقود بينهما يدخلان في دائرة غير عقدية ولا بد من اعادتها 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 — لابد من توزيع الاضرار بين المتعهد والادارة ولذلك يجب اللجوء الى خبراء نستعين بتقريرهم في هذا الصدد .

مُأَبَأاً : تنفيذ الاشغال العامة

(Travaux Publics)

(١) — تعريف الاشغال العامة :

الاشغال العامة هي أعمال على عقارات يقوم بها شخص اداري بنفسه أو 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

العامه ، وكذلك الاشغال التي تنشأ على املاك الدولة الخاصة تكون اشغالا عامة وليس خدمات عامة الخ ...

وبقولنا « شخص إداري » نعني الاشخاص الاداريين الطبيعيين أي الدولة والمحافظات والاقضية وكذلك المؤسسات العامة .

وبقولنا « غايتها المنفعة العامة » نعني الاشغال التي تكون لتنفيذ « خدمة عامة » أو لتنفيذ أعمال ومشاريع قد لاتعد من « الخدمات العامة » بالمعنى الذي يعطى لهذا الاصطلاح في الحقوق الادارية كما مر في الامثلة التي أوردناها .

(٢) كيف تنفذ الاشغال العامة ؟ :

تنفيذ الاشغال العامة باحدى الطرق الآتية :

١ — طريقة الامانة (en régie)

٢ — طريقة التعاقد (entreprise)

٣ — طريقة الامتياز (concession)

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 . وبجانها 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 ١٥ و ١٠ ٪ . 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 التعاقد : التعاقد 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 والثاني دفتر الشرائط الخاصة والثالث دفتر الاحكام المفروضة على متعهدي الاشغال العامة .

ولذلك يقال لمقاولة التعهد انها مقاوله تتعقد عن طريق الموافقة (contrat d'adhésion) أي أن 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 الطرق 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 العمليتين التاليتين :

أ - تنظيم جدول الاسعار . ب - تعيين الاسعار .

أ - جدول الاسعار هو عبارة عن لائحة تتضمن الاسعار التي تقبل الادارة بالتعاقد ضمن حدودها أو تنزيل منها أو ضم عليها وهذه الاسعار قد ترد بأحد الاشكال الآتية :

أما بشكل مقطوع أي بذكر الرقم الاجمالي المقترح لتنفيذ الاشغال .
وأما على أساس وحدة القياس أي بذكر السعر العائد للمتر أو المتر المربع أو المتر المكعب من الاشغال .

وأما على أساس انواع المواد وكمية كل منها .

ومن الجمع بين الشكليين الثاني والثالث — وهو المصطلح عليه عادة — يتكون الكشف التقديري .

ب — أما عملية تحديد الاسعار فيتعين بموجها السعر الفعلي الواجب اداؤه لمتعهد معين ، وهي العملية الثانية .

كيف يجري تعيين المتعهد ؟ ١ — يجري التعهد مبدئياً عن طريق المناقصة أي انه ينبغي للادارة أن تلزم الاشغال العامة بواسطة قاعدتين وهما : العلنية والمزاومة . وتتوخى الادارة بواسطة المناقصة الحصول على أدنى 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 . وتألف 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 أحسن الاسعار فائدة للخرينة » . ولا تكون نتيجة المناقصة نهائية إلا 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 أو في حال تقاعده الاشغال أو من أجل الاشغال ذات الصفة الفنية البحتة .

ماهي واجبات المتعهد ؟ : أ — يجب أن يكون المتعهد ذا اختصاص وملاءة ، ولجنة المناقصة هي التي تبث في ذلك ولا تقبل الساقطين من الحقوق المدنية .

ب — يجب أن يدفع كفالة يتوقف مقدارها على أهمية الاشغال وهي في سوريا جزء من ثلاثين من قيمة التعهد .

ج — لا يجوز للمتعهد أن يغير التعهد لغيره الا برضاء الادارة .

د — على المتعهد أن يقبل بزيادة الاشغال اثناء التنفيذ بنسبة السدس على

الاكثر وما زاد على ذلك فمن شأنه اعادة النظر بالاسعار .

هـ — على المتعهد أن يرضخ للملاحظات الادارة أثناء 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 أن يراعي الشروط التي تملها الادارة من أجل العمال من حيث شروط الجنسية وساعات العمل اليومية ومقدار الاجرة الخ .
ماذا يترتب على اخلال المتعهد بواجباته ؟ أ — يجوز للادارة أن تفسخ التعهد خلافاً لما يجري في الحقوق المدنية . لان القاعدة في الحقوق المدنية في حال اخلال أحد الطرفين المتعاقدين بتعهداته أن تراجع المحاكم المختصة ، اما في الحقوق العامة فالادارة تتمتع بموقع ممتاز ولها أن تقضي لنفسها ، وعندئذ قد تعاد المناقصة فاذا كانت المناقصة الجديدة قد أدت إلى أسعار أعلى وثبت أن هناك خطأ من المتعهد الاول وجب أن تحمل الاضرار التي لحقت بالادارة أما في حال الفرضية المعكوسة فترجع الادارة وحدها الفرق .

هذا ويجوز فسخ التعهد بسبب نظرية عدم التنبؤ أي بناء على طلب المتعهد لغلاء اسعار بزيادة عن السدس ، والدعاوى الناشئة عن تنفيذ الاشغال العامة هي من اختصاص القضاء الاداري .

ب — واذا أخل المتعهد بواجباته يجوز للادارة ايضاً تحويل التعهد الى طريقة الامانة وعندئذ يتوجب على المتعهد أن يدفع الفرق الحاصل بين قيمة التعهد وبين المبلغ الذي تتكلفه الادارة من جراء وضعها الاشغال بطريق الامانة ، فلو كانت قيمة التعهد بالغة عشرين الف ليرة سورية وكلفت طريقة الامانة ثلاثين الف ليرة سورية تعود الادارة على المتعهد بالفرق أي بعشرة آلاف ليرة سورية والادارة تنفرد في تقرير تحويل التعهد الى طريقة الامانة بعد اذار المتعهد لتنفيذ شروط تعينها له ولا حاجة لمراجعة المحاكم من أجل البت في ضرورة هذا التحويل من طريقة التعهد إلى طريقة الامانة .

٣ — طريقة الامتياز :

الطريقة الثالثة لتنفيذ الاشغال العامة هي طريقة الامتياز وهي عبارة عن مقالة تعقدتها الادارة مع أحد الافراد وعلى الغالب مع إحدى الشركات تتعهد بموجبها هذه الشركة القيام بأمرين وهما : تنفيذ أشغال عامة ، واستثمار هذه الاشغال بعد انجازها لمدة معينة .

وقد أخذت هذه الطريقة أهمية كبرى منذ منتصف القرن الماضي عندما اقدمت الدول على انشاء شبكات السكك الحديدية .

مستندات الامتياز : لا بد لكل امتياز من ثلاثة مستندات وهي : مقالة وعقد اداري ودفتر شرائط .

أ — المقالة تتضمن الشروط التي يتفق عليها الطرفان المتعاقدان أي الدولة أو المحافظة أو 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 المقالة ويكون ذلك اما بموجب مرسوم صادر عن رئيس الدولة واما بموجب قرار وزير الداخلية أو المحافظ المختص بالنسبة للبلديات . وقد تساءل البعض فيما اذا كان سكوت المرجع المختص عن التصديق مدة من الزمن يعني الموافقة الضمنية على المقالة المعقودة ، فمن حيث الاجتهاد لم تطرح القضية على بساط البحث وعلى كل فاننا لانرى ثمة أي مبرر لاستثناء مقالة الامتياز من قاعدة التصديق الضمني .

ج — ودفتر الشرائط هو الدفتر النموذجي الذي وضعتة الدولة من اجل ايضاح حقوق وواجبات الادارة والشركة معاً أثناء مدة الامتياز فهناك دفتر شرائط تبناه الادارات والبلديات من أجل تلزيم امتياز التنوير وكذلك يوجد دفتر آخر من أجل استثمار شلالات المياه وهلم جرا ..

وهذه الدفاتر النموذجية تتضمن ثلاثة أنواع من الاحكام : أ — أحكام الزامية،
ب — أحكام اختيارية ، ج — واخيراً أحكام يترك لها بياض في الدفتر أي يتفق
عليها الطرفان ويسطرونها على الدفتر وفيها يشار إلى 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 تتجنح أحياناً لتضمنين التعهد شرطاً استثمارياً كي تقبله إلى امتياز
وتجنب بهذه الوسيلة طريقة المناقصة .

كيف ينتهي الامتياز ؟ ينتهي الامتياز باحد الاشكال الآتية :

أ — بانهاء الاجل فالامتياز يمنح عادة لمدة ٩٩ سنة وقد يكون لمدة ٧٥ سنة
أو ٤٠ وعلى كل فعند حلول الاجل ينتهي الامتياز بصورة طبيعية وعندئذ تضع
الادارة يدها على العقارات الداخلة في الامتياز وجميع ملاحقها كما انه يمكنها أن
تضع يدها على الاشياء المنقولة على أن تدفع قيمتها حسبما يقرره الخبراء .

ان شركة سكة حديد دمشق حماه وتمديداتها نالت امتيازاً في ٦ حزيران ١٨٩٣
لمدة ٩٩ سنة وقد طرأ تعديل على الاتفاقية في ١١ ايلول ١٩٢٥ حينما ادعت الشركة
انها استهدفت لخسائر جسيمة اثناء الحرب العامة فقد قبل المفوض السامي تعديل
شروط الاتفاقية بان منحها استثمار الخط الحجازي لمدة عشرين سنة انتهت في عام
١٩٤٤ فوضعت الحكومة السورية يدها على الخط وتسلمته ، كما ان المفوض السامي
وافق على تمديد أجل الامتياز حتى ٧ حزيران ١٩٩٧ بدلاً من ١٩٩٣ وممدد أجل
شراء الامتياز لعام ١٩٤٨ بدلاً من ١٩٢٤ .

ب — وينتهي الامتياز أيضاً بطريقة الشراء ، أي باسترداد الامتياز قبل حلول
أجله الطبيعي وهذا حق معترف به للادارة بموجب الارجحية التي لها في العقود
الادارية التي تعقدها مع الغير . وشروط الشراء تكون عادة محددة في دفتر الشروط
والمصطلح عليه هو أن لا تجري قبل مرور ١٥ أو ٢٠ عاماً على الاقل من
بدء الاستثمار .

ويكون الشراء بأحد الاسلوين الآتين : اما بدفع بدل سنوي للمدة الباقية من الامتياز واما بدفع مبلغ مقطوع لمرة واحدة تعويضاً عن الاشغال التي نفذت والابنية التي انشأها صاحب الامتياز . وعندئذ يؤخذ المعدل الوسطي لدخل الشركة للسنوات الاخيرة أي خمس أو سبع سنوات مثلاً وبدفع التعويض على أساس هذا المعدل بالنسبة للسنين الباقية لانتهاء أجل الامتياز . ففي فرنسا عندما اشترت الادارة الخط الحديدي العائد لشبكة الخطوط الحديدية الغربية حسبت المورد الصافي الوسطي لسبع السنوات الاخيرة واسقطت منها مورد السنتين الاقل ربحاً ودفعت التعويض على أساس المعدل الوسطي للخمس سنوات الباقية وذلك بالنسبة للمدة الباقية من مدة الامتياز .

ج — وينتهي الامتياز ايضاً باسقاط حق الشركة والاسقاط يختلف عن الشراء من حيث انه عبارة عن عقوبة موت اداري تنزل بالشركة عن غير رضى منها وبسبب تقصيرها . وهو لا يستلزم مبدئياً التعويض على الشركة . الا انه يشابه الشراء من حيث ان الادارة تنفرد بتقريره على انه يحق للشركة مراجعة الطرق القانونية بسبب تجاوز حدود السلطة عند الاقتضاء .

بقي علينا أن نتساءل هل أن الامتياز يستلزم الحصر ؟ أي انه عندما تمنح الادارة امتيازاً لاحدى الشركات هل تحصر هذا الامتياز بها وتمنع أية شركة اخرى وتمنع نفسها ايضاً من ايفاء الخدمة العامة ذاتها ؟

الحصر : هو عبارة عن اتفاقية تعقدها الادارة مع أحد الافراد للقيام باعباء خدمة عامة أو أشغال عامة وتمنع من تأمين هذه الخدمة أو عقد أية اتفاقية اخرى مع أي شخص طبيعي أو حكومي للقيام بعمل مماثل للاتفاقية الاولى .

يمكننا إجمال قواعد الحصر التي أقرها الاجتهاد الاداري على الوجه الآتي :

أ — الحصر لا يكون إلا باتفاقية خطية .

ب — يجب أن يرد ذكر الحصر صراحة في متن هذه الاتفاقية .

ج — لا يمكن أن يعطى الحصر بشكل مطلق ، أي أن الاتفاقية لا يمكن أن

تمنع الافراد من الحؤول دون حرية العمل فاذا كانت الانارة في مدينة ما موضوع حصر فهذا لايفيد انه لايمكن للاشخاص أن يستعملوا مولدات الكهرباء في منازلهم الخاصة وعلى نفقتهم الخاصة «من أجل زيادة» النور في منازلهم أو لاستعمالات منزلية اخرى تستلزم قوة محركة كهربائية . وكذلك فان عدم الاطلاق يفيد تقييد الحصر بزمان معين .

د — يجب أن تعهد الادارة عند قبولها بالحصر بعدم معاومتها لشركة مزاحمة اخرى ولكن مجلس الشورى الفرنسي ذهب في اجتهاده إلى أبعد من ذلك واعتبر ان اعطاء رأي استشاري إلى شركة مزاحمة كافياً لتحصيل البلدية المسؤولية .
وعندما يحدث خلاف على تفسير الحصر كيف يجري هذا التفسير ؟ القاعده المدنية تقول إن الغموض يفسر لمصلحة المدين ، والقاعدة الجزائية تقول ان الشك يفيد الظنين ، أما القاعدة الادارية فتقول ان الغموض يفسر لمصلحة الادارة وهذا مايجلي لنا في قضيتين عرضتا على مجلس الشورى الفرنسي : الاولى قضية الغاز والكهرباء في مدينة سانت ايتيين ، والثانية قضية الترامواي والاوتوبوس في مدينة باريس :

القضية الاولى : كانت بلدية سانت ايتيين 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 نالته باعتبار أن الانارة بالكهرباء أكثر صلاحاً وعندئذ جئحت الادارة إلى فسخ الاتفاقية مع شركة الغاز وأعطت الحصر لشركة الكهرباء بالنظر للفوائد العديدة التي تجني من التنوير بهذه الطريقة الحديثة . وعندما اقيمت الدعوى لدى مجلس الشورى أقر عمل الادارة وعلل قراره بالمبدأ الآتي : « ان البلدية كانت تعهدت لشركة الحصر أن تمتنع عن مساعدة أية شركة مزاحمة للشركة الاولى ولكن هذا التعهد لايفيد 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 الاتوبوس 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 الاتوبوس لان هذه الطريقة هي اضمن للسرعة . هذا من جهة ومن جهة ثانية لان الاتوبوس 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 أن يكون في سوريا اهتمام زائد لهذه 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 أن نميز بين طرق المواصلات البرية وطرق الملاحة وطرق المواصلات الجوية.

١ - طرق المواصلات البرية :- لنفرض بين طرق السيارات والسكك الحديدية :

أ - فطرق السيارات تتألف من طرق ذات نفع عام وهي الطرق التي توصل سوريا بالقطار 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 ولا سيما من الوجهة الاقتصادية 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 فغرابلس 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 أبي 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 فخاكة فحمص فدمشق ثم الى

جسر بنات يعقوب في حدود فلسطين .

٢ - الطريق الممتدة على الشاطئ من الاسكندرونة الى اللاذقية فطرابلس

فيروت فحيفا .

الطريق الممتدة من حمص الى بعلبك ثم الى شتورا فمرجعيمون ثم الى فلسطين.

٤ - الطريق الممتدة من دمشق الى درعا ثم الى المفرق في شرقي الاردن .

ويبلغ طول الاقسام الواقعة في الاراضي السورية من مجموع هذه الطرق ذات النفع العام ٢٥٠٠ كيلو متر .

أما الطرق ذات النفع الاقليمي او المحلي أي تلك التي تصل المحافظات السورية بعضها ببعض من جهة والتي تصل بين المدن والقرى من جهة اخرى 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) كيلو متر . ولما كانت مساحة الاراضي السورية تبلغ (١٨٥٠٠٠) كيلو متر 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 أهميتها بتقدم صناعة السيارات إلا أن فيها بعض الفوائد التي لا نراها في غيرها من طرق المواصلات ولذلك لا بد من البحث فيها ولو بصورة موجزة . ففي سوريا ولبنان توجد الخطوط الحديدية الآتية :

١ - الخط الحديدي الممتد بين حمص وبعلبك 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 وفقاً اسلامياً وكان يؤمن موسم الحج بسهولة كما يؤمن ايضاً المبادلات الاقتصادية مع البلاد الحجازية . ولكن في اثناء الحرب العالمية الاولى نزع قسم من الخط وهدمت وحرقت معظم المحطات ، وبعد ان وضعت الحرب العالمية الاولى اوزارها وقسمت البلاد العربية المنسلخة عن الدولة العثمانية الى دول متعددة 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 — تدميراتها» ، ومنذ آذار ١٩٤٥ تسلمت ادارته الدولة السورية . ان هذا الخط عظيم الشأن من الوجهة المعنوية لانه 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) كيلومتراً .

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 الانهر التي تصلح للملاحة والتي تمر في الاراضي السورية هي عبارة عن نهر 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 الا 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 تغيرات في مجراه في بعض الاقسام ولقلة عمقه خاصة عند اقترابه من مصبه في شط العرب ولا يمكن الاستفادة منه للملاحة الا على قسم صغير جداً وبواسطة بواخر صغيرة وتعتبر ملاحته محلية بحتة .

ب — ليس لدى الدولة السورية في الوقت الحاضر أي مرفأ هام منذ أن فقدت مرفأ الاسكندرونة ذا الموقع الهام فأصبح لازماً على الحكومة السورية التفكير بإنشاء مرفأ كبير ليكون المرفأ الطبيعي لسورية الشمالية والعراق ويران وليس أصحح من مرفأ اللادقية لهذا الغرض وقد وضعت الحكومة مشروعاً لإنشائه وتوسيعه أما بقية البلاد العربية فلها مرافئ هامة على البحر المتوسط كالاسكندرية وبورسعيد وحيفا وبيروت وطرابلس .

٣ — المواصلات الجوية : — ان تقدم صناعة الطائرات خاصة بعد الحرب

العالمية الثانية قد جعل الطائرات تحمل محل وسائط النقل الأخرى لما لها من ميزات أهمها تأمين السرعة والراحة . ويعتقد لأول وهلة بان قضايا الطيران هي أبسط من غيرها وانه يكفي أن نراقب فقط محطات بداية الخط ونهايته ومحطات التزويد 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 أن تجعل الطائرات تفضل السير مسافات أبعد للوصول الى هدفها بدلاً من اقتحام تلك العوامل .

ولما كانت البلاد العربية عامة والسورية خاصة تمتاز بمجو صاف خال من معظم أيام السنة من الضباب والعواصف فإن هذا الجو يصلح لاستخدامه في سبيل تأمين المواصلات الجوية بين البلاد العربية وبين هذه البلاد والبلاد الاجنبية . والدولة السورية التي أصبحت تنعم والحمد لله بحياة استقلالية تامة ستعمل ولا شك على الاستفادة من موقعها الجغرافي الممتاز وطبيعة جوها الصافي من أجل تأمين المواصلات الجوية بشكل تتوفر معه مصلحة الوطن السوري ومصلحة البلاد العربية الشقيقة فتخدم بذلك الامم العربية وتساهم في خدمة الانسانية والسلم العام .

(٤) الطوارئ في تنفيذ الاشغال العامة :

قد يحدث اثناء تنفيذ الاشغال العامة أن يحتاج القائم بتنفيذها الى شغل بعض الاملاك الخاصة بصورة مؤقتة وقد يصدف أن يحدث هذا التنفيذ ضرراً للغير أو على العكس تحسیناً في قيمة أملاكه وأخيراً قد يطرأ اثناء تنفيذ الاشغال العامة ما يسمونه عرض المساعدات وسنبحث في كل ذلك بإيجاز في الفقرات التالية :

١ — الشغل المؤقت :

هو الاذن الذي يحصل عليه القائم بتنفيذ الاشغال العامة من إدارة أو متعهد أو صاحب امتياز من أجل استعمال عقار غير مبني يصلح لايداع مواد البناء أو لاستخراج هذه المواد ضمن الشروط الآتية :

- أ — يجب أن يكون العقار غير مبني .
- ب — يجب أن لا تتجاوز مدة الاجازة الوقت الضروري لتنفيذ الاشغال العامة أو خمس سنوات على الاكثر حسب القاعدة المتبعة بهذا الشأن .
- ج — يجب أن تكون هذه الاجازة سابقة لشغل العقار وأن تصدر عن المحافظ .
- د — يجب أن يكون العقار المجاز بشغله غير مسوّر ولا محاط بالمساكن فلا يجوز شغل عقار مسكون أو محاط ببيوت السكن .

والشغل الموقت لا يجوز وضع اليد على العقار بصورة دائمة فلو حدث شيء من ذلك عن طريق تشييد بناء على الأرض المشغولة عُدد ذلك غصباً على الملاك الخاصة يعود حق النظر فيه للمحاكم العادية وحدها .

بقي أن نحدد مصير البناء الذي جرى تشييده على الأرض المشغولة فالقاعدة المتبعة في ذلك تقضي إما بتنفيذ الاتفاق الذي يجري بين الباني والمالك في حال حدوث اتفاق وإما إقدام الإدارة على استملاك الأرض كي يتسنى للمشغل أن يبقى مشغلاً الأرض :

ويشبه متعهد الأشغال العامة في ممارسة الشغل الموقت صاحب امتياز استخراج المعادن فهو على الرغم من أنه لا يقوم بأعمال من نوع الأشغال العامة إلا أنه يستفيد من حق الشغل الموقت وكذا بالنسبة لصاحب امتياز شلالات المياه مع العلم بأنه خلافاً لصاحب امتياز المعادن يقوم ببعض الأشغال العامة .

٢ — الأضرار الناشئة عن الأشغال العامة : —

إذا حدث لأحد الأفراد ضرر من جراء تنفيذ الأشغال العامة فيحق له أن يطالب بالتعويض لأن الضرر يُزال . وهذا التعويض واجب ولو لم يكن هنالك خطأ ارتكبه القائم على تنفيذ الأشغال العامة . أما المدعى عليه في قضية طلب التعويض فهو الإدارة نفسها في حال تنفيذ الأشغال العامة عن طريق الأمانة ، وصاحب الامتياز واحتياطاً الإدارة في حال تنفيذها عن طريق الامتياز ، والمتعهد أو الإدارة في حال تنفيذها عن طريق التعهد ولا حدهما أن يعود على الآخر فيما بعد . تلك هي القواعد التي قررها الاجتهاد الإداري .

والضرر قد يحدث للأفراد في شخصهم أو في أملاكهم .

١ — فالأفراد المتضررون في شخصهم من جراء تنفيذ الأشغال العامة يجب

أن ينالوا تعويضاً كالأعمال الذين يتضررون من جراء طوارئ العمل وهي كل الإصابات التي يصاب بها العمال أثناء العمل أو بسببه أو بسبب ما يتعلق به (المادة ١٧٨)

من قانون العمل السوري رقم ٢٧٩ تاريخ ١١ حزيران ١٩٤٦) فالخطر القانوني أي المسؤولية المالية في هذه الطوارئ يقع على عاتق رب العمل أياً كان فعله اذا تجاوز العجز عن العمل ثلاثة أيام ان يدفع للعامل او لعياله تعويضاً مقطوعاً حددته المواد (١٨٠) وما بعدها من القانون فليرجع اليها .

٢ — وعندما يتضرر الأفراد في أملاكهم من جراء الاشغال العامة فانهم ينالون تعويضاً شريطة ان يكون الضرر الحاصل مباشراً وخصاً ومادياً .

أ — فالضرر المباشر هو الذي يرتبط بالاشغال العامة برابطة السببية أي أن الضرر الذي يستوجب تعويضاً يجب أن يكون مسبباً عن الاشغال العامة مثال ذلك إن أحد أصحاب الدور استحق التعويض للضرر الذي حصل لمسكنه من جراء انشاء هضبة أمامه للخط الحديدي مما جعله محروماً من الشمس وغير قابل للسكن . ولكن صاحب هذا المسكن لم ينل تعويضاً من جراء مرض الروماتزم الذي أصابه من سكنى الدار المذكورة لانه كان عليه أن يغادرها عندما أصبحت غير صالحة للسكن والضرر الحاصل من جراء التداوي والمعالجة والانتقال لا يعتبر ناتجاً مباشرة عن بناء هضبة الخط الحديدي .

وقد يحصل الضرر من جراء عدم تنفيذ الاشغال العامة كما يحصل من جراء تنفيذها فقد استحق صاحب مركب تعويضاً من الضرر الحاصل لمركبه باصطدامه بمواد راسمة لم تكن الادارة بازلتها من قعر القنال . وهنا يصعب التفريق بين عدم تنفيذ الاشغال العامة وبين الخطيئة المسلكية التي تقع على عاتق الادارة والتي من شأنها تحريك مسؤوليتها .

ب — والضرر الذي يستحق التعويض يجب ان يكون خاصاً اي أن يكون استثنائياً غير عادي فالأضرار الطبيعية التي تحدث للجوار من جراء الاشغال العامة لا تستوجب تعويضاً . مثال ذلك ان الضرر الحاصل للجوار من جراء مد خط حديدي سبب تأثيره على منبع ماء يستقي منه الجوار موجب للتعويض بينما حفر بئر ماء في ملك نشأ عنه ضرر لبئر موجود في أرض مجاورة لا يستحق التعويض .

والاجتهاد الاداري استقر على التفريق بين الاعمال العادية والاعمال الاستثنائية وجعل هذه الاخيرة وحدها مثيرة لقضية التعويض وموجبة له ونجد سرداً لهذا التفريق في قرار صادر عن مجلس الشورى الفرنسي في القضية الآتية : قامت ادارة « المترو » في باريس باعمال حفرية بجوار حانوت بائعة الخلاء فتراكمت الغبار على البضاعة المعروضة فأتلقتها وانصرف الناس عن شرائها فأقامت البائعة الدعوى على الشركة لدى مجلس الشورى طالبة اعطاءها تعويضاً عما لحقها من أضرار . فمجلس الشورى بين في حيثيات قراره لزوم التفريق بين الاعمال الناشئة عن الحفريات المعتادة التي لا تستوجب التعويض والحفريات الاستثنائية التي تستوجبها فلو كان عمل الشركة يدوم بصورة طبيعية ستة أشهر لم تتجاوزها الشركة في حفرياتها فانها لا تستهدف للتعويض ولكن اذا تجاوزتها بان دام عملها سنة فيكون عملها تجاوزاً للحد المعتاد مما يستوجب مسؤوليتها والحكم عليها بالتعويض .

ج — واخيراً يجب ان يكون الضرر مادياً كي يستحق التعويض أي ان يلحق ضرراً قطعياً بقيمة الملكية ويكفي أن يستهدف أحد عناصر الملكية الثلاث الاستعمال أو الاستثمار أو التصرف لهذا الضرر فلو أدت الاشغال العامة الى ارتفاع سطح الشارع عن مستوى أحد المخازن فان ذلك يحجب وصول الزبائن بسهولة ، ويحدث بالنتيجة ضرراً يستحق التعويض وكذا اعتبر مجلس الشورى ان بناء هضبة عالية على بعد مائتي متر من طاحونة هواء من قبل شركة الخط الحديدي سبب للتعويض على صاحب الطاحونة لان انشاء الهضبة منع الرياح من الوصول للطاحونة وتحريكها . تلك هي الصفات التي يجب ان يتصف بها الضرر الحاصل من جراء الاشغال العامة كي يستوجب التعويض . واخيراً لا بد من التفريق بين هذا النوع من الضرر وبين الكوارث المسببة عن الاشغال العامة في حال حدوث كارثة سببتها هذه الاشغال ينبغي إقامة الحجة على وجود خطأ ارتكبه القائم على تنفيذ الاشغال بينما مثل هذه الحجة غير وارادة في حالة حصول الضرر الذي مر ذكره .

٣ - التحسين الناشئ عن الاشغال العامة :

ان تنفيذ اشغال عامة ليس من شأنه إحداث ضرر في قيمة العقارات فحسب بل قد يؤدي أحياناً الى تحسينها بصورة غير مباشرة وعن غير قصد ففتح شارع جديد أو توسيع شارع موجود أو إنشاء ساحة في شارع الخ... كلها من الاشغال العامة التي من شأنها تحسين قيمة العقارات المبنية أو غير المبنية التي برزت للوجود على حدود الشارع المذكور او الساحة الجديدة ، وكما أن العدل قضى بأن تقوم الادارة بالتعويض علي المالك المتضرر من جراء الاشغال العامة هكذا يجب ايضاً ان تشارك الادارة بالاستفادة التي حصل عليها المالكون من جراء هذه الاشغال . فاشراك المالكين في هذه الحالة بقسط من النفقات التي استلزمها الاشغال إن هو إلا نتيجة مباشرة لمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة . والحصة التي يجب ان يؤديها المالك للادارة هي ما نسميه « الشرفية »

ومقدار الشرفية يختلف . فاذا كانت الاشغال العامة سببت تحسيناً وضرراً في آن واحد فيجب حسم التعويض الذي يستوجبه الضرر من قيمة التحسين الحاصل في حساب مقدار الشرفية كما يحدث ذلك في عملية الاستملاك . واما اذا كان التحسين حاصلًا دون ان يرافقه ضرر كالتحسين الذي يصيب اصحاب العقارات دون أن يقطع شيء منها فالقانون السوري العائد لنظام البلديات المالي يخول البلدية ان تأخذ نصف قيمة التحسين على أن تحسم منها ما اقتطعته البلدية من أراضي الجوار . أما القانون الفرنسي فانه يخول الادارة حق تقاطي ٨٥ ٪ . من قيمة التحسين ولا يسمح لصاحب المالك بأن يستفيد بأكثر من ١٥ ٪ . من هذه القيمة .

٤ - عرض المساعدات Offre de Concours :

عرض المساعدات يكون عندما يتقدم أحد الافراد أو إحدى الادارات العامة بمعونة لادارة عامة اخرى تقوم باشغال عامة . وهذه المعونة قد تكون نقدية عن

طريق هبة أو قرض أو كفالة وقد تكون عقارية كهبه عقار أو بيعه الإدارة بمن
بمخس. وقد رأى بعض علماء الإدارة في عرض المساعدات نوعاً من العقود الإدارية
وبالحقيقة فهو عبارة عن اشتراك الأفراد مع الإدارة في تنفيذ أشغال عامة.

والخلافاً التي تنشأ عن عرض المساعدات تقع تحت تمحيص القضاء الإداري
ولا يفرض عن البال أن من يعرض مساعدة على الإدارة يرتبط بهذا العرض ولكن
طبعاً بشرط أن تقوم الإدارة بتنفيذ الأشغال الذي عرض مساعدته من أجل تنفيذها
وضمن المهلة والشروط التي كانت الإدارة قد أعلنت عنها سابقاً.

وللإدارة أن تقبل العرض أو أن ترفضه من أصله أو بعد قبولها إياه ولهذا يقولون
بان عرض المساعدة يشكل عقد التحاق وبعضهم يقول انه عقد من نسيج خاص
(Sui generis).



الفصل الرابع

المصادر

Réquisition

(١) تعريفها وسبب وجودها :

ذكرنا في مستهل الباب الثالث من هذا الكتاب انه لا بد للادارات العامة من أملاك كي تتمكن من تأمين المهام الملقاة على عاتقها ولهذا ذكرنا في الفصول السابقة شيئاً عن هذه الاملاك وقسمناها إلى أملاك عامة وأملاك خاصة وبحثنا في الاشغال العامة والعقود التي تقوم الادارات العامة بها في سبيل تحقيق المهام المشار اليها . وقد كان بحثنا — ولا سيما فيما يتعلق بالاستملاك للمنافع العامة — يتناول العقارات دون سواها أي اننا لم نتعرض لكيفية استيلاء الادارة على الاموال المنقولة التي قد تحتاج اليها في تنفيذ الخدمات العامة .

إن المبدأ السائد يقضي بعدم السماح الادارة على اجبار مالكي الاموال المنقولة أن يتخلوا عنها لحساب الادارة لان باستطاعة هذه أن تقتني مثل هذه الاموال عن طريق الشراء أو في حال رفض بيعها يمكنها أن تستصنع مثلها . ولذلك فقد نصت الدساتير ومن جملتها دستورنا السوري على أن « المصادر العامة في الاموال ممنوعة » (المادة ١٤) . هذا — طبعاً — في الحالات العادية ولكن قد نكون أحياناً أمام أحداث استثنائية كأن تكون الدولة مشتبكة في حرب مع عدو خارجي أو

مقدمة على الحرب أو كأن تكون هناك حاجة ملحة داخلية تتطلب الاستيلاء على بعض المواد الغذائية أو سواها حتى إذا لم تقم الإدارة باستعمال حق الاستيلاء عليها عرضت البلاد لخطر محقق بها وهددت كيان الوطن ولذلك يصار إلى اعلان الاحكام العرفية في البلاد وتتعطل القوانين المدنية وتحل محلها القوانين العسكرية ويصار إلى استعمال حق المصادرة لانه يختار أهون الشرين ولأن الضرورات تبيح المحظورات ولأن السلامة العامة فوق القانون .

فالمصادرة إذن هي الحق الاستثنائي الذي تمارسه الإدارة بموجب القانون في حالات عاجلة وطارئة من أجل الاستيلاء على بعض الاموال المنقولة المعينة لقاء تمويض عادل .

(٢) تطور حق المصادرة :

لقد تطور هذا الحق مع الزمن فكان يقتصّر في الاصل بالاحتياجات الغذائية والاشياء المنقولة الضرورية للجيش في ساحات القتال ثم توسع هذا الحق فشمّل الخدمات المختلفة من مساكن وسيارات وسائقها ، وقد توسع أيضاً حق المصادرة خلال الحرب الكونية الاولى وخاصة في الحرب الكونية الثانية فشمّل البواخر والمصانع والمواد المختلفة التي يحتاجها الجيش ايس فقط من أجل إعاشته بل من أجل إعاشة المدنيين أيضاً ، وشمّل هذا الحق أيضاً المحروقات والمصنوعات الكيماوية التي تدخل في صنع المتفجرات الخ ...

وعلى هذا أصبحت المصادرة على أنواع فهناك مصادرة ملكية الشيء أو مصادرة حق استعماله فقط أو مصادرة الخدمات الشخصية ، وأصبحت المصادرة عسكرية ومدنية . وكانت المصادرة تسمى فيما مضى بيعاً جبرياً أو استملاك أموال منقولة وقد أصبحت الآن إما بيعاً جبرياً (للمواد المستهلكة) وإما استملاكاً إجبارياً لأموال أو خدمات . وقد تكون المصادرة مركبة بحيث تتناول أملاكاً وخدمات في آن واحد كمصادرة مصنع مع عماله .

ولما قامت الدول العربية ومن ضمنها الجمهورية السورية بواجب تحرير فلسطين من ايدي عدو مغتصب ائيم ودخلت جيوشها المظفرة هذا الجزء الغالي من الوطن العربي في ١٥ ايار ١٩٤٨ اعلنت كل منها ضمن بلادها حالة الطوارئ او حالة الاحكام العرفية فصدر في سورية قانون برقم ٤٠٠ وتاريخ ١٥ ايار ١٩٤٨ بتطبيق احكام خاصة في حالة اعلان الاحكام العرفية وقد خولت الفقرة العاشرة من المادة الاولى منه السلطات المكلفة تطبيق هذه الاحكام اي الحاكم العسكري « حق الاستيلاء على وسائل النقل والخدمات العامة والخاصة والاشخاص والمؤسسات الصناعية والمعامل والعقارات والمواد الغذائية والمحروقات وسائر المواد الضرورية للدفاع الوطني لقاء تعويض عادل وذلك عند تعذر تأمين الحاجة بغير استعمال هذا الحق » .

وقد توضح احكام هذه الفقرة بقرار اصدره الحاكم العسكري برقم ٧ وتاريخ ١٧ ايار ١٩٤٨ وفيه عين اسلوب المصادرة و كيفية تحديد التعويض .

(٣) — اسلوب المصادرة :

أ — فيما يتعلق بالاشياء التي يمكن مصادرتها او الاستيلاء عليها فقد ذكرنا ان قائمتها زادت مع حاجات الزمن. وعلى كل فبعضها لا يمكن الاستيلاء عليه إلا في حالة حرب وبعضها لا يمكن مصادرته حسب المبادئ العامة وهو القوت الضروري للعائلة لمدة ثلاثة ايام على الاقل ، كما انه لا يمكن الاستيلاء على مسكن إلا بعد توفير محل سكن جديد للاشخاص الذين كانوا يقطنونه حتى ولو ادى ذلك الى مصادرة مسكن آخر .

ب — ان السلطة المخولة حق الاستيلاء هي السلطة العسكرية العليا وقد تتخلى هذه السلطة عن جزء من حقها هذا الى ممثلي السلطة الادارية في الملحقات عند الاقتضاء . اما في سورية فقد نص القرار رقم ٧ المؤرخ في ١٧ ايار ١٩٤٧ ان الاستيلاء لا يكون إلا بأمر اداري من الحاكم العسكري .

ج — ولا يغربن عن البال ان طريقة المصادرة هي ذات صفة احتياطية استثنائية

اي انه لا يلجأ اليها إلا في حال تعذر الحصول على الاشياء عن طريق الرضاء ، اى عن طريق عقد ثنائي الطرف . وهذا ما ذكره القانون السوري عندما اجاز المصادرة فقط « عند تعذر تأمين الحاجة بغير استعمال هذا الحق » .

د — ينبغي ان تتم المصادرة بواسطة أمر خطي وهذا الامر ليس من شأنه نقل ملكية الاشياء المصادرة للسلطة ولكنه يجمد هذه الاشياء في ايدي مقتنئها حين الطلب وقد لا تطلب السلطة وضع يدها على هذه الاشياء فيسقط مفعول امر المصادرة لعدم خروجه الى حيز التحقيق العملي .

هـ — لقد احاط الشارع السوري « امر المصادرة » بقيود كثيرة من اجل ضمانة حق الملكية فذكر ان هذا الامر يجب ان يتضمن النقاط التالية (المادة ٢ من قرار الحاكم العسكري رقم ٧ المؤرخ في ١٧ ايار ١٩٤٨) : ١ — الشيء المراد الاستيلاء عليه ٢ — اسم صاحبه ٣ — الجهة التي جرى الاستيلاء من اجلها ٤ — اسم الموظف المكلف بالاستلام ٥ — ذكر اعطاء الايصال ٦ — المدة التي يجب ان يتم التسليم خلالها ٧ — تحديد مدة الاستيلاء اذا امكن .

(٤) — كيفية تحديد التعويض :

لا تتم عملية المصادرة إعادة الا مقابل تعويض وقال القانون السوري رقم ٤٠٠ « مقابل تعويض عادل » ، ويقدر التعويض مبدئياً قبل وضع اليد على الاشياء المصادرة إلا في الحالات المستعجلة جداً اما بالنسبة للاسلوب السوري المعمول به بموجب قانون الاحكام العرفية رقم (٤٠٠) المشار اليه فلم يحدد فيه زمن التعويض .

وفي تحديد التعويض يكون للسلطة القضائية الكلمة الأخيرة وفي ذلك ضمانة لحقوق الافراد . فالاسلوب الفرنسي يقضي باجراء هذا التحديد من قبل لجنة مختلفة يتألف نصفها من موظفين والنصف الآخر عن ممثلين من الهيئات الاقتصادية والصناعية والتجارية والزراعية تنتدبهم هذه الهيئات ، واذا رفض المالك تقدير هذه اللجنة ترفع

القضية الى الحاكم النظامية المختصة وليس الى مجلس الشورى لأن موضوع الدعوى يتناول الملكية الخاصة :

أما الاسلوب السوري فانه يقضي (قرار الحاكم العسكري رقم ٧ تاريخ ١٧ ايار سنة ١٩٥٨) بأن يقدر التعويض الواجب اعطاؤه الى صاحب العلاقة لجنة مؤلفة من ممثل لوزارة الداخلية رئيساً وممثل لوزارة المالية وممثل لوزارة الدفاع الوطني وخبير يمثل صاحب العلاقة ويجرى تسمية اعضاء هذه اللجنة بأمر من الحاكم العسكري مع الأمر الصادر بالاستيلاء ويبلغ قرارها فوراً لصاحب العلاقة الذي يحق له استئناف قرارها في مدة اسبوع .

فاذا قبل صاحب المال بتقدير هذه اللجنة فيها وإلا فله ان يستأنف القرار الى لجنة استئنافية تؤلف بأمر من الحاكم العسكري من رئيس محكمة البداية رئيساً وممثل لوزارة المالية عضواً وممثل لوزارة الاشغال مهندساً عضواً وعلى هذه اللجنة ان تبث في القضية عاجلاً وقرارها غير قابل لأي طريق من طرق المراجعة .

وقد اقر الاجتهاد الاداري في تحديد التعويض القواعد التالية :

أ — يحدد التعويض بالنسبة لقيمة الاشياء المصادرة آتياً .

ب — يحدد التعويض بالنسبة للخسارة الحقيقية التي تلحق بالمالك بقطع النظر عن الربح الذي كان بإمكانه الحصول عليه من جراء المضاربات التجارية او الاحتكار او ظروف الحرب وسواها .

ج — اذا تأخرت الادارة عن دفع التويض فانها تستهدف لتأدية الفأدة القانونية وفي اثبات سوء نيتها فانها قد تضطر لدفع عطل وضرر .

(٥) — العقوبة في حال الامتناع عن تنفيذ امر المصادرة :

لم يقرر الشارع السوري عقوبة خاصة في حال الامتناع عن تنفيذ امر المصادرة بل اكتفى بعقوبة عامة فرضها في جميع الحالات التي يمتنع فيها الافراد عن تنفيذ الاوامر الصادرة عن السلطات المكلفة تنفيذ قانون الاحكام العرفية وهذه العقوبة

منصوص عليها في المادة الخامسة من القانون رقم ٤٠٠ المؤرخ في ١٥ ايار ١٩٤٨ وهي عقوبة السجن لمدة حددها الاقصى سنة واحدة وجزاء تقدي حده الاعلى (٢٠٠٠) ليره سورية أو احدى هاتين العقوبتين . يقابل هذه العقوبة في القانون المصري عقوبة سجن حددها الاقصى ثمان سنوات وجزاء تقدي حده الاقصى اربعة آلاف جنيه مصري أو احدى هاتين العقوبتين .

(٦) — مصادرة الاشخاص :

لم نبحث في الفقرات السابقة في مصادرة الاشخاص وقد ورد ذكرها صراحة في القانون رقم (٤٠٠) ، وهذا النوع من المصادرة آخذ في الاهمية لضرورات الدفاع الوطني وعلى هذا يصادر موظفو المواصلات والبريد وعمال المصانع الحربية وسواهم وتطبق عليهم قوانين العمل المرعية في البلاد ويتمتعون مبدئياً بالحقوق الوارد ذكرها في تلك القوانين ويتمتعون بالواجبات التي تفرضها عليهم .



الخاتمة

(١) نظرة اجمالية في الحقوق الادارية السورية الحالية :

ذكرنا في مقدمة هذا الكتاب انه لا يوجد قانون اداري موحد ولكن القانون الاداري يتألف من مختلف الشرائع والانظمة التي تصدر في كل يوم عن السلطات المختصة متممة بعضها بعضاً ومعدلة ما سبقها من النصوص . فمعرفة هذه الشرائع والانظمة لا يخلو من صعوبة جدية خاصة في البلاد التي تتبدل اوضاعها السياسية والتي تنتقل من عهد الى عهد وترى نفسها امام ارث تشريعي لا يمكنها الاستغناء عنه أو استبداله دفعة واحدة . وهذه هي الحال في الجمهورية السورية فهي عندما استقلت واصبح زمام امورها بيدها وجدت نفسها امام مجموعة لا اول لها ولا آخر من القوانين والانظمة الموروثة عن العهد العثماني وعن عهد الانتداب ومن هذه النصوص ما صدر مباشرة من السلطات الأجنبية ومنها ما صدر عن السلطات المحلية بعد التصديق عليه من قبل السلطات الاولى ومنها ايضاً ما صدر عن السلطة التشريعية المشروعة في الفترات القصيرة التي طبق فيها الدستور اثناء عهد الانتداب البائد .

فلما تسلمت الامة السورية مقاليد امورها شعرت ان الحاجة تدعو قبل كل شيء لنسخ كثير من النصوص السابقة أو تعديلها بشكل يتلاءم مع الاوضاع الدستورية ومصالح الامة الحقيقية . ولذلك فقد اقدمت الحكومات المتعاقبة في العهد الاستقلالي الزاهر على عملية اصلاح التشريعي ولا سيما الاداري منه بعزم وحزم .

ومن تصفح كتابنا هذا ياحس ولا شك في ابوابه الثلاثة النهضة التشريعية الادارية التي بدت طلائعها في بلادنا السورية والتي ننتظر ان تكون مثالا يحتذى به

في البلاد الناشئة ، وان كاتب هذه الأسطر ليفخر كسوري بأن يرى الجمهورية التي هو احد انبائها تخطو خطوات في هذا المضمار بشكل يثير إعجاب الجميع وهو على يقين بأن التطور التشريعي سيقدم إلى حد كبير في السنوات القليلة الآتية لدرجة ان سورية ستدهش العالم في هذا المضمار .

إننا لا ننكر بأن كثيراً من القوانين الادارية العثمانية لا يزال نافذاً حتى يومنا هذا ، ولكن يجب ان نعترف ايضاً أن كثيراً منها قد زال من الوجود أو انه على وشك الزوال . ويكفي أن نذكر أنه صدر في الخمس سنوات الأخيرة النصوص الرئيسية الآتية فيما يتعلق بالاصلاح الاداري في الدولة :

— قانون بتعديل الدستور على شكل اعطى للوظيفة الاولى في الدولة أي رئاسة الجمهورية ثباتاً عن طريق امكان اعادة انتخاب الرئيس مرتين دون فاصلة أي لمدة مجموعها عشر سنوات وبهذا يتمكن من تولى هذا المنصب السامي من اتمام برنامجه الاصلاحي في سبيل خدمة الوطن .

— قانون الموظفين الأساسي الذي يستمد احكامه من اهم قواعد الامر كزية الادارية ومبدأ تخفيف الاعباء .

— مجموعة ملاكات الدولة ولاسيما ملاك وزارة الداخلية الذي ينص على شروط تعيين موظفي السلطة الادارية بشكل يتلاءم مع حاجات البلاد .

— مجموعة ملاكات البلديات الكبرى التي اقترنت بتصديق وزارة الداخلية .

— مجموعة النصوص التي اصاحت جهاز الضابطة الادارية من درك وشرطة وامن داخلي .

— اصلاح القضاء الاداري وإعادة النظر في ملاك مجلس الشورى واول المحاكمة الادارية .

— قانون الاستملاك الجديد الذي الغى النصوص الغامضة السابقة من قوانين عثمانية وقرارات صادرة عن سلطة الانتداب البائد .

— قانون يتضمن الاحكام الواجب تطبيقها في حالة اعلان الاحكام العرفية ،
وقد سد ثلثة تشريعية في البلاد .

الح . . . الح . . .

تلك هي النصوص الأساسية التي اخترناها كأمثلة عن الاصلاح الاداري القائم
في الدولة وعلاوة على ذلك نشير إلى أن الحكومة السورية قد تقدمت الى المجلس
النيابي بكثير من المشاريع القانونية وهي الآن قيد الدرس . نذكر منها فيما يتعلق
بمادة الحقوق الادارية :

— مشروع قانون البلديات الجديد الذي بحثنا عنه بإيجاز في هذا الكتاب .

— مشروع قانون المطبوعات الذي سيلغى عشرات النصوص المبعثرة هنا وهناك
فيما يتعلق بحرية الصحافة والمطبوعات وينظمها بشكل حديث مستوحى من اجود
النصوص الديمقراطية العصرية .

— مشروع قانون التنظيمات الادارية .

— مشروع قانون التقسيمات الادارية .

الح . . . الح . . . وستعقبها قريباً مشاريع كثيرة تتناول أهم نواحي الحياة
الادارية في البلاد .

(٢) كيف يجب ان يتم الاصلاح التشريعي الاداري :

كل اصلاح تشريعي يتطلب في بادئ الامر القيام بعملية جرد عام شامل لجميع
النصوص النافذة . ومثل هذه العملية لا بد منها في بلادنا السورية إذا ما اردنا توطيد
الاصلاح التشريعي على دعائم متينة فهناك كذا كرنا نصوص تشريعية لا تزال مرعية
الاجراء ولا نجد لها إلا باللغة التركية . وهناك نصوص لا نجد لها إلا باللغة الفرنسية
وهناك نصوص نافذة إلا انها لم تنشر على الاطلاق .

والقيام بعملية جرد القوانين عمل تمهيدي للتقنين لا بد منه فضلاً عن انه يأتي

بخدمة جليلة لأنه يجعل القوانين معروفة من الجميع وقد وضعت في الأصل لخدمة الجميع والجرد المشار اليه يستوجب القيام بالأُمور الآتية :

- ١ — احصاء جميع النصوص النافذة من تشريعية وتنظيمية .
 - ٢ — تصنيف هذه النصوص بالنسبة للموضوع الذي يتناوله .
 - ٣ — نشر نتائج هذا التصنيف بعد اعطائها صفة رسمية .
 - ٤ — احصاء قرارات المحاكم لمعرفة مدى تنفيذ كل هذه النصوص .
 - ٥ — وأخيراً احصاء جميع المعلومات من مراجعها المختصة لتقدير النتائج الاجتماعية والاقتصادية التي نتجت عن تطبيق كل قانون من القوانين المرعية .
- وبجانب عملية جرد القوانين لابد من القيام بعملية مماثلة فيما يتعلق بالاحكام الصادرة عن القضاء الاداري إذ أن قرارات مجلس الشورى ظلت حتى الآن سرّاً مكتوماً لم يطالع عليها في الغالب إلا أصحاب العلاقة بها بينما قاعدة علمية المحكمة تستوجب نشر القرارات كي يتمكن أرباب الاختصاص من الاستفادة منها ونقدتها عند الاقتضاء وأخيراً لابد من احصاء التأليف الحقوقية العامة ولا سيما الادارية منها لمعرفة الاجتهاد النظري الذي يؤيده رجال القانون في بلادنا . وهذه عملية سهلة لأن هذه التأليف لاتزال اسوء الحظ قليلة جداً والمأمول زيادتها في مستقبل قريب إن شاء الله على هذه الدعائم الثلاث : القوانين المرعية واجتهادات المحاكم ونظريات العلماء يرتكز الاصلاح التشريعي وقد بدت طلائع هذا العمل التمهيدي التام بفضل سهر اولي الامر الذين الفوا في الجمهورية السورية الناهضة لجنة قانونية من ممثلين حثوقين عن مختلف الوزارات وكلفوها التيام بعملية الجرد تمهيداً للاصلاح التشريعي الواسع الذي ستقدم عليه البلاد في القريب العاجل وستنشر عما قيلت نتائج أعمال هذه اللجنة وبهذا يتم للسلطات المختصة الاقدام على الاصلاح التشريعي ولا سيما الاداري منه على اساس متين وصحيح فيكون لنا في المستقبل قوانين متحلية بالصفات التالية :
- ١ — فالقوانين السورية ولا سيما الادارية منها يجب ان تكون تكون عصرية ومعنى ذلك ان قوانين التنظيمات يجب ان تستوحي من مبادئ الامر كزية الادارية

بمعناها الديمقراطية الصحيح والقوانين المتعلقة بالضابطة الادارية يجب أن تؤمن التوازن الحقيقي بين الحريات العامة والنظام العام الذي يجب أن يسود في الدولة .

٢ - يجب أن تكون هذه القوانين خالية من كل تعقيد في منها مع مراعاة قواعد اللغة بكل دقة ، وسهولة المفال في مادتها مع غزارة هذه المادة بقدر الامكان ، فالبساطة في التشريع صفة لا عيب ، وجودة التقنين تقاس بالنسبة لقلة عدد النصوص واقتضاها عدا عن أن القوانين وضعت في الاصل لخدمة أفراد الامة الذين لا بد لهم من تفهمها ليتمكنوا من مراعاتها والتقيدها باحكامها .

٣ - واخيراً يجب أن يكون لهذه القوانين طابع قومي خاص يميزها عن قوانين بلاد الغرب ويقرب بينها وبين قوانين الدول العربية . فالشارع السوري يجب أن لا يهتم بنقل القوانين الاجنبية بل برفع مستوى القوانين السورية الى مستوى أحدث واتقن هذه القوانين لأن لكل بلاد جواً حقوقاً خاصاً يجب مراعاته .

على أنه إذا كان الغرض من هذا الطابع القومي تمييز القوانين السورية عن القوانين الاجنبية فانه على العكس يجب أن يقوي الصلات بين قوانيننا وقوانين البلاد العربية الاخرى إذ كلما اتسعت الفوارق التشريعية بين بلدين كثر الخلافات القانونية بينها مما يضر بمصالحهما السياسية والاقتصادية معاً والعكس بالعكس . والتقريب بين القوانين في البلاد العربية ممكن نظرياً وعملياً . فمن الوجهة النظرية لا يوجد أي مانع يحول دون ذلك لان البلاد العربية تؤيد كلها مفهوماً حقوقياً واحداً . ومن الوجهة العملية تتمكن البلاد العربية من تحقيق هذه الامنية الغالية بفضل وجود الجامعة العربية ومساعدة كليات الحقوق لها فعلى هذه الكليات أن تعمل على تدريس حقوق البلاد المجاورة ولو بصورة موجزة في معاهدها الحقوقية وهذا ما حدا بنا أن نخصص في هذا الموجز بحثاً خاصاً للتقسيمات الادارية في البلاد العربية وبحثاً آخر للقضاء الاداري في هذه البلاد ، وقد أظهرنا في البحث الاول وجهات التقارب بين البلاد الشقيقة ، وأسعدنا الحظ أيضاً أن نبين أن البلاد العربية تتشبه كلها نحو استقلال القضاء الاداري ، هذا الاستقلال الذي هو أقوى تعبير للنظام

الديمقراطي وأكبر ضمانة لهيبة الادارة وحقوق الفرد .

واننا نناشد من ييدهم الامر الاحتفاظ بهذا الاستقلال الذي يتمتع به القضاء الاداري وعدم الرجوع عنه بشكل من الاشكال وجعله من تقاليد الادارة في البلاد السورية كما هي الحال في لبنان وكما أصبحت الحال منذ عهد قريب في المملكة المصرية التي بعد تجارب كثيرة وجدت كل الخير في انشاء « مجلس الدولة » وخولته الصلاحيات الواسعة على غرار « مجلس الشورى » السوري .

(٣) تعاون الافراد مع السلطات في العمل الاداري :

إن الاصلاح الاداري المنشود لا يأتي بالفائدة المتوخاة إلا إذا اقترن بتعاون الافراد مع السلطات على تهيئة وحسن تنفيذه . وهذا التعاون إن هو إلا نتيجة مباشرة لنظام الحكم الديمقراطي النيابي الذي لا يستهدف فقط خدمة الشعب بل يرتكز قبل كل شيء على اشراك الشعب بالحكم ، والادارة انما وجدت لمصلحة الرعية لمصلحة الرعاة ، وقد قيل انه « يجب الحكم عن بعد والادارة عن كثب » . والتعاون بين السلطة وافراد الرعية أمر طبيعي وقد ظهر تاريخياً بصورة عفوية .

فقوى الامن في بعض البلاد الغربية ظلت رداً من الزمن مؤلفة من حرس مدني تابع لجمعيات خاصة ففي كثير من مدن انكلترا كان بعض الافراد يقومون باعمال الضابطة ويجولون في الازقة لتأمين الامن ولم تتشكل فيها فئات الضابطة الرسمية إلا منذ عام ١٨٢٩ فقط بينما في الولايات المتحدة الامريكية لم تتشكل مثل هذه الفئات إلا في عام ١٨٥٩ .

ولم يكن تدخل الافراد واشتراكهم في الشؤون العامة في القرون الماضية إلا لعدم كفاية الخدمات العامة . ولدينا في الوقت الحاضر مثال عن هذا التدخل في تعقيب المجرمين الذين يشاهدون متلبسين بالجرم أي في حالة الجرائم المشهودة إذ يحق لكل فرد أن يتخذ صفة الضابطة العدلية من أجل ملاحقة المجرم وتسليمه للقضاء دون أن يكون هنالك مذكرة توقيف بحقه .

وقد نما التعاون بين السلطة والافراد في عصرنا الحاضر وما ذلك إلا لاسباب التالية : أولها اتساع مفهوم الدولة الديمقراطية فهذا المفهوم يشرك الافراد بالعمل السياسي عن طريق الاقتراع العام للمجالس النيابية والاقليمية والمحلية وأحياناً عن طريق الاستفتاء وحق اقتراح القوانين ، وبهذا يمارس الافراد عملاً من أعمال السيادة هو نتيجة طبيعية للنظام الديمقراطي ونمو الحريات الفردية ولا سيما حرية الاجتماع . والسبب الثاني يعود لتأثير النظريات الاشتراكية التي من شأنها حصر أعمال الدولة وتوسيع مدى أعمال الشركات والجمعيات الخاصة أي المؤسسات ذات النفع العام .

وبجانب هذين السببين النظريين نجد أسباباً عملية ساهمت في نمو التعاون بين السلطات والافراد وهذه الاسباب تختلف بالنسبة للزمان والمكان وهي تستهدف توفير الاموال العامة عن طريق منح الامتيازات والتعهدات لبعض الشركات والافراد فيحل هؤلاء محل السلطة في عمل يعود اليها في الأصل .

فبالنسبة لتأثير هذه العوامل في بلد ما تجد فيه مجالاً كبيراً او صغيراً للتعاون في سبيل تنفيذ القوانين ومساهمة أفراد الشعب في العمل الاداري . وهذا التعاون على أنواع فهناك التعاون الفردي ويقوم به شخص واحد والتعاون المشترك وتقوم به الجماعات ، وهناك التعاون الجبري ويقال له المصادرة والتعاون الاختياري الذي يكون بملء الارادة لا يشاكله ضغط ، وهناك التعاون عن طريق المال والعتاد والتعاون عن طريق الخدمات الشخصية .

والامثلة عديدة وهي مشهودة في أغلب دول العالم وفي أكثر الامور الحيوية وكلها تشير الى تدخل الافراد في سير الخدمات العامة .

من هذه الامثلة نظرية التطوع في تنفيذ الخدمة العامة وقد ذكرنا شيئاً عنها في بحثنا عن «الموظف الفعلي» والتعاون في سبيل نشر العلم وعنه نشأت فكرة المدارس الخاصة وتثقيف الاملين وكذلك الاشغال العامة إذ ينفذ معظمها لا عن طريق الامانة بل عن طريق تعهدات الافراد ، وكذلك خدمات السير المشترك وإنارة

المدن وهي تؤمن عن طريق شركات امتيازية . وكذلك تعاون الافراد مع الهيئات الرسمية في ادارة محطات الاذاعة الخ .. الخ ..

إلا أن قبول السلطة لاشراك الافراد معها في العمل الاداري لا بد له من حدود وإلا انقلبت الفائدة المتوخاة من التعاون الى ضرر فادح بتدخل الافراد والجماعات في امور الدولة الهامة فتعم الفوضى ويسود الارتباك في سير الاعمال العامة لذلك وجب اعتبار مبدأ التعاون من الامور الاستثنائية التي لا بد من احاطتها بقيود هامة وجلية .

فالقيد الرئيسي هو قبول مبدأ التعاون من قبل السلطة المختصة في ميدان خدمة عامة معينة . نعم انه لا يوجد نص خاص يشير الى هذا القيد إلا اننا نستنتجه ضمناً من المفهوم العصري المقبول في العالم كله بشأن الخدمات العامة فاحداث هذه الخدمات وتنظيمها كل ذلك هو في الأصل من عمل السلطة العامة التي تتولى سد حاجات الشعب فلو ترك للشعب حرية مطلقة بالتدخل في أعمال السلطة العامة لتعطلت هذه الاعمال واختلت حركة الادارة العامة .

ينتج عن هذا القيدان كل فرد يتدخل في شؤون خدمة عامة دون ان يكون مخولاً هذا الحق من قبل السلطة المختصة يعتبر غاصباً ويعاقب بموجب أحكام قانون الجزاء وتكون الاعمال التي قام بها مجردة عن الصفة الحقوقية .

والتعاون قد يكون في بعض الأحيان مجازاً من قبل السلطة التشريعية إلا أنه في الغالب مجاز من قبل السلطة التنفيذية . ولكن ليس لهاتين السلطتين صلاحية قبول هذا المبدأ على اطلاقه . فالسلطة التشريعية لا يمكنها مثلاً ان تقبل مشاركة الافراد لها في العمل التشريعي كما انه ليس لها ان تتنازل لهم عن بعض اختصاصاتها الاساسية وهذا لا يعني انه ليس لها ان تستشير الافراد في عملها التحضيري لاشرايع القوانين . وكذا الادارة فليس لها أن تتنازل عن اختصاصها للافراد كما انه ليس لها ان تتساهل بقبول مبدأ التعاون في جميع الخدمات العامة على الاطلاق ، فلا يحق للادارة مثلاً ان تقبل بأن يحمل الافراد محل منظمة الاطفائية لدى وجودها في

البلد ولكن لها أن تقبل تطوع الافراد لمساعدة هذه المنظمة عند الاقتضاء .
وبهذا يمكننا أن نجمل القيود التي ينبغي احاطة التعاون الاداري بها على النحو التالي :

- ١ — يجب أن يكون هذا التعاون مأذوناً بالاصل من قبل السلطة المختصة .
- ٢ — يجب ان تتقيد هذه السلطة بقبول مبدأ التعاون في بعض الاعمال دون سواها .

٣ — واخيراً يجب أن تُفسر النصوص التي تتناول التعاون الاداري بشكل حصري اي أنه لا يجوز التوسع فيها عن طريق القياس أو التشابه .

هذا ما أجبته ان أذكره من الملاحظات بشأن نظرية التعاون الاداري وهي نظرية آخذة يوماً عن يوم بالاهمية وهي ترمي الى هذا الغرض الهام بأنه لا يجوز مطالبة السلطة الادارية القيام بجميع الخدمات العامة بل على الافراد والجماعات ان يكونوا عوناً لها في تسيير دفة الاعمال الادارية ضمن حدود القوانين والأنظمة .
واني أود أن اختتم البحث بالامل الكبير ان يحصل لدى كل مواطن شعور بضرورة التعاون الاداري في تهيئة الخدمات العامة وفي تنظيمها وعلى الأخص في حسن تنفيذها فهذا الشعور هو ضرورة حيوية ولا سيما لدى الامم الناشئة فبقدر ما يكون استعداد الافراد للتعاون مع السلطات الادارية كبيراً بقدر ما يكتب للامة التقدم والازدهار والخلود .

ملحق

تتضمن التقسيمات الادارية في الجمهورية السورية

تشمل اراضي الجمهورية السورية عدا محافظة مدينة دمشق الممتازة تسع محافظات مقسمة إلى خمسة وثلاثين قضاء واحدى وتسعين ناحية كما يلي :

١ - محافظة دمشق

الناحية	الاقضية	الناحية	الاقضية
٤ - قضاء الجولان		ناحية المزة	
٥ - قضاء الزبداني		ناحية الغوطة	
٦ - قضاء وادي العجم	ناحية بيت جن	ناحية يبرود	١ - قضاء القامون
ناحية الكسوة			٢ - قضاء القטיפفة
		ناحية منين	٣ - قضاء دوما
		ناحية النشابية	

٢ - محافظة حلب

٣ - قضاء ادلب	ناحية معرة مصرين	١ - قضاء جبل سمعان	ناحية السفيرة
	ناحية سراقب		ناحية الزربا
	ناحية اريحا		ناحية عندان
			ناحية سلقين
			٢ - قضاء حارم
			ناحية الدانا

الناحية	الاقضية	الناحية	الاقضية
٨ - قضاء جسر الشغور ناحية دركوش		٤ - قضاء جبل الاكراد ناحية الحمام	
ناحية كفر تخاريم		ناحية راجو	
٩ - قضاء اعزاز ناحية اخترين		ناحية بلبل	
ناحية تل رفعت		٥ - قضاء عين العرب ناحية صرين	
١٠ - قضاء منبج ناحية مسكنة		٦ - قضاء جرابلس ناحية جوبان بك	
١١ - قضاء الباب ناحية دير حافر		٧ - قضاء معرة النعمان ناحية خان شيخون	
		ناحية قلعة المضيق	

٣ - محافظة حمص

ناحية القصير	ناحية تارين
ناحية جب الجراح	ناحية الرستن
ناحية عين ظاظ	ناحية حسية
ناحية تدمر	ناحية القرينتين

٤ - محافظة حماه

١ - قضاء السليمية ناحية سعن السعين	ناحية طار العلا
ناحية عقيريات	(أو محردة)
	ناحية الحميري

٥ - محافظة حوران

٢ - قضاء ازرق ناحية الاتجاه الجنوبي	١ - قضاء الزوية ناحية بصرى الشام
ناحية الاتجاه الشمالي	
ناحية الصنمين	
ناحية نوى	

٦ - محافظة جبل الدروز

<u>الاقضية</u>	<u>الناحية</u>	<u>الاقضية</u>	<u>الناحية</u>
١ - قضاء صلخد	ناحية المجدل	٢ - قضاء شهبيا	ناحية لاهته
	ناحية ساله		ناحية عريقة
			ناحية شقا
			ناحية القريا
			ناحية الملح

٧ - محافظة الفرات

١ - قضاء البوكمال	ناحية الكسرة	٣ - قضاء الرقة	ناحية السببخة
٢ - قضاء الميادين	ناحية العشارة		ناحية مريبط
	ناحية البصيرة		ناحية تل ابيض

٨ - محافظة الجزيرة

ناحية الخابور	١ - قضاء القامشلي	ناحية عاموده
ناحية الشدادة		ناحية درباسية
ناحية رأس العين	٢ - قضاء الدجلة	ناحية الديرونة
		(أو ديرون آغا)

٩ - محافظة اللاذقية

١ - قضاء اللاذقية	أ - ناحية البسيط	ج - ناحية البهلوية
	ب - ناحية كسب	د - ناحية البابر

الاقضية	الناحية	الاقضية	الناحية
٢ - قضاء الحفة	ناحية دريوس	٦ - قضاء طرطوس	ناحية الحميدية
	ناحية صهيون		ناحية ارواد
	ناحية الاكراد		ناحية الخوابي
	ناحية المهالبة		ناحية الظهر الغربي
	ناحية بيت الشلف	٧ - قضاء صافيتا	ناحية الدريكيش
٣ - قضاء جبلة	ناحية الرشادية		ناحية الصفصافة
	ناحية سمت قبلي		ناحية حزور
	ناحية بني علي	٨ - قضاء تللكلخ	ناحية وادي
٤ - قضاء بانياس	ناحية القدموس		النصاري
	ناحية العنيزة		ناحية الوعر
٥ - قضاء مصياف	ناحية حزور		ناحية جبل الحلو
	ناحية عين الكروم		
	ناحية وادي العيون		

ملاحظة: النواحي التي لا يقابلها قضاء تكون مرتبطة بمركز المحافظة.



الفهرس

تعريف الحقوق الادارية وصفاتها وميزاتها ومصادرها

الصفحة

١ - تعريف الحقوق الادارية

٣

٢ - الصفات العامة للحقوق الادارية

٤

٣ - ميزات الحقوق الادارية

٧

٤ - مصادر الحقوق الادارية

٧

٥ - الحقوق الادارية المقارنة

٨

٦ - أقسام الكتاب

٩

الباب الاول

التشكيلات الادارية

الفصل الاول - مبدأ تفريق السلطات

١ - منشأ هذا المبدأ

١١

٢ - نتائج مبدأ تفريق السلطات

١٢

٣ - تفريق الوظائف

١٥

٤ - محكمة الخلافات

١٦

الفصل الثاني — المركزية واللامركزية

١ - مبادئ عامة	٢٢
٢ - التطور التاريخي للمركزية واللامركزية	٢٤
٣ - مظاهر اللامركزية	٢٥
٤ - حسنات وسيئات كل من المركزية واللامركزية	٢٦
الفصل الثالث — الوصاية الادارية	

١ - تعريفها	٢٩
٢ - الفرق بين الوصاية الادارية والحدود القانونية	٢٩
٣ - الفرق بين الوصاية الادارية والتسلسل	٣٠
٤ - الفرق بين الوصاية الادارية والوصاية في الحقوق المدنية	٣٠
٥ - أنواع المراقبة	٣٠

الفصل الرابع — الشخصية المعنوية

١ - مفهوم الشخصية المعنوية	٣٤
٢ - طبيعة الشخصية المعنوية	٣٥
٣ - تصنيف الاشخاص المعنوية	٣٦
٤ - الوضع الحقوقي للاشخاص المعنوية	٣٧
٥ - زوال الاشخاص المعنوية	٣٩

الفصل الخامس — التشكيلات الادارية في الدولة

اولاً — رئاسة الدولة	
١ - انتخاب رئيس الجمهورية	٤٢
٢ - العقود الادارية الصادرة عنه	٤٣
٣ - المهام الادارية الملقاة على عاتقه	٤٨

	ثانياً — الوزارة	
٥١	١ — تعيين الوزراء	٦٦
٥١	٢ — وظائفهم الادارية	٦٧
٥٤	٣ — مسؤولية الوزراء	٦٨
٥٧	٤ — مساعدو الوزراء	٦٩
	ثالثاً — المحافظات	
٥٩	١ — تطور التشكيلات الادارية في سورية	٦٧
٦٠	٢ — الاوصاف المميزة للقرار رقم ٥	٦٨
٦٢	٣ — المحافظ	٦٩
٦٧	٤ — مجلس المحافظة ولجنة المحافظة	٧٠
	رابعاً — الاقضية	
٦٧	١ — نظرة عامة	٧١
٦٨	٢ — القاء مقام	٧٣
٧١	٣ — مجلس القضاء	٧٤
	خامساً — النواحي	
٧٣	١ — نظرة عامة	٧٦
٧٤	٢ — مدير الناحية	٧٦
	سادساً — القرية السورية	
٧٦	١ — نظرة عامة	٧٨
٧٦	٢ — المختار	٧٩
٧٨	٣ — مجلس القرية	
٧٩	٤ — اصلاح قانون الخاتير	
	سابعاً — البلديات	

١ - تعريفها وأقسامها	٨٠
٢ - البلديات الصغرى	٨٠
٣ - البلديات الكبرى	٨٣
٤ - محافظة مدينة دمشق المختارة	٨٥
٥ - المجلس البلدي	٨٩
٦ - مشروع قانون البلديات الجديد	٩٣
ثامناً - المؤسسات العامة	
١ - تعريفها والاسباب المبررة لوجودها	٩٥
٢ - الفرق بينها وبين المؤسسات الخادمة للمنافع العامة	٩٦
٣ - مقياس التفريق بينها وبين المؤسسات الخادمة للمنافع العامة	٩٨
٤ - الفرق بينها وبين الاشخاص الادارية الاخرى	٩٨
٥ - موقف الادارة من المؤسسات العامة	٩٩
الفصل السادس - التشكيلات الادارية في بعض الدول	
الاجنبية والعربية	
١ - التشكيلات الادارية في فرنسا	١٠٠
٢ - التشكيلات الادارية في انكلترا	١٠٤
٣ - التشكيلات الادارية في روسيا السوفياتية	١٠٧
٤ - التشكيلات الادارية في مصر	١٠٩
٥ - التشكيلات الادارية في العراق	١١٣
٦ - التشكيلات الادارية في لبنان	١١٧
٧ - التشكيلات الادارية في فلسطين	١٢٣
٨ - التشكيلات الادارية في شرق الاردن	١٢٦

الباب الثاني

حقوق الادارات العامة

الصفحة

ماهي هذه الحقوق

١٣٠

الفصل الأول — الموظفون

١ - تعريف الموظفين وتمييزهم عن سواهم من عمال الدولة

١٣١

٢ - طبيعة الوظيفة

١٣٤

٣ - انتقاء الموظفين

١٣٥

٤ - حقوق الموظفين

١٤٠

٥ - واجبات الموظفين

١٤٧

٦ - انتهاء الوظيفة

١٥٣

٧ - الرجوع للوظيفة

١٥٧

٨ - نظام المستخدمين

١٦٠

الفصل الثاني — المسؤولية الادارية

١ - مبادئ اساسية

١٦٢

٢ - مسؤولية الموظف

١٦٣

٣ - مسؤولية الادارة

١٦٥

الفصل الثالث — الغاية التي تستهدفها الاشخاص الادارية

في ممارسة حقوقها

أولاً — الخدمة العامة

١ - تعريف الخدمة العامة

١٧٠

٢ - مظاهر الخدمة العامة

١٧٢

٣ - أحداث الخدمات العامة والغاؤها

١٧٢

ثانياً - الضابطة الادارية

١ - تعريف الضابطة الادارية

١٧٣

٢ - ملاك الضابطة الادارية

١٧٦

٣ - وسائل عمل الضابطة

١٧٧

٤ - اختصاص الضابطة

١٧٨

٥ - حدود اعمال الضابطة : الحريات العامة

١٧٩

١ - المساواة

١٧٩

٢ - الحرية الشخصية

١٨١

٣ - حرمة المنازل

١٨٢

٤ - حماية الملكية

١٨٤

٥ - حرية الاعتقاد

١٨٥

٦ - حرية الفكر

١٨٦

٧ - حرية الصحافة والطباعة

١٨٧

٨ - حرية المراسلات

١٨٨

٩ - حرية التعليم

١٨٨

١٠ - حرية انشاء جمعيات وعقد اجتماعات

١٩٠

١١ - حق التوظيف

١٩١

١٢ - حق الاستدعاء

١٩٢

الفصل الرابع — القضاء الاداري

تمهيد	١٩٤
أولاً — مجلس الشورى السوري وتطوره التاريخي	١٩٦ ✓
ثانياً — اختصاص مجلس الشورى الاستشاري	٢٠٢
ثالثاً — اختصاص مجلس الشورى القضائي	٢٠٣
رابعاً — اصول المحاكمة في القضاء الاداري	٢٠٥
خامساً — الدعاوى الادارية	٢٠٦
١ — دعوى التفسير وتقدير صحة المقررات الادارية	٢٠٧
٢ — دعوى القضاء الكامل	٢٠٨
٣ — دعوى الالغاء بسبب تجاوز السلطة	٢١٣
١ — تعريفها والاسس التي ترتكز عليها	٢١٣
٢ — شروط قبول دعوى الالغاء	٢١٥
٣ — الحالات التي تقام فيها دعوى الالغاء	٢٢٤
٤ — نتائج دعوى الالغاء	٢٣١
سادساً — طرق المراجعة	٢٣٢
١ — الاعتراض	٢٣٢
٢ — اعتراض الغير	٢٣٣
٣ — اعادة المحاكمة	٢٣٣
٤ — دعوى التصحيح بسبب وجود خطأ مادي	٢٣٤
سابعاً — تنفيذ أحكام القضاء الاداري	٢٣٥
ثامناً — القضاء الاداري في البلاد الاجنبية	٢٣٦
١ — في فرنسا	٢٣٦

٢ - في انكلترا	٢٣٨
٣ - في بلجيكا	٢٣٩
٤ - في مصر	٢٤٠
٥ - في العراق	٢٤٢
٦ - في لبنان	٢٤٣
٧ - في شرق الاردن	٢٤٣

الباب الثالث

أُملاك الادارات العامة

الفصل الاول — الاملاك العامة والاملاك الخاصة

١ - تعريفها والفروق بينها	٢٤٥
٢ - ميزات الاملاك العامة ومؤيدياتها	٢٤٦
٣ - كيفية تعيين صفة الاملاك	٢٤٨
٤ - حدود الاملاك العامة	٢٤٩

الفصل الثاني — الاستملاك

١ - تعريفه	٢٥١
٢ - من يستملك	٢٥٢
٣ - ميزات الاستملاك	٢٥٢
٤ - مراحل الاستملاك	٢٥٤
٥ - الاعتراضات الواردة في مراحل الاستملاك	٢٥٧
٦ - طوارئ الاستملاك	٢٥٨

الفصل الثالث — العقود الادارية والاشغال العامة

أولاً — الاعمال والعقود الادارية	٢٦١
١ — الاعمال الادارية الوحيدة الطرف	٢٦١
٢ — العقود الثنائية الطرف	٢٦٤
ثانياً — تنفيذ الاشغال العامة	٢٦٧
١ — تعريف الاشغال العامة	٢٦٧
٢ — كيف تنفذ الاشغال العامة	٢٦٨
١ — طريقة الامانة	٢٦٨
٢ — طريقة التعهد	٢٦٨
٣ — طريقة الامتياز	٢٧٢
٣ — طرق المواصلات	٢٧٦
٤ — الطوارئ في تنفيذ الاشغال العامة	١٨١
١ — الشغل الموقت	٢٨١
٢ — الاضرار الناشئة عن الاشغال العامة	٢٨٢
٣ — التحسين الناشئ عن الاشغال العامة	٢٨٥
٤ — عرض المساعدات	٢٨٥
الفصل الرابع — المصادرة	
١ — تعريفها ومبب وجودها	٢٨٧
٢ — تطور حق المصادرة	٢٨٨
٣ — اسلوب المصادرة	٢٨٩
٤ — كيفية تحديد التمويض	٢٩٠
٥ — العقوبة في حال الامتناع عن تنفيذ امر المصادرة	٢٩١
٦ — مصادرة الاشخاص	٢٩٢

الملاحق

١ - نظرة اجمالية في الحقوق الادارية السورية الحالية	٢٩٣
٢ - كيف يجب أن يتم الاصلاح التشريعي الاداري	٢٩٥
٣ - تعاون الافراد مع السلطات في العمل الاداري	٢٩٨
ملحق يتضمن التقسيمات الادارية في الجمهورية السورية	٣٠٢

الفصل الثالث - العقود الإدارية والاشتراك العامة

١٥٩٠

٢٦٦	١ - الأول - الأعمال والعقود الإدارية
٢٦٦	٢ - قبل المزاينة - مسائل عامة لا علاقة لها بمقتضى قانون المالية العامة - ١
٢٦٤	٣ - بعد المزاينة - مسائل عامة لا علاقة لها بمقتضى قانون المالية العامة - ٢
٢٦٧	٤ - قبل المزاينة - مسائل عامة لا علاقة لها بمقتضى قانون المالية العامة - ٣
٢٦٧	٥ - بعد المزاينة - مسائل عامة لا علاقة لها بمقتضى قانون المالية العامة - ٤
٢٦٨	٦ - كيف تنفذ الاشتراك العامة
٢٦٨	٧ - طريقة الامانة
٢٦٨	٨ - طريقة التعبد
٢٦٧	٩ - طريقة الامتياز
٢٧٦	١٠ - طرق التوصلات ***
١٨١	١١ - الطوارئ في تنفيذ الاشتراك العامة
٢٨٦	١٢ - الشغل المؤقت
٢٨٤	١٣ - الإضرار الناشئ عن الاشتراك العامة
٢٨٥	١٤ - التحسين الناشئ عن الاشتراك العامة
٢٨٥	١٥ - عرض الساعات
	الفصل الرابع - المصادرة
٢٨٧	١ - تعريفها وسبب وجودها
٢٨٨	٢ - تطور حق المصادرة
٢٨٩	٣ - أسباب المصادرة
٢٩٠	٤ - كيفية تنفيذ المصادرة
٢٩١	٥ - المصادرة في حال الاستعجال عن تنفيذ أمر المصادرة
٢٩٢	٦ - مصادرة الاشخاص

A. U. B. LIBRARY

شباط، فؤاد
الحقوق الادارية السورية والمقارنة

AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT LIBRARIES



01021158

Shabatah

