

- 561 ge

351:B29WA

البارودي، مصطفى •

الحقبة الادارية •

351

B29WA

22/11/57

157

157

157

157

157

Jan 24 '59

157

مجلد

مصطفى البارودي

دكتور في الحقوق

مدرس الحقوق الادارية في كلية الحقوق بدمشق

المكتبة العربية الأمريكية في بيروت
ذكرى رناح الدكتور مصطفى البارودي
بدمشق السورية

المؤلف
دمشق في ٢٠/١٠/١٩٥٤

الوجيز

في

الحقوق الادارية

الطبعة الثانية

جميع الحقوق محفوظة للمؤلف

جميع الحقوق محفوظة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تقديم الكتاب في الطبعة الاولى

الاهداء

إلى كلية الحقوق في الجامعة السورية
التي رحلت نسائي الحقوقية الأولى
وإلى كلية الحقوق في جامعة جنيف
التي سهرت على الطلقة الثانية منه ودراساتي الحقوقية
وإلى معهد الحقوق المقارنة في جامعة باريس
الذي فتحت أعمامي ونبأكم من العلم والمعرفة
لأهري جبري السلمي الأول باللغة العربية جماً وعرفاناً

كلمة المؤلف

في الطبعة الاولى - ١٩٥١

هذه محاضرات في الحقوق الادارية نلقها تباعاً على طلاب السنة الثانية في كلية الحقوق بدمشق في الساعات المخصصة لنا من العام الدراسي ١٩٥٠ - ١٩٥١ ثم ندفع بها الى الطبع تباعاً بعد أن نكسوها حلة من التبويب تسهل معها مطالعتها ويتيسر الرجوع اليها للطلاب الذي أعدت هذه المحاضرات له وللباحث الذي يريد أن يجد الجواب الموجز لما يعرض له من مسائل الادارة. وقد أخذنا على أنفسنا أن نستعرض في هذه المحاضرات الخطوط الرئيسية للحقوق الادارية الحديثة التي تتسم بطابع شبه موحد في الكثرة الغالبة من دول العالم، وأن ندرس بشكل أوسع قليلاً الأوضاع الادارية القائمة في سورية ليكون القاريء على بينة من تنظيم الادارات العامة ومميزاتها وطريقة أعمالها ووسائل مراقبتها وموقف الأفراد والقضاء منها في هذا الوطن الذي تنفيأ ظلالة.

ويشاء الله أن تأتي هذه المحاضرات في عام يتغير فيه التشريع السوري في سائر مرافق الحياة تلبية لنصوص الدستور الجديد الصادر في الخامس

من أيلول عام ١٩٥٠ ، وسيشمل هذا التغيير بالضرورة بعض أوضاعنا الادارية . وإذا كان حرصنا على أن يجد الطلاب بين أيديهم هذه المحاضرات في حينها سيحول بيننا وبين انتظار التشريع الذي سيصدر خلال عامنا الدراسي ، فإننا مع ذلك سنترصّد ما قد يصدر من قوانين وأنظمة في صدد أبحاثنا فإن تأخرت عن محاضراتنا جعلنا لها مكاناً في آخر هذا الكتاب . ولهذا نستبق القول فنشير إلى أن هذه المحاضرات أبعد ما تكون عن الكمال ، فما أردنا من كتابنا هذا إلا أن يكون عوناً للطلاب في درسه والمقتصد في بحثه دون أن تزعم أنه المرجع الأول والأخير الذي يعني عن كل كتاب فإن هذا الزعم لا يستقيم لمؤلّف في هذا الوجود مهما حاول الرقيّ إلى ذروة الكمال .

ونحن بوازع من هذه الحقيقة نطرح هذا الكتاب للناس نسألهم سؤال الملحّ ألاّ يرضوا علينا بأرائهم وانتقاداتهم لأننا نرجو أن نُحلّها محلّها في الطبقات القادمة من الكتاب . ونحن لانقول ذلك استصغاراً منا لقدر كتابنا ولا عقوقاً منا لفائق جهودنا بل لاعتقادنا الراسخ أن دنيا المعرفة تبقى مطوية الأسرار وأن العلم لله الذي لانحده حدود يؤتي منه من يشاء وأن الحقيقة إنما تتجلى بتقابل الآراء كالشيء يكون في الظلمة فينكشف وجوده بشعاع من النور ويزداد ظهوراً كلمات كانت غائبة عليه الاضواء .

فإلى الطلاب نصحنّ ألاّ يجعلوا هذا الكتاب جل همهم ومنحصر دراساتهم ، فليكن لهم مفتاحاً يلجّون به دنيا المعرفة ، فالمدّرس المؤمن بواجبه

لا يسمعه أن يردد الطالب أقواله عن ظهر قلب بل يسره ويشجع قلبه أن يرى كتابه حافظاً طلابه إلى زيادة في الدرس وتعمق في البحث .
وإلى رجال الإدارة والحقوق رجاءنا أن يطالعونا بما يأخذونه علينا فإن تكشفت لهم هتات أو أخطاء فإنهم يغدون هم مسؤولين عنها إن هم لم ينبهونا إليها .
وإلى الله العهد أن نستترخص المال والجهد في سبيل الحق والعلم والله من وراء القصد .

مصطفى البارودي

في مطلع العام الدراسي الجامعي ١٩٥٠ - ١٩٥١ عكفت على إصدار الطبعة الأولى من هذا الكتاب : « الوجيز في الحقوق الادارية » . وكانت البلاد تخوض غمار تجربة جديدة في الحكم تحت ظلال الدستور الجديد الذي نُشر في الخامس من ايلول ١٩٥٠ والذي ينص فيما ينص على إصدار قوانين جديدة تمسّ أوضاع البلاد الادارية بما يوفّقها مع أحكام الدستور ، فكنت إذا صدر قانون منها أُحلّه محله في الكتاب حتى أُنهيت تقرير مباحث الحقوق الادارية على طلاب السنة الثانية في كلية الحقوق بدمشق آخر نيسان ١٩٥١ وأُنهيت في الوقت نفسه طبعها كلها وقد أُتيت فيها على كل ما صدر من قوانين في تلك الفترة وأُفردت للمتأخر منها عن مكانه في الكتاب مكاناً مستقلاً في آخر الكتاب .

فلما كان العام الدراسي الفائت ١٩٥١ - ١٩٥٢ وقعت في البلاد أحداث جديدة وتغيّرت أوضاع الحكم وعناصر الجهاز السياسي في الدولة وسلطاتها واسلوبها في التشريع والتقرير فصدرت تعديلات جمة لقوانين النافذة ومنها ما يتناول مباحثنا في الحقوق الادارية كالقضاء الاداري وبخاصة أوضاع الموظفين العامين ، وما يزال هذا التشريع يتوالى إلى الآن ، وما يزال من المنتظر صدور تشاريح تتناول سائر الاوضاع الادارية ، وهناك مشاريع قيد الدرس تتناول التنظيم الاداري للدولة كشؤون

المحافظات والأقضية والنواحي وشؤون البلديات أو تتناول النشاط الإداري في أمور الاستملاك والتنظيم أو تعتمد إلى الجمع بين النصوص المتعاقبة في موضوع واحد كالجدول المبذول لتنسيق النصوص المتعلقة بقانون الموظفين العاملين وإخراجها في قالب موحد .

لهذا رأيتني في مطلع هذا العام الدراسي الجامعي ١٩٥٢ - ١٩٥٣ ، وقد نفذت الطبعة الأولى من كتابي ، أقبل على إصدار الطبعة الثانية منه بشيء من التردد لأن الذي أشره اليوم قد يتغير في الغد اذا ما صدر في موضوعه تشريع جديد ... ولكن الضرورة المدرسية هي التي تملي علي إصدار هذا الكتاب ليكون مرجعاً بين أيدي الطلاب في وقت اتفقت فيه آراء الفقهاء المجدين والقضاة المجدين على القول ان أكثر ماصدر من كتب الحقوق الادارية في دمشق قبل عام ١٩٥٠ لم يكن يصلح إلا لوقته وقد قصرحتي في باب المبادئ العامة التي تؤلف الركن الدائم في الحقوق الادارية سواء في نظرياتها العامة أم في بعض أبحاثها الهامة كالمقررات والعقود والتبعة الادارية والقضاء الاداري مثلاً ، وهذا الركن الدائم هو الذي توليت بحثه بشكل علمي جديد لأول مرة في الطبعة الأولى من الكتاب وأعود اليه اليوم بالتفصيل والتجديد في هذه الطبعة الثانية لتبقى للكتاب قيمته عند تبدل الاوضاع التشريعية . على أن الامور التي تختص بها حقوقنا الادارية في سورية ستأخذ مكانها في الكتاب مع التعديلات الطارئة عليها حتى الساعة التي ينشر فيها كل موضوع منه

بحسب تسلسل مباحث الكتاب، كما أني سأجعل في آخره مكاناً للتشاريح التي قد يتأخر صدورها وتمس ما يكون قد نُشر من مباحث الكتاب قبل انتهائه . وبعد ، فإني أؤكد في مسهل هذه الطبعة الثانية الكلمة التي قدمت بها الطبعة الاولى من أن هذا الكتاب على تجديده في أسلوبه ووفرة المراجع التي يأخذ عنها ليس إلا شيئاً ضئيلاً بالقياس إلى ما ينبغي أن تكون عليه مكتبتنا الحقوقية الإدارية من غنى وتعمق وتوسع ، وإنه مالم تصدر بالعربية « موسوعة الحقوق الادارية » فإننا نبقى في هذا الحيز الضيق من الإيجاز ، وإني لأربأ بالطلاب أن يكتفوا به لأن العلم في الجامعة يجب أن يكون في الوقت نفسه من جهد الطلاب أنفسهم ولهذا أستحثهم لدراسة الحقوق الإدارية في مراجعها العربية الأخرى من مصرية أو غيرها وفي مراجعها الأجنبية ، فإذا استجابوا لهذا النداء كانوا بحق طلاباً جامعيين ووجدوا في ثنايا الكتب وفي لذة التتبع تلك الروح الجامعية التي يحسب بعضهم أنها في الانطلاق من بعض مفاهيم الحياة المثلى ، فالروح الجامعية هي قبل كل شيء روح علمية ، والعلم على وجه الصحيح وأسلوبه القويم هو الذي يأتي بالاخوة التي ينشدها الطلاب فيما بينهم ، والتي تربط بين الاساتذة وطلابهم . والله نسأل أن يهدينا جميعاً إلى سواء السبيل .

مصطفى البارودي

مقدمة

القواعد الحقوقية في الجامعة ، قسم الحقوق
العام والخاصة . فقهنا التفسير وسرور المدرسية ،
صاحبة الفقه الإداري ومراجعتها .

المقدمة

القواعد الحقوقية في الجامعة :

الحقوق ولدت الحياة ، حياة الجامعة ، وحياة الحياة تحت نور الشمس في جنتها
عجيبين ، وقد عرف البشر الحقوق منذ بدأوا حياة الجامعة ، عرفوها قبل كل شيء في
قواعد الحياة ، يوم كان المجتمع الصغير الأول في كنف الله ، قال تعالى : « وقلنا يا آدم
اسكن أنت وزوجك الجنة وكلامها ريحاً عذبة ، ولا تخرجا هذه الجنة فكنوا
من الظالمين » ، قد ألم الشيطان عنها فأخرجها عما كانا فيه ، وقلنا اعطوا عظمكم لبعض
عقولكم في الأرض مستقر ودين إلى حين ، « فكنا وضع الله للضعيف الأول
هذه القاعدة الحقوقية السامية ، وجعل من وراءها مؤيداً لها قلنا عرست عليها الجامعة
أجرها من كلفه ، وجعلها في الأرض نجاة ودفئاً يأمر ، إلى حين فإن عاقبت من ثم
ما لم يردم ثم صبر عما نهي فإن منتهى علم الحساب يجعل أو يؤجل في القاب ويهمل
ولا يهمل ، وقد قال : قلبي أتم من ربه كلك فاني عليه ، إنه هو الوهاب الرحيم ،
قلنا اعطوا لها حياة فأما أنفسكم فمن عذابي فلا خوف عليهم ولا
هم يخزون . والذين كفروا وكذبوا بآياتنا أولئك أصحاب النار هم فيها خالدون »
[سورة النقرة الآيات ٣٥ - ٣٩] . وهكذا بدأت مرحلة الحياة للتشرع في الأرض ،
وقد قطروا أحراؤا في نصرتهم يعلمون ما يشاؤون ، والله رقيب شديد على ما يعملون .

مقدمة

القواعد الحقوقية في الجماعة ، تقسيم الحقوق
الى عامة وخاصة ، تقهدها التقسيم وضرورته المدرسية ،
مباحث الحقوق الادارية ومراجعتها .

القواعد الحقوقية في الجماعة :

الحقوق وليدة الحياة ، حياة الجماعة ، وطبيعة الحياة قضت على الناس أن يعيشوا مجتمعين ، وقد عرف البشر الحقوق منذ بدءوا حياة الجماعة ، عرفوها قبل كل شيء في قواعد إلهية يوم كان المجتمع الصغير الاول في كنف الله ؛ قال تعالى : « وقلنا يا آدم اسكن انت وزوجك الجنة وكلامها رعداً حيث شئتما ، ولا تقربا هذه الشجرة فتكونا من الظالمين . فأزلهما الشيطان عنها فأخرجها مما كانا فيه ، وقلنا اهبطوا بعضكم لبعض عدو ، ولكم في الأرض مستقر ومتاع إلى حين » . هكذا وضع الله للمجتمع الاول هذه القاعدة الحقوقية الناهية وجعل من ورائها مؤبداً لها فلما خرجت عليها الجماعة أخرجها من كنفه وجعلها في الأرض تحيا وذريتها بأمره إلى حين فإن خالفت من ثم ما أمر ولم تزدجر عما نهى فإن عنده علم الحساب يجعل أو يؤجل في العقاب ويمهل ولا يهمل ، وقد قال « فلتلقى آدم من ربه كلمات فتاب عليه ، إنه هو التواب الرحيم . قلنا اهبطوا منها جميعاً فإمّا يأتينكم مني هدى فمن تبع هداي فلا خوف عليهم ولا هم يحزنون . والذين كفروا وكذبوا بآياتنا أولئك أصحاب النار هم فيها خالدون » ؛ [سورة البقرة الآيات ٣٥ - ٣٩] . وهكذا بدأت مرحلة الحيار للبشر على الارض ، وقد فطروا أحراراً في تصرفهم يفعلون ما يشاؤون ، والله رقيب عتيد على ما يفعلون ،

لهم أن يضعوا قواعدهم الحقوقية التي تنظم أمورهم فيها بينهم وفق آيات السماء ، وفي يدهم ان يخرجوا عليها ان كانوا يطبقون استكباراً امام الرقيب العتيد !

وكذلك كان البشر في حياتهم يضعون القواعد الحقوقية في أشكالها التي تحولت على مر الزمن من ابتدائية أولية إلى قواعد أكثر تعمقاً وأوسع شمولاً فكانت الجماعة منهم تضع القاعدة وضماً أو تُقرها إقراراً ثم تدعمها بمؤيداتها وتسهر على احترامها وحسن تنفيذها . وتقدم مفهوم الجماعة فتجاوز الحدود العائلية الضيقة الى الدولة ، ومن الدولة الى الاتحادات والمنظمات الدولية ، ولو شاء الله ان يجعل الناس امة واحدة لرأينا في الغد أو رأيت الاجيال الآتية بعدنا أوسع شكل للجماعة في صورة المجموعة العالمية « La civitas maxima » التي تنظم البشر جميعاً فوق هذه الارض في مجتمع واحد . أما الدولة فامتازت من غيرها من الجماعات الصغرى التي نسوق عليها مثلاً العائلة والجمية والشرطة والنقابة الخ .. امتازت الدولة من هذه الجماعات بأنها تصهرها في بوتقتها وبأن القواعد الحقوقية للدولة اسمى من القواعد الحقوقية التي قد يتفق عليها أفرادها تيك الجماعات الصغرى ، فلا يستطيع الأفراد ان يضعوا فيما بينهم قواعد مخالفة للقواعد الأساسية في الدولة التي تتصف بصفة النظام العام .

وكما غلبت القواعد الحقوقية للدولة تلك القواعد الحقوقية للجماعات الصغرى التي تحيا فيها ، فإن مؤسسة أوسع من الدولة قد تسمو قواعدها على القواعد الحقوقية للدولة ، وهذه المؤسسة تتألف من اجتماع دول فيما بينها في أشكال مختلفة (١) ابتدأت باتحادات في صور متباينة ثم راحت تنصهر جميعاً في بوتقة منظمة دولية سميناها بالأمم « عصبة الأمم La Société des Nations » ونسُمينا اليوم « الأمم المتحدة Les Nations Unies » وقد نُسُمينا أو تُسمينا الأجيال الآتية بعدنا « المجموعة العالمية » إذا ما استطاعت كافة الدول صغیرها وكبیرها ، المستقلة منها وغير المستقلة ، ان

(١) انظر المؤلف : « الحقوق الدستورية » ، الجزء الأول ، دمشق مطبعة الجامعة

تصهر في بوتقة حقوقية واحدة فتخضع لنفس القواعد الحقوقية ، وهذا هو الحلم البعيد الذي يتطلع اليه أصحاب المذاهب الحقوقية على تعددها .

ومن هذه المذاهب نؤثر ان نعرض صورة خاطفة للمدرسة « الموضوعية الاجتماعية Objectivisme sociologique » وهي المدرسة الحديثة التي وضع اسمها أبو الحقوق العامة في القرن العشرين دوغي Duguitt وتبناها وتوسع فيها من بعده سيل Scelle ، وهذه المدرسة ترى ان الانسان يسير سيراً طبيعياً الى المجموعة العالمية بعد ان قطع صلة الحقوق بالسما ليربطها بالأرض ، وأن الانسان قد اجتاز بالامس عقبات قامت في وجهه فتجاوز حياة العائلة الى حياة القبيلة فالقرية فالمدينة فالدولة فالمنظمات الدولية ، وانه لصائر الى « المجموعة العالمية » اذ ليس الانسان هو الذي يملئ بيده أوضاعه الحقوقية وانما تملئها عليه حاجاته الاجتماعية ، فهذه الحاجات في تحولها مع الزمن رافقت الانسان من حياته الابتدائية الى حاله الحاضرة . وستتحول من جديد فترافقه الى المجتمع البشري الموحد .

فالأصل في أفكار هذه المدرسة اذن هو ان القاعدة الحقوقية هي القاعدة التي تصوغها الهيئة المختصة في جماعة ما لسداد حاجة اجتماعية فالحقوق لا تُخلق خلقاً وانما يشعر المجتمع بحاجة اليها فيتبناها ، والدولة التي تضع الآن قواعدها الحقوقية عن طريق فرد « ديكتاتور » يأمر ونهى فيها أو بواسطة حزب الإعلانية الذي يقبض على زمام أمرها ويوجه مجالسها التمثيلية أو بأي طريقة اخرى انما تضع القواعد التي تنشق عن حاجة المجتمع ، قواعد لا تحمل قوة النفاذ الدائم بل تتحول او تزول تبعاً لتغير حاجة المجتمع .

وبهذا يخرج أنصار المدرسة الجديدة على ما تعارفنا عليه في شرقنا الروحي الذي يأنف من الشكل المادي الذي صارت اليه حياة العالم الغربي ، فالشرق ما زال يؤمن بقواعد حقوقية أساسية ثابتة على مرّ الزمن لا تحول ولا تزول وهي القواعد التي رضيها الله للناس فأنزلها على أنبيائه الذين حملوا رسالاته ودعوا اليها في الناس حتى ارتضاها الناس وساروا على هديها مجتهدين ألا يغايروها او يخالفوها في تشاريعهم الخاصة

المكتملة لتلك القواعد الالهية الثابتة ؛ وفيما لا يؤمن الناس بالقواعد الحقوقية المنزلة بالشرائع السماوية مادامت تأمر بالمعروف وتنهى عن المنكر وتستهدف في كل شيء خير الافراد والجماعة ومادامت مبادئ رئيسية عامة قابلة للانسجام في كل عصر تسود فيه فكرة الخير وفي كل قطر تطلعه راية الايمان بمكارم الأخلاق ، أما وإنها تسير كل زمان وتستطيع ان تعيش في كل مكان وتسمو على كل ماعداها اذا ما طبقت روحاً متجددة وفيها متجرداً لا حرفاً متجمداً ونصاً متحجراً؟! على ان الشرائع السماوية متفقة مع المذاهب الحقوقية الجديدة ومنها المدرسة الموضوعية الاجتماعية على الغاية التي يجب ان تهدف اليها حياة البشرية وهي أن تكون حياة اجتماع ووثام في ظلال قواعد حقوقية موحدة يخضع اليها القاصي والداني من سكان الأرض (١) .

وأما اخترنا ان نعرض هذه الصورة الحاطفة للفكرة التي تدعو اليها هذه المدرسة الجديدة وان نقارنها مع الفكرة التي يدين بها المستمسكون بالشرائع السماوية، ونخص منها الاسلام، فذلك لان واقعنا المضطرب في دولتنا السورية الناشئة حاراً بين هذه وتلك، وقد قامت سورية في حدودها الضيقة منذ نحو من ثلاثة وثلاثين عاماً وجاء المشرع فيها يخالف الدين تارة ويرجع اليه اخرى فبينما هو في حال يغير في طرفه عين ماقبله الناس في مئات السنين رى الدولة في حال اخرى تعلن استمساكها بالاسلام ومثله العليا (٢) وأن الفقه الاسلامي هو مصدر رئيسي للتشريع (٣) . وقد جاءت قواعدا الحقوقية مزيجاً من الاحكام السماوية في بعض الشؤون والاحكام الخارجة عليها في كثير من الشؤون ، فينا كانت سورية في تاريخها البعيد قطعة من الدولة البيزنطية تخضع للتشريع البيزنطي ثم تنقلب قطعة من الدولة الاسلامية الكبرى وتخضع للتشريع الذي قام في البدء على اسس الاسلام ، اذا هي تنهني الى المجتمع الحاضر فتري نفسها في حدودها الضيقة

(١) انظر للمؤلف : « الحقوق الدستورية » ، الجزء الاول ، دمشق مطبعة الجامعة

السورية ١٩٥٢ ، ص ٥٦ — ٨٤ .

(٢) مقدمة الدستور السوري لعام ١٩٥٠ .

(٣) المادة الثالثة من الدستور السوري لعام ١٩٥٠ .

امام تشريع مختلف الألوان فتحاول ان تعيد صياغته من جديد . ولو توقّر الوقت والقصد للقائمين على هذا الشأن الخطير للغوص وراء ذخائر تاريخنا الحقوقي لاستطاعوا ان يبعثوا مؤسساتنا الحقوقية الأصلية من جديد وبخاصة في ميدان الحقوق الادارية التي عرفت ازدهاراً لا يُنكر في عصور الاسلام الزاهية فكان رجال الدولة العربية يضعون من القواعد الادارية وكان القضاة يطبقون من أحكامها ما يحسب الفقهاء اليوم أنه فتح جديد حين يعرضون لاجتهادات بعض المحاكم الادارية في بعض الدول ! تلك هي القواعد الحقوقية في الجماعة والمذاهب المختلفة في الورد الذي تنهل منه ، أما موضوعها فتعدد الصور والأشكال لاختلاف الحاجات التي تعبّر عنها والأموال التي تدور حولها ، ولهذا تعددت فروع الحقوق وجعل الفقهاء يقاربون بينها ويصنّفونها حتى خرجوا بتقسيم الحقوق الى فئتين عامة وخاصة .

تقسيم الحقوق ونفقه وضرورته المدرسية :

تعارف الفقهاء على تقسيم الحقوق — أي المجموعة الكاملة للقواعد الحقوقية — الى فئتين : الحقوق العامة Droit public والحقوق الخاصة Droit privé وقضوا بأن الحقوق الخاصة إنما تنظم شؤون الفرد في ذاته والعلاقات بين الأفراد بعضهم ببعض وأن الحقوق العامة تنظم شؤون الدولة في ذاتها والعلاقات بين الدول بعضها ببعض من جهة وبين الدولة الواحدة وأفرادها من جهة ثانية . ومن الطريف تمثيل الحقوق الخاصة بدائرة مركزها الفرد أو بذرة هو نواتها ومن حول النواة ثلاثة جواهر هي فروع الحقوق الخاصة الرئيسية وهي الحقوق المدنية Droit civil والحقوق التجارية D. commercial والحقوق الدولية الخاصة D. international privé (١) ؛ وعندئذ تتمثل لنا الحقوق العامة في دائرة مركزها

(١) تفضل على هذه التسمية للحقوق الدولية الخاصة تعبيراً آخر هو « حقوق الأجانب » لأن هذا أقرب الى حقيقة هذه القواعد الحقوقية .

دوليون *Fonctionnaires internationaux* « يزدادون في أيامنا عدداً وعملاً كموظفي الأمم المتحدة وسائر الدوائر العامة الدولية المستقلة عنها أو الخاضعة لإشرافها وهؤلاء تنظمهم أحكام إدارية دولية في أعمالهم ورواتبهم وتقاعدهم بل حتى في شكواهم على الإدارة الدولية أمام قضاء إداري خاص ينظر في أمورهم مثلما ينظر القضاء الإداري الوطني في دولة ما في شؤون الموظفين من المواطنين .

فأين مكان الحقوق الدستورية الدولية والحقوق الإدارية الدولية ؟ أليست تتجه في الواقع نحو تأليف فئة جديدة من الحقوق نسميها « الحقوق العامة الدولية » أو « الحقوق العامة للمجموعة العالمية » ؟ ثم إن هذه الحقوق التي تنظم المجموعة العالمية قد تتوسع مع الزمن حتى توشك أن تتغير اسماً وموضوعاً فتكون « الحقوق العامة والخاصة للمجموعة العالمية » ، ذلك أننا لونتبعنا الحركة التشريعية العالمية لرأينا أنها تهج نحو توحيد أحكام الحقوق الخاصة في مختلف الدول ، وليس بعيد أن يأتي يوم يطبق فيه تشريع واحد مشترك في الحقوق المدنية أو التجارية مثلاً لدى عدد متكاثر من الدول فنكون أمام « حقوق خاصة دولية » تنضم إلى « الحقوق العامة الدولية » وتؤلف « الحقوق العامة والخاصة للمجموعة العالمية » .

وأخيراً فأننا قد نكتفي في الغد أو تكتفي الأجيال الآتية بعدنا بإطلاق اسم الحقوق العامة على مجموعة الحقوق على اختلاف فروعها لأن النزعة الاشتراكية التي شاعت في أكثر دول العالم قد تؤول إلى « تعميم » الحقوق الخاصة ، فإن ميدان هذه الحقوق يضيق يوماً عن يوم كلما ازداد تدخل الدولة في شؤون الأفراد ، وهذه بريطانيا سبقت العالم الغربي في دنيا الاشتراكية الصحيحة حين حذت من حريات الأفراد في نطاق واسع فإذا هي تؤمم الصناعات الثقيلة كالبحر والفولاذ وتؤمم المهن التي تمس السلامة العامة كالطب .. وهذه روسيا في الشرق دولة تاجرة تحتكر التبادل التجاري الدولي من دون أفرادها بل تغلّ يد الأفراد في تجارتهم الداخلية حتى إن مفهوم العقد في روسيا السوفياتية قد تغير عما هو معروف عنه في الحقوق المدنية وأضحى جزءاً من سياسة الدولة في تحقيق برامجها الخماسية فليس العقد سرعة يصوغها المتعاقدان كما يريدان

اذ لا يملك الأفراد حق اجراء عقد ما حول مادة تتصل بالبرامج الخماسية بسبب
- وما اوسع مدى هذه البرامج - الا وفق الأشكال والحدود المنصوص عليها في هذه
البرامج نفسها أو في الأوامر الصادرة لتحقيقها وإكمال نصوصها . وهكذا نرى الدول
في الشرق والغرب تغير معالم الحقوق الخاصة حتى تكاد تجعل منها حقوقاً عامة فحسب ،
فان استوت في ذلك كل الدول ثم وجدت قواعد الحقوقية فيها بينها أو انصهرت في
بوتقة الوحدة الدولية الكاملة كنا امام « الحقوق العامة للمجموعة العالمية » .

ان من شأن هذا النقد الواسع الأطراف أن يأتي على تقسيم الحقوق فيجعله لغواً
للازمة مدرسية بحجة تفترض هذا التقسيم افتراضاً فنسلم بوجوده في حدودنا المدرسية
تسهيلاً للبحث ودفعاً للفوضى والخيبة في الرأي ، فان عالمنا الحاضر ما زال أبعد ما يكون
عن الوصول الى « المجموعة العالمية » التي تعيش كوحدة منسجمة في ظلال حقوق
واحدة ، وان الدول التي سارت في طريق الاشتراكية تكاد تقفل راجعة من منتصف
الطريق تحت ضغط عناصر اليمين والمحافظين الذين سجلوا النصر في أكثر الحملات
الانتخابية الجديدة في أطراف العالم ، وتعود هذه الدول فتمجد الفردية أو تعيد اليها
شيئاً من القدسية ، ونعود بدورنا الى الحقوق الخاصة التي تُعنى بالفرد وإلى الحقوق
العامة التي تُعنى بالدولة ، الدولة كما نراها في مجتمعنا الحاضر البعيد عن الكمال ،
ونغض الطرف عن الحقوق الدستورية الدولية فالجرب التي تهدد العالم باردة حيناً وقاسفة
قاسمة أحياناً تكاد تذهب بتلك الشرعة الدستورية شرعة الأمم المتحدة ، ونخلي جانباً
الحقوق الادارية الدولية فاتنا وان كنا لا نتصور أن يعيش العالم من غير بعض الدوائر
العامة الدولية ذات العمل الاداري الدولي البحث الذي لا يتعلق بسير السياسة العالمية
كاتحاد البريد العالمي مثلاً الذي ينظم بالضرورة معظم الدول المعروفة ، فاننا مع ذلك
نرى أن قيام هذه الدوائر ذات الصلة الدولية وان كان أمراً مفروضاً لاغنى عنه فانه
ليس الا نواة ضئيلة لحقوق ادارية دولية .

نعود اذن الى الحقوق العامة التي تنظم شؤون الدولة في ذاتها وعلاقات الدول
بعضها ببعض من جهة وعلاقات الدولة الواحدة بأفرادها من جهة ثانية وتضم فروعاً

أساسية ثلاثة هي الحقوق الدولية العامة والحقوق الدستورية والحقوق الادارية . أما الحقوق الدولية العامة فتتظم أوضاع الدولة في محيطها الخارجي ، أي في النطاق الدولي ، فهي التي تضم القواعد الحقوقية لحياة الدولة في « المجموعة العالمية » الحاضرة ؛ وأما الحقوق الدستورية والادارية فهي على العكس تنظم أوضاع الدولة في محيطها الداخلي ، أي في النطاق الوطني ، فهي التي تضم القواعد الحقوقية لحياة الدولة الداخلية ، فان كانت هذه القواعد تدور حول الجهاز السياسي للدولة واصل الحكم فيها كانت حقوقاً دستورية ، وإن كانت تدور حول الجهاز الاداري للدولة ووسائل الحكم فيها كانت حقوقاً ادارية . وهنا يتجلى دور الحقوق الادارية في الدولة لانها هي قوام وجود الدولة في الحقيقة ، والدولة كالفرد ان لم تسلم اعضاءه الداخلية وان لم تقم بوظائفها الحيوية فانه يفقد وجوده كله ولا يكون له بالتالي أي نشاط خارجي ، وكذلك الدولة ؛ على اننا لا نتوسع الآن في بيان شأن الحقوق الادارية فان لهذا مكانه في المباحث الآتية من هذا الكتاب وانما نكتفي بهذا القدر في هذه المقدمة التي نختمها الآن بالقاء نظرة خاطفة على مباحث الحقوق الادارية وبعض مراجعها .

مباحث الحقوق الادارية ومراجعها :

سنقسم ابحاثنا في هذا الكتاب الى أربعة أبواب ، أما الباب الأول فنعرض فيه للمبادئ الأولية في الحقوق الادارية إذ نبدأ بالتعريف بهذه الحقوق ، ونشورها وأثر مبدأ فصل السلطات فيها ، وبمفهوم الصالح العام الذي هو قوام قواعدها والدعامة السكينة وراء امتيازات الادارة ، ثم نتحدث عن الدوائر العامة التي تؤلف بمجموعها الادارة العامة القائمة على سداد الحاجة العامة . وأما الباب الثاني فنفرده لتنظيم الاداري ونعرض فيه للأشخاص الاعتبارية الادارية في الدولة وللأشخاص الطبيعيين القائمين علي خدمتها في الوظائف العامة ، وهذا يقتضي منا ان نبحت أولاً في الشخصية الاعتبارية بشكل عام ، ثم في المركزية واللامركزية كأساس لأي نهج اداري ، ثم في النهج الاداري انشوري وما هو عليه اليوم وما يستحسن أن يطرأ عليه من اصلاح ، ثم نتحدث

عن الموظفين العاملين في القانون السوري . وأما الباب الثالث فنقدم فيه وجود النشاط الإداري اذ نرى أولاً الشكل الحقوقي الذي يبدو فيه هذا النشاط سواء في المقررات ام في العقود الادارية ، ثم نبحت في أموال الادارة عن وسيلتين هامتين في الحقوق الادارية للحصول عليها هما الاستملاك والمصادرة ، ثم ندرس الاشغال العامة الجارية لانشاء عقارات الادارة او صيانتها وبخاصة اذا ماجرت عن طريق التعهد والامتياز وما يحدث أثناء تنفيذها من طوارئ غير متوقعة أو من قوة قاهرة او حادث مفاجيء ، ونستعرض أخيراً أحكام التبعية الادارية التي تترتب على مختلف وجوه النشاط الاداري .

وأما الباب الرابع فنلقي فيه أولاً نظرة عامة على القضاء الاداري وعمله وقيمه واختصاصه ثم نبحت في القضاء الاداري السوري حتى ٣١ كانون الثاني ١٩٥١ ، ثم في الصلاحيات الادارية للمحكمة العليا ، ثم نرى آخر صورة للقضاء الاداري في دعاوى الابطال في الغرفة الادارية لدى محكمة التمييز .

تلك أبحاث الحقوق الادارية التي سندرسها في كتابنا هذا الوجيز ، أما مراجعنا فأكثرها باللغة الفرنسية لأن الذي صدر في هذا الموضوع باللغة العربية قليل ضئيل وبخاصة في سورية ، وها نحن أولاء نستعرض بعض مراجع الحقوق الادارية :

آ - في سورية

الكتب :

- ١ - الأستاذ شاكر الحنبلي ، الحقوق الادارية ، جزءان ، دمشق ١٩٢٨ .
- ٢ - الدكتور احسان الشريف ، الحقوق الادارية ، جزءان ، دمشق ١٩٣٩ .
- ٣ - الدكتور فؤاد شباط ، الحقوق الادارية ، كتاب واحد ، دمشق ١٩٤٨ .

المجلات :

- ١ - مجلة نقابة المحامين بدمشق اعتباراً من عام ١٩٣٧ .
- ٢ - مجلة القانون الصادرة عن وزارة العدل السورية اعتباراً من عام ١٩٥٠ .

المجموعات الرسمية :

١ — الجريدة الرسمية للجمهورية السورية .

٢ — مجموعة قرارات المفوضية الفرنسية في سورية ولبنان من عام ١٩٢٠ حتى عام ١٩٤٣ .

٣ — مجموعة القوانين السورية والنصوص المالية الصادرة عن وزارة المالية السورية اعتباراً من عام ١٩٤٩ .

ب — في لبنان

المجلات :

١ — المجلة القضائية اعتباراً من عام ١٩٢٠ ليوسف صادر .

٢ — النشرة القضائية اللبنانية الصادرة عن وزارة العدل اللبنانية اعتباراً من عام ١٩٤٥ .

٣ — مجلة المحامي للأستاذ فؤاد رزق .

ج — في مصر (١)

الكتب :

١ — الدكتور عبد الحميد متولي . القانون الإداري المصري ، القاهرة ١٩٣٩ .

٢ — الدكتور وحيد فكري رافت ، القانون الإداري ، القاهرة ١٩٣٩ — ١٩٤٠ .

٣ — الدكتور محمد زهير جرانة ، مبادئ القانون الإداري المصري ، القاهرة

١٩٤٣ — ١٩٤٤ .

٤ — الدكتور محمد عبد الله العربي ، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن ،

القاهرة ١٩٤٣ — ١٩٤٤ .

(١) المصادر المصرية مأخوذة عن كتاب الدكتور عثمان خليل عثمان : « القانون الإداري » ،

الجزء الأول ، القاهرة ١٩٤٩ ، ص ٥٠ — ٥٢ .

- ٥ — الدكتور فؤاد مهنا ، دروس القانون الاداري ، الاسكندرية ١٩٤٧ .
٦ — الدكتور عثمان خليل عثمان ، القانون الاداري ، الجزء الأول ، القاهرة ١٩٤٩ والجزء الثاني ، القاهرة ١٩٥١ .

المجلات :

- ١ — المحاماة .
٢ — القانون والاقتصاد ، مجلة تصدر عن كلية الحقوق بالقاهرة .
٣ — الحقوق ، مجلة تصدر عن كلية الحقوق بالاسكندرية .
٤ — مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة القضاء الاداري للأستاذ محمود عمر .
٥ — مجموعة أحكام مجلس الدولة للأستاذ محمود عاصم .

د — باللغة الفرنسية (١)

الكتب :

- 1 — Jèze , Les principes généraux du droit administratif
6 volumes , Paris 1930 — 1936 .
2 — Hauriou , Précis élémentaire de droit administratif ,
5^e éd . Paris 1943 .
3 — Laubadère , Manuel de droit administratif , 3^e éd .
Paris 1951 .
4 — Rolland , Précis de droit administratif 10^e éd .
Paris 1952 .
5 — Duez et Debeyre , Traité de droit administratif ,
Paris 1952 .
6 — Waline , Traité élémentaire de droit administratif ,
6^e éd . Paris 1951 , Supplément 1952 .

(١) نكتفي هنا بالمراجع الفرنسية في الحقوق الادارية بوجه عام وهي تبث بطبعة الامر في القضاء الاداري ، على أن لهذا البحث بوجه خاص مراجعه الخاصة الفنية .

المجلات :

علاوة على مجموعتي Dalloz ، Sirey ومجموعة قرارات مجلس الدولة الفرنسي :

- 1 — La revue administrative , Paris .
- 2 — Revue du droit public et de la science politique , Paris .
- 3 — Revue internationale des sciences administratives ,
Bruxelles .

ه — باللغة الانكليزية^(١)

الكتب :

- 1 — Robson , Justice and Administrative Law , 1928 .
- 2 — Port , Administrative Law , 1929 .
- 3 — Jennings , Principles of Local Government , 1931 .
- 4 — Jennings , Law and the Constitution , 1938 .
- 5 — Dicey , Introduction to the Law of the Constitution , 1939 .
- 6 — Carr , Concerning English Administrative Law , 1941 .
- 7 — Allen , Law and Orders , 1945 .

(١) المصادر الانكليزية مأخوذة عن فصل عقده الأستاذ David للحقوق الادارية

الانكليزية في ص ٣٢٣ — ٣٢٩ من كتابه :

Introduction à l'étude du droit privé de l'Angleterre , Paris 1948

الباب الأول

التعريف بالحقوق الإدارية

المبادئ الأولية

نبدأ هذا الباب بالتعريف بالحقوق الإدارية ، ثم نستعرض الدعائم
الثلاث التي تقوم عليها هذه الحقوق الحديثة فنرى كيف أثر مبدأ فصل السلطات
في نسورها ، وكيف كان مفهوم الصالح العام ركناً ثابتاً في بنائها ، وكيف
أن إصدار الدوائر العامة في سبيل سداد الحاجات العامة ما يزال هدف
الحقوق الإدارية .

الفصل الثاني

التعريف بالحقوق الادارية

التعاريف المختلفة للحقوق الادارية ، صفاتها العامة
وصلتها بفروع الحقوق الاخرى ، مصادرها والطابع
المميز لها في سورية ، دعائها .

التعاريف المختلفة للحقوق الادارية :

تختلف تعاريف الحقوق الادارية باختلاف المؤلفين ، واذا كان تعريف الحقوق
يدل على موضوعها فان اختلاف الفقهاء هنا يقف عند حدود التعريف نفسه ولا يصل
الى الموضوع فهم متفقون على مجموعة الابحاث التي تؤلف الحقوق الادارية وان كان
بعضهم يختلف عن بعض في التفضيل الذي يجعله لبعض هذه الابحاث على بعض ، حتى
ان تفاوت التعاريف يرجع فيما يرجع الى هذا التفضيل نفسه والى الطريقة الخاصة التي
يسلكها كل مؤلف أوفقيه في عرض آرائه في هذه الحقوق الحديثة . فالحقوق الادارية
عرفت الحياة منذ قرن ونصف القرن تقريباً وبدأت شيئاً فشيئاً تقر في الافكار في
حين أنها لم تكن قبل ذلك تتخذ الشكل الذي تبدو به في مفهومها هذا الحديث ولا
كانت تحتل المكان الرفيع الذي وصلت اليه في عصرنا فهي اليوم قوام حياة الدولة بعد
اضطراب مفاهيم الحقوق الدستورية ما بين النظريات المثلى والواقع المتحرر من قيود
الفقه الدستوري التقليدي ، ولهذا تتجه الانظار الى الجهاز الاداري في الدولة تدعمه

وتقويّه ليحفظ وجود الدولة عند اختلال جهازها السياسي القائم ولهذا أيضاً لم يعد ثمة أي شك في قيمة الحقوق الادارية واستقلال أحكامها . ومن هنا كان اختلاف الفقهاء في تعريف الحقوق الادارية يرجع فيها يرجع أيضاً الى وقت تأليفهم فالمتقدمون منهم كتبوا عنها يوم لم تبين بعد قيمتها ولمّا تبلور أحكامها فأعانوا بكتاباتهم على تمكين قواعدها وتأكيد وجودها ، أما المتأخرون فلم يلقوا هذا العناية وانما انصرفوا في تعريفهم للحقوق الادارية الى الكشف عن أبحاثها ورؤوس مواضيعها ، وهكذا كانت التعاريف القديمة تدور حول نظرية معينة لبيان أنها محور الحقوق الادارية وسبب وجودها في حين جاءت التعاريف الجديدة تدور حول حقيقة هذه الحقوق ومظاهرها وجودها بعدان تأكدت تلك الحقيقة وتعددت هذه المظاهر .

وسنبداً الآن بالتعاريف البسيطة للحقوق الادارية وهي تعاريف الفقهاء المتوسطين والمجدين وسنسوقها بشكل متسلسل بحيث يفسر بعضها بعضاً ثم نعقب عليها بما هو أسبق منها ونحكم الصلة بين جديد التعاريف وقديمها . فالحقوق الادارية هي قبل كل شيء فرع من فروع الحقوق العامة يبحث في مهام الدولة الادارية فهي بحسب Mestre « تنظم علاقات الادارات العامة بعضها ببعض وعلاقاتها بالأفراد »^(١) . وطبيعي ان فهم هذا التعريف يقتضي معرفة هذه الادارات العامة وهي تتضح لنا من خلال تعريف Rolland اذ يقول « الحقوق الادارية هي مجموعة القواعد المتعلقة بتنظيم وسير الدوائر العامة وعلاقاتها بالأفراد »^(٢) . وهكذا ينقلنا هذا التعريف من الكل الى أجزائه فاذا الادارات العامة هي مجموعة الدوائر العامة وهي المصالح الرسمية القائمة على سداد الحاجات العامة المختلفة في المجتمع سواء ما يتعلق منها بتأمين النظام في الدولة كإضابطه

(١) انظر Mestre في ص ٣ من محاضراته :

Répétitions écrites de droit administratif, Paris 1935-1936 .

(٢) انظر Rolland في ص ١ من كتابه :

Précis de droit administratif, 9^e éd, Paris 1947.

أو تأمين سلامتها كمؤسسات الدفاع الوطني أو تأمين راحة المجتمع ورفقه وتنظيمه وطمأنينته كدوائر البريد والبرق والهاتف والصحة العامة والتعليم الخ... وحيث أن السلطة التنفيذية في الدولة هي التي تهيمن على جهازها الإداري وهي التي تسهر على تأمين سداد الحاجات العامة وهي المسؤولة عن سير الدوائر العامة، فإن نماء الحاجات العامة وتزايدها في المجتمع الحديث وما يرافق ذلك من تزايد الدوائر العامة بالضرورة قد جعل السلطة التنفيذية تتحلل من طابعها السياسي البحت إذ يمكن التفريق بين وجهين من وجوه نشاطها فأصبحت في عملها السياسي المحض تسمى «السلطة الحاكمة» وفي عملها الإداري «السلطة الإدارية» وبذلك يدخل عنصر شخصي على التعريف الموضوعي السابق للحقوق الإدارية فترى فقهاء من أعظم فقهاء الحقوق الإدارية الجدد Waline يقول فيها أنها «مجموعة القواعد الناطمة لنشاط رجال السلطة الإدارية التي تحدده مدى صلاحياتهم سواء تجاه الأفراد أم فيما بينهم»^(١). وبديهي أن هؤلاء الرجال لا يقومون بأعمالهم الإدارية كأشخاص طبيعيين عاملين لمصالحهم الشخصية وباسمهم المباشر وإنما هم يمثلون أشخاصاً اعتبارية هي الإدارات العامة، وبذلك تكون الحقوق الإدارية في تعريف آخر من Waline: «مجموعة القواعد التي تحدد الشروط التي بموجبها تكتسب الأشخاص الإدارية حقوقها وتفرض الالتزامات على عاتق الأفراد بواسطة رجال الإدارة تأميناً لسداد الحاجات العامة»^(٢).

كل هذه التعاريف التي عرضناها لا تخرج في مجموعها، من موضوعية أو شخصية عن حيز العلم الإداري الذي تبلور في شكل معين في السنوات الأخيرة، فلو رجعنا إلى السنين الحالية يوم كانت الحقوق الإدارية في فترة التفاعل الحقوقي الذي انبثقت عنه لوجدنا الفقهاء جاهدين في أن يحمّلوا التعاريف دعائم الحقوق الإدارية وسرّ

(١) انظر Waline في ص ٧ — ٩ من كتابه :

Traité élémentaire de droit administratif, 5^e éd. Paris 1950.

(٢) نفس المصدر السابق .

وجودها لا للدلالة على موضوعها فحسب بل ليرسخ في الازهان ان هذه المجموعة من القواعد الحقوقية ذات كيان اكيد مستقل وأن من وراءها حقائق الحياة المتحضرة ، حقائق اجتماعية وضرورات تملي وجود الحقوق الادارية في كل مجتمع حديث . وهذا Jèze في الجزء الاول من كتابه العظيم الذي يقع في ستة اجزاء ويقتبّر موسوعة الحقوق الادارية باللغة الفرنسية يقول في الصفحة الاولى منه « ان الحقوق الادارية هي مجموعة قواعد خاصة تتعلق بسير الدوائر العامة » ثم يردف ذلك بقوله « ان لكل بلد متمدن دوائره العامة وانه يوجد بالضرورة قواعد حقوقية خاصة للسير المنتظم لهذه الدوائر ... انه لا يمكن أبداً ألا توجد هذه القواعد ... وعلى هذا يمكن التأكيد أنه في كل بلد توصل الى مفهوم الدائرة العامة ، أي في كل بلد متمدن ، توجد حقوق ادارية » .

وفي هذا عود الى آراء Duguit أبي الحقوق العامة في القرن العشرين (١٨٦٠-١٩٢٨) ودوغي هو مبدع النظرية الحقوقية التي ترتكز على مفهوم الدائرة العامة فان هذا المفهوم عنده هو الركن الاساسي لافي بناء الحقوق الادارية وحدها بل في بناء الحقوق العامة جميعاً فهو يجعله مكان مفهوم السيادة^(١) ليفسر وجود الدولة . والدولة تتألف من الأفراد وهؤلاء منهم من هو في سدة الحكم أي الحاكمون Gouvernants والآخرون يخضعون للحكم وهم المحكومون Gouvernés ، وليس للحاكمين سلطة الحكم فحسب لان هذه السلطة نفسها مقيدة بوظائفهم في الدولة ، فعليهم وظائف عظيمة يتحتم القيام بها والا لم يكن لسلطتهم أي معنى ، فالدائرة العامة تبدو من خلال هذه النظرية « وظيفة اجتماعية » لا يكون للمجتمع من دونها أي وجود ، أما وانها كل نشاط ينبغي ان يتعهد وينظمه ويرعاه الحاكمون ، وكل نشاط يترتب عليهم ان يستعملوا سلطتهم في سبيل ايفائه وتحقيقه تأكيداً للتضامن الاجتماعي بين سائر الافراد الحاكمين والمحكومين^(٢) .

(١) انظر للمؤلف : « الحقوق الدستورية » الجزء الاول ، ص ١٨٠ وما بعدها .

(٢) انظر Eisenmann في ص ٢٧ — ٢٨ من محاضراته :

وما نحن في هذا الموجز في مجال يسمح لنا بتدعيم تعريف « جيز » المرتكز على نظرية « دوغي » فنأخذ على الرجل مثلاً وقوفه عند مفهوم الدائرة العامة وحده أو نعطيه الحق في تشدده هذا الذي كان يستهدف تمكين الحقوق الادارية في الازدهان وتأكيد حقيقتها المطلقة التي لا يأتيها الباطل أو النقض في وقت كان قسم كبير من العالم المتحضر ما يزال يطبق على الادارات العامة القانون العام المطبق فيها على الافراد في علاقاتهم المتقابلة كما كان شأن انكلترا مثلاً وقد كانت آتخذ مستمسكة بأحكام قواعدها العامة Common Law التي تطبقها على اداراتها وأفرادها على السواء فكأنما كان « جيز » يريد بتعريفه ذلك للحقوق الادارية أن يدلها على الطريق الصحيحة للحضارة والتمدن باقرار قواعد مستقلة في الدولة تطبق على الأمور المتعلقة بالادارات العامة ، نقول : مانحن بالذين تعمق الآن في نقد هذا التعريف الذي يمثل نظرية معينة لها خصائصها ودوافعها وإنما نكتفي بالإشارة اليه ونعود فنضم اليه التعاريف التي استعرضناها قبله تعريفاً فتعريفاً ثم احكمنا الصلة بينها لتعبّر عن مختلف الوجوه في هذه الدنيا الجديدة من القواعد الحقوقية .

وهذا تعريف « ميستر » و « رولان » يأتيان مردين لتعريف « جيز » في شكل علمي مجرد . فبينما يتحدث الأول عن الادارات العامة يفصلها الثاني بالدوائر العامة مستثنياً منها ما يتعلق بالدوائر العدلية التي تقع تحت سلطة محكمة التمييز فهذه لاعلاقة لها بالحقوق الادارية ، وهو - أي رولان - يجمع بين هذه الدوائر العامة تحت تعبير الادارة L'Administration ليقول : « غالباً ما يجري الحديث عن الادارة كما لو كانت تؤلف وحدة متميزة ، والحقيقة أنه من الوجهة الحقوقية لا توجد هذه الوحدة فالدوائر التي تتألف منها الادارة تنبثق عن هيئات مختلفة ولكل منها قواعدها الخاصة بها وحياتها الذاتية . انها فقط من الوجهة الاجتماعية تنزه عن أن تكون مجرد دوائر يجتمع بعضها الى بعض ، هنالك - من تلك الوجهة الاجتماعية - تؤلف هذه الدوائر وحدة ، تؤلف كلاً ، فالعلاقات ناشئة بين هذه الدوائر وبين السلطات التي تقوم عليها ، ثم ان أكثر هذه الدوائر تخضع الى نظام حقوقي خاص يختلف كثيراً عن نظام

المؤسسات الخاصة ، وعلى الأخص في الخصومات التي تكثف تلك الدوائر اذ تنظر فيها محاكم خاصة يعرف رجالها الى حد ما وجه الحياة الادارية » ، وهكذا يدخل رولان مفهوم القضاء الاداري في تفصيله لقواعد الحقوق الادارية اذ لولا ذلك القضاء ما وجدت هذه الحقوق ، كما سنرى في الفصل التالي ، ويجيء تعريف والين (بتشديد الواو نحو الفاء) يحمل بين طياته مفهوم رجال الادارة كاشخاص طبيعيين من جهة والادارات في ذاتها كاشخاص اعتبارية من جهة اخرى فيجعل من الحقوق الادارية حقوق مجموعة من العناصر ، وهذه الحقوق تتمتع بنظام مستقل Régime d'autonom بالنسبة الى الحقوق الخاصة ، فالمبادئ الأساسية في الحقوق الخاصة مستبعدة هنا ، وسائر نظرياتها تبدل او تعدل ، في هذا المجال الجديد وهو ميدان حقوق جديدة متميزة . اما تعبير الدائرة العامة فلا يجعله والين محوراً لتعريفه ، ذلك أن طرق تلبية الحاجات العامة قد اتسعت في رأيه وغدا سدادها يتم تحت اشراف الادارة لاعتن طريق احداث الدوائر العامة فحسب بل أيضاً عن طريق المؤسسات والمشاريع الخاصة ذات النفع العام ويعود فضل القيام بها الى الافراد تحت اشراف الادارة (١) .

والواقع أنه في تعريف الحقوق الادارية ينبغي الانطلاق من حقيقة اولية هي أن وجود الحقوق الادارية مرتبط بوجود الادارة ، الادارة العامة بالطبع . وهي تتألف من هيئة من الاشخاص الطبيعيين ومن مجموعة من العناصر تؤلف كلها هذه الادارة ، وسواء انظرنا الى الحقوق الادارية كمجموعة من القواعد او كعلم خاص فان هذه الحقيقة هي بالدرجة الاولى قوام تلك الحقوق . أما الحقيقة الثانية التي يجب الاتيغيب عنا عند تعريف الحقوق الادارية فهي ان كل مسألة حقوقية تتعلق بالادارة انما هي من مسائل الحقوق الادارية وان كل قاعدة تتعلق بمسألة حقوقية تتصل بالادارة انما هي من قواعد الحقوق الادارية ، وجدير بالذكر هنا ان ثمة قواعد تستوي فيها الادارة مع

(١) انظر نقد تعريف Rolland وتعريف Waline للحقوق الادارية في ص ١١١ وما بعدها من محاضرات Eisenmann التي اشرنا اليها آنفا في الصفحة ٣٦ من هذا الكتاب .

الأفراد فلا تكون إذن من قواعد الحقوق الإدارية إلا القواعد القاصرة على الإدارة والتي تتميز فيها الإدارة من الأفراد . والحقيقة الثالثة أنه ليس من الضروري أن تشمل كل قاعدة من قواعد الحقوق الإدارية سائر رجال الإدارة وجميع أعمالهم لأن من قواعد هذه الحقوق ما قد يتعلق ببعض هؤلاء الرجال أو ببعض هاتيك الأعمال بالإضافة إلى القواعد ذات الشمول العام ، فالقواعد العامة التي تشمل الإدارة كلها هي كالقواعد التي تنظم جزءاً منها، قواعد من الحقوق الإدارية . والحقيقة الرابعة أنه في سائر الأحوال تكون الإدارة في موقف إيجابي أو سلبي فكما تكون لها حقوقها المستمدة من قواعد الحقوق الإدارية فإنها تخضع للالتزامات تنظمها قواعد هذه الحقوق وللأفراد أن يستمسكوا بهذه القواعد لمنفعتهم في علاقاتهم مع الإدارة . وعلى ضوء هذه الحقائق كلها نرى تعريفاً للحقوق الإدارية على لسان Eisenmann الذي يقول أنها مجموعة القواعد الحقوقية التي تكون الإدارة فيها موضوعاً للحقوق إيجابياً أو سلبياً ، هي القواعد التي تطبق على الإدارة في أي حال : أنها حقوق الإدارة (١) .

وأخيراً فإن الحقوق الإدارية تنظم وجهاً عظيماً من نشاط الدولة فمن الواجب أن ننظر إليها عند تعريفها في مكانها بين أخواتها من قواعد الحقوق العامة الناضجة للدولة فلا يصح أن نلتزم موقف الفقهاء الذين يقفون عند الدفاع عن استقلال الحقوق الإدارية تلقاء الحقوق الخاصة ويهملون بحثاً آخر جديراً بالدراسة ، بحث صلاتها ببقية فروع الحقوق العامة .

وعلى هذا نتعرف الآن على الصفات العامة للحقوق الإدارية وصلتها بفروع الحقوق الأخرى قبل أن نبحت في مصادرها ودعائها .

الصفات العامة للحقوق الإدارية وصلتها بفروع الحقوق الأخرى:

إن التعاريف المختلفة للحقوق الإدارية وسبب تباينها وما أشرنا إليه من تاريخ نشوء

(١) انظر ص ١٣٠ — ١٣٤ من محاضرات Eisenmann المشار إليها سابقاً في ص ٣٦ .

هذه الحقوق ، كل ذلك يمهّد لنا معرفة الصفات العامة لهذه الحقوق ، فهي قبل شيء جديدة متجددة مرنة ومعقدة .

فالحقوق الادارية هي أولاً حقوق جديدة ، ونعني بالحقوق الادارية هنا مجموعة القواعد الحقوقية التي قدمنا تعريفها قبل قليل ، اي الحقوق الادارية بمفهومها الحديث لاننا لو أردنا ان نرى في الجهاز الاداري وحده في الدولة من حيث وجوده وطريقة تشكيله كل ما في الحقوق الادارية ، لنسبنا هذه الحقوق في كل دولة الى تاريخ نشوئها فما قامت دولة الا وكان لها جهازها السياسي وجهازها الاداري ، وقد كانا مجتمعين في المراحل الاولى من حياة الدول في العصور الغابرة ؛ ولكننا نعني بالحقوق الادارية هذه القواعد التي ترافقت مع تكامل حياة الجماعة وسيرها نحو اسلوب حقوقي رتيب ينظم نشاط الدولة الداخلي في مختلف وجوهه بمعزل عن الاهواء السياسية والتقلبات الحكومية التي تنتاب الجهاز السياسي ، ونعني بها أيضاً فضلاً من الوجدان الاجتماعي يضم الافراد بعضهم الى بعض ويشد وثاق الدولة القائمة على سداد حاجاتهم العامة وتلبية كل غرض من أغراض الحياة ينطبع بطابع الصالح العام ويعود تحقيقه بالنفع على أكبر عدد من الافراد في المجتمع ويكفل بالتالي حياة مشتركة هائثة في هذا المجتمع ، ونعني بها اخيراً شتاتاً من الاحكام عرف بعضها في ظلال بعض أنواع الحكم لدى الدول التي ازدهرت حضارتها في الفترة الذهبية من حياتها واجتمعت هذه الاحكام كلها اليوم في هذا الثوب القشيب الذي ينسجه فقهاء الحقوق الادارية من اجتماع هذه الاحكام نفسها ومن دعوة دائمة الى تجديدها او الى المضي قدماً فيها بما يحقق للافراد أحسن العود من وجود الدولة .

وهنا نلمس الصفة الثانية للحقوق الادارية فهي متجددة بطبيعة أمرها لانها ترافق الدولة في سائر وجوه نشاطها الجديدة من جهة ، ولانها من جهة أخرى تسير النزعات الانسانية التي تقدمت بمفهوم الدولة وأحدثت أثراً عميقاً من التجديد في علاقات الافراد بعضهم ببعض في المجتمع وتآلفهم في سبيل دعم كيان الدولة وموقفهم منها وموقفها منهم في العصر الحديث ، وما يزال مفهوم الدولة يسير قدماً نحو المثل العليا التي تكفل المرء

ما أمكن من رخاء وطمأنينة في حياته في ظلال الدولة ، وتأتي الحقوق الادارية فتلعب الدور التقريري والتنفيذي في صياغة القواعد الحقوقية الجديدة المتجددة التي تحقق سبلاً جديدة متجددة من الاصلاح الاجتماعي .

وذلك ما يكشف لنا عن الصفة الثالثة للحقوق الادارية ، صفة مزدوجة بعضها يناقض بعضاً كما يخل للمرء لأول وهلة وهي كونها مرنة ومعقدة ، وانما تأتي مرونة الحقوق الادارية من قبولها للتجدد الدائم ، وهذا التجدد هو الذي يورث في بعض أحكامها شيئاً من التعقيد اذ يكاد يضع المتبعون فيها بين أحكامها المتتابعة التي يعدل بعضها بعضاً سواء اجاءت هذه الاحكام بالقانون أم بالاجتهاد وأكثر ما يحدث هذا التعديل على يد القضاء الاداري في بعض الدول التي ازدهرت فيها النظريات المثلى في مفهوم الدولة حتى وجهت خواطر رجال القضاء .

هذه الصفة الثالثة الاخيرة تنقلنا الى صفات ثلاث اخرى للحقوق الادارية ترجع بها الى أصولها وهي أنها نشأت بمفهومها الحديث على بد الاجتهاد وقامت على مبدأ الامساواة وجاءت تنظم شؤون الاشخاص الاعتبارية العامة .

اما ان الحقوق الادارية نشأت على يد الاجتهاد فلأن القضاء الاداري الفرنسي الذي يرجع وجوده الى نحو من مائة وخمسين عاماً هو الذي أنشأ أكثر قواعدها التي تداولها العالم الحديث وقد جاءت نظرياتها الاولى كما ندرسها اليوم في صلب قرارات مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة الخلافات الفرنسية واستقفاها الناس عن هذا الورد وكنا في سورية بين الآخذين ببعض أحكامها ذاهلين عن مصدر أهم في تاريخنا الزاخر في عصور الدولة العربية الاسلامية الزاهية بأحكام من الحقوق الادارية المأخوذة عن مبادئ الاسلام وعبقريته النبي والحلفاء العظيم امثال العمرين عمر بن الخطاب وعمر بن عبد العزيز !

وقد انشأ مجلس الدولة الفرنسي قواعد الحقوق الادارية في البدء على مبدأ الامساواة كما سنرى بالتفصيل في أبحاثنا المقبلة فنفضل الادارة على الافراد في أكثر مرافق نشاطها ، ولئن تغير موقف الاجتهاد والتشريع في فرنسا من هذا الاصل الذي قامت

Compte
rendu

عليه الحقوق الادارية فيها ، فان مبدأ اللامساواة ما يزال مع ذلك مرعياً في قواعدها ، وبخاصة بين الادارات العامة بعضها مع بعض اذ نرى شخصاً ادارياً يسمو على شخص اداري آخر فيوجهه أو يراقب عمله ، فضلاً عن أن الادارات العامة تسمو على الافراد بما تعتمد اليه معهم من وسائل استثنائية في التقرير والتنفيذ وضعها القانون في يد الادارة.

وتميزت الحقوق الادارية أخيراً بهذه الصفة وهي كونها تبحث في ادارات عامة أي في اشخاص اعتبارية عامة هي غير الاشخاص الاعتبارية المعروفة في الحقوق الخاصة ، ولئن كانت الاشخاص الاعتبارية في الحقوق الخاصة لا تتناول الاً مكاناً يسيراً منها فان الحقوق الادارية تكاد تقتصر على دراسة الاشخاص الاعتبارية العامة وحدها في تنظيمها وأعمالها وتبعاتها وموقف القضاء من مختلف وجوه نشاطها اذا ما ترتب عليها أي ضرر ببعض الافراد ، وليس للأشخاص الطبيعيين نصيب في دراسة الحقوق الادارية الا بقدر اشتراكهم في عمل تلك الأشخاص الاعتبارية العامة وعلاقاتهم بها .

هذه هي الصفات العامة للحقوق الادارية وهي تعيننا أولاً على كشف صلتها بالحقوق المدنية ثم بأخواتها من فروع الحقوق العامة .

١ - صلة الحقوق الادارية بالحقوق المدنية :

ان المعروف عن قواعد الحقوق العامة انها تستعير في نشوئها وتحولها تعابير الحقوق الخاصة التي هي أقدم منها وأسبق الى الوجود . ومن ذلك ان الحقوق المدنية وهي أسبق من الحقوق الادارية وأعرق في القدم لم تكن مصدراً لتعابير بعض هذه الحقوق الادارية فحسب بل كانت الأصل الذي جري عليه القضاء الاداري في أحكامه قبل ان يبدع القواعد الجديدة . فالحقوق المدنية انما أملاها تعامل الافراد منذ أصل الوجود وتكامل هذا التعامل حتى اتخذ طابع العرف ثم جاء فأيدته القانون ؛ هذا هو أصل الحقوق المدنية ، في حين ان الحقوق الادارية نشأت في شكلها الحديث عن طريق الضرورات السياسية وعلى يد القضاء الاداري وباجتهاده في البدء ثم باسم الحاجات العامة

والضرورات الملحة مع تقدم الزمن وتحول مفهوم الدولة واطراد نمو فكرة الشخصية الاعتبارية العامة. وهكذا تأكد الانفصال بين الحقوق الادارية والمدينة رغم ان الحقوق الادارية اوشكت أن تخط حياتها كامتداد لقواعد الحقوق المدنية في ميدان نشاط الدولة. ذلك أنه سرعان ماتين ان الحقوق المدنية التي تنظم في أغلب قواعدها شؤون الاشخاص الطبيعيين وتقوم بينهم على مبدأ المساواة لا يمكن أن تنسجم في الميدان الجديد الذي دُعيت اليه حيث الشخصية الاعتبارية العامة ومبدأ اللامساواة البين سواء فيها بين الادارات العامة او بينها وبين الأفراد. فكان ان تولدت هذه القواعد الجديدة، هذه الحقوق المدنية الجديدة للأشخاص الاعتبارية العامة، أو بتعبير أصح هذه الحقوق الادارية، وقد جاءت خروجاً بطيئاً مترناً على قواعد الحقوق المدنية حتى غيّرت كل معالمها واكتست طابعها المستقل الذي أنشأ لها كيانها الخاص، واذا تلك التعابير التي حملتها الحقوق الادارية في دنيا الحقوق المدنية تتغير بسائق الضرورة وطبيعة الأشياء في هذا الميدان الجديد، ميدان الدولة، وتكون لها مدلولاتها الجديدة، وهذا ما كان من شأن العمل والاستخدام مثلاً أو الوصاية أو التبعية في الحقوق الادارية، وكل هذه التعابير المدنية الأصل ليست حلة جديدة متميزة في الحقوق الادارية.

على أن الصلة بين الحقوق الادارية والمدينة تبقى قائمة موثوقة من جهة واحدة وذلك حين تخلي الحقوق الادارية نفسها مكانها للحقوق المدنية إذ نرى الادارة من تلقاء ذاتها تتخلى عن امتيازها الحقوقي فلا تطبق في بعض علاقاتها مع الأفراد قواعد الحقوق الادارية وانما تنزل الى مستواهم وتطبق عليها وعليهم قواعد الحقوق المدنية. هذه هي صلة الحقوق الادارية بهذه القواعد الأم في الحقوق الخاصة، صلة تباعد وتقارب وانعزال واستقلال. أما صلتها بأخواتها من فروع الحقوق العامة فلها شأن آخر.

٢ - صلة الحقوق الادارية بالحقوق الدستورية :

ان أول ما يلفت النظر في قواعد الحقوق العامة الصلة الوثيقة بين فرعين اساسيين من فروعها ما يزالان متداخلين في بعض الدول وهما الحقوق الادارية والدستورية وسنرى

الآن بإيجاز هذه الصلة التي بينهما سواء من حيث الشكل والتسمية أم من حيث الجوهر والموضوع.

فن حيث التسمية نجد فقها فذاً من فقهاء الحقوق العامة هو الاستاذ Prélot يطالعنا يبحث جديد كل الجدة في العلاقة بين الحقوق الادارية والدستورية^(١).

يرى Prélot انه لا يجوز قصر تعبير « الحقوق الدستورية » على التنظيم السياسي للدولة لأن هذه الحقوق تتجلى في ميدانين آخرين داخل الدولة وخارج الدولة ويخص من ذلك كله الى تسمية الحقوق الادارية بالحقوق الدستورية الادارية. وتبدو في نظره الحقوق الدستورية داخل الدولة في العائلة نفسها او في الجمعيات والشركات مثلاً وقد أدرك فقهاء الحقوق التجارية في الواقع هذا التماثل بين الحقوق الدستورية في الدولة وأوضاع تنظيمية تشبها في الشركات التجارية ومنهم من يقارن الجمعية العمومية للشركة المساهمة بالمجلس النيابي في الدولة الخ ..

هناك اذن مفهوم دستوري لكل جماعة في داخل الدولة ولو كانت هذه الجماعة بطبيعتها أقل شأناً من الدولة ومنصهرة فيها. وكذلك يرى هذا الفقيه حقوقاً دستورية خارج الدولة حين يتطلع الى نهج دستوري تسيرونحوه الدولة في حياتها الحديثة فالمنظمات الدولية توشك ان تستكمل بنيان « المجموعة العالمية » ووضع الاحكام النازمة لكيانها الدستوري لولا الازمات والحروب والنزاع الدائم بين امم الارض ، ومع هذا كله فان بذرة الحقوق الدستورية قد غرست في الميادين الدولي وآتت أكلها وان كانت بعد فقيرة الثمر.

وبكلمة عامة : حيثما توحد الجماعة صغيرة كانت أم كبيرة فان ثمة نواة دستور وحقوق دستورية خاصة بهذه الجماعة ، فالحقوق الدستورية بمفهومها الحقيقي أوسع من الحقوق

(١) انظر محاضرات Prélot التي القاها في الحقوق الادارية على طلاب السنة الثانية في كلية الحقوق في باريس خلال العام الدراسي ١٩٤٧ — ١٩٤٨ وقد نشرتها المؤسسة المعروفة باسم Les cours de droit التي تنشر محاضرات الاساتذة في كلية باريس ، والمحاضرات التي أشرنا اليها سابقاً هي من منشوراتها .

الدستورية التقليدية التي تعارفنا عليها في حدودنا المدرسية ، فهناك أصلاً أساسيان للحقوق الدستورية خارج الدولة وداخلها وهما : الحقوق الدستورية الدولية Droit constitutionnel international و الحقوق الدستورية للدولة D. constitutionnel étatique وهذه الأخيرة تضم الفروع الآتية : آ — الحقوق الدستورية للأمة (جنسيتها وطرق الالتئام اليها) ، ب — الحقوق الدستورية السياسية (وهي الحقوق الدستورية التقليدية التي تعارفنا عليها من قبل) ، ج — الحقوق الدستورية القضائية (وتبحث في التنظيم القضائي للدولة) ، د — والحقوق الدستورية الادارية ، وهي التي يعني بها حقوقنا الادارية .

يقول Prélot : اننا لا نؤسس الدولة حين نضع مبادئ تنظيمها السياسي فحسب بل علينا ان نرى الدولة في الميدان العالمي حيث تنظمها الحقوق الدستورية الدولية ، وان نراها في ميدانها الداخلي فندرسها من قمة الرأس الى آخر اطرافها ، من الحكومة في العاصمة حتى آخر شخص اداري في ارجاء الدولة ، وان ندرس ايضاً كيانها القضائي . ان الحقوق الدستورية الدولية و الحقوق الدستورية للدولة هما اللتان تكونان الحقوق العامة الصحيحة التي ينبغي ان تسمى « الحقوق العامة الدستورية » Droit public constitutionnel . وهكذا تكون الحقوق الادارية في نظر Prélot هي الحقوق الدستورية الادارية وهي فرع من الحقوق العامة الدستورية يتألف من مجموعة القواعد الحقوقية الناطمة لنشاط السلطات الادارية داخل الدولة .

وما نحب ان ننقل الى بيان الصلة بين موضوعي الحقوق الدستورية والادارية ، قبل ان نبين السبب الذي جعل هذا الفقيه ينشئ هذه النظرية كلها حول تسمية الحقوق الادارية وعلاقة هذه التسمية بالحقوق الدستورية ، فهو يأخذ على المؤلفين في الحقوق الادارية اهمالهم مبحث التنظيم الاداري الذي هو عماد تسميته الجديدة لهذه الحقوق ، والذي يقابل تنظيم الدولة السياسي ، فهم وان بحثوا فيه لم يحلوه محله اللائق ولم يجعلوا له كبير شأن ، في حين انه يجب ان يعتبر بحثاً اساسياً من مباحث الحقوق الادارية الحديثة ، وعلى هذا الاساس ينتقد Prélot أوسع كتاب في الحقوق الادارية أشرنا

اليه من قبل وهو موسوعة جيز Jèze التي تبلغ ستة أجزاء ، ولهذا جاء بأسلوبه هذا الخاص في عرض الحقوق الادارية .

تلك هي صلة الحقوق الدستورية بالادارية من حيث الشكل والتسمية ، اما من حيث الجوهر والموضوع فاننا نستطيع ان نقول ان الحقوق الادارية لم تنشأ على حساب الحقوق المدنية فحسب اي بالخروج على احكامها والتحرر من قواعدها في العلاقات الناطمة للادارات العامة وفي علاقاتها بالافراد ، وانما نرى ايضاً ان الحقوق الادارية قد نشأت نشأتها الحديثة منشقة من صلب الحقوق الدستورية ، فالاصل في نشوء الدول وحدة الجهاز السياسي والاداري فيها وقيام رجال الدولة بالعملين في الوقت نفسه ، والتاريخ الحديث هو الذي يفسر استقلال الحقوق الادارية في هذا العصر الذي تغيرت فيه النظرة الى الدولة وتزايدت اعمالها حتى اصبحت مفرقة موزعة بين ايدي سلطات منفصلة في تشكيلها متعاونة في نشاطها بما يتسقى معه مردودها العام فيعود بالخير على اكبر عدد من الافراد في الدولة .

والسلطات في الدولة اليوم تبدأ بالسلطة الأم وهي السلطة التأسيسية Pouvoir constituant ، وتليها السلطات المؤسسة (بنتج السين) Pouvoirs constitués والاولى تعتبر مهمة على الاخرى متفوقة عليها لانها هي التي ترسم لها حدودها وتعين صلاحياتها (١) ، ويبارس هذه السلطة التأسيسية الشعب في الاحوال العادية اذ يدي بها الى هيئة خاصة تسمى الجمعية التأسيسية ويوكل اليها وضع دستور البلاد ، فاذا جاءت الاحداث والازمات امسكت زمام هذه السلطة جماعة الثورة او رجل الانقلاب النخ.

اما السلطات الاخرى فالمعروف عنها في البحث المدرسي التقليدي انها ثلاث : تشريعية وقضائية وتنفيذية . فاذا سائرنا ركب الحضارة ونظرنا الى التحول العميق الذي اكتنف النظريات العامة في الدولة والاعمال الكثيرة التي اصبحت تنهض بها في

(١) انظر المؤلف : «الحقوق الدستورية» ، الجزء الاول ، ١٩٥٢ ، ص ٢٤٣ وما بعدها .

المجتمع الحديث ، رأينا كيف ان الحقوق الادارية استتبع نشوء سلطة جديدة هي في الاصل جزء من السلطة التنفيذية في الدولة ، هذه السلطة هي السلطة الادارية Pouvoir administratif ، واصبحت السلطة التنفيذية في نشاطها السياسي البحث تسمى بالسلطة الحاكمة .

السلطة التنفيذية
ادارية

فالصلة بين الحقوق الدستورية والادارية من حيث الموضوع قائمة عند هذا الارتباط الطبيعي الوثيق بين هاتين السلطتين السلطة الحاكمة والسلطة الادارية المنبثقتين عن اصل واحد هو السلطة التنفيذية في الدولة . ونحن نرى على رأس السلطة الادارية نفس الاشخاص القائمين على الحكم ولكننا تقتصر على دراسة عملهم الاداري واثريهم في توجيه بقية عناصر السلطة الادارية من مركزية او لامركزية ، وتقوم الحقوق الادارية على فصل هذا العمل الاداري فصلاً مطلقاً عن العمل السياسي لان العمل الاول هو الذي يخضع الى قواعد الحقوق الادارية . وسنرى في معرض بحثنا انه لولا انفصال مفهوم الادارة عن مفهوم الحكم لم تقبل تبعية الدولة مثلاً ولا امكن الادعاء على رجال الدولة لاعمال ادارية محضة قاموا بها وادت الى الاضرار بالناس ولا امكن ايضاً اقامة دعوى الابطال على ارفع المقررات الادارية التي تصدر بالمراسيم التنظيمية او المراسيم العادية عن الدولة . وهنا ، في هذا الصدد نفسه ، تبين قيمة هذا البحث في الصلة بين الحقوق الادارية والدستورية اذ لم يصل القضاء الاداري الذي ينظر في دعاوي ابطال المقررات الادارية الى الفصل بينها وبين الاعمال ذات الطابع الدستوري او السياسي الا بعد الجهد وذلك مثلاً حين اقام نظرية المقررات الحكومية او مايسميه القمحة الاداري المصري (اعمال السيادة) Actes de gouvernement التي لا تقبل الابطال بمقابل المقررات الادارية العادية التي يمكن الطعن فيها ، والمثال على المقررات الحكومية المرسوم الصادر بدعوة المجلس النيابي الى دورة استثنائية مثلاً او بتأجيل افتتاحه حين يعطي الدستور هذا الحق الى رئيس الجمهورية ، فهذا المرسوم لا يعتبر من المقررات الادارية التي تقبل الابطال حين تتوقف احد اسباب الابطال المعروفة في الحقوق الادارية ، في حين ان مرسوماً يصدر بتأجيل انتخابات المجالس البلدية قد

يكون مشوباً بأحد اسباب الابطال فيمكن الطعن به امام القضاء الاداري لانه يدخل في زمرة المقررات الادارية وهي لا تنطبع بطابع الحكم . كذلك قد تتداخل الحقوق الدستورية والحقوق الادارية في صدد الحريات العامة ولهذا يمتنع على السلطة الادارية ان تتخذ تحت طابع المقررات الادارية تدابير او اعمالاً تؤثر في هذه الحريات العامة فنحرص في الحقوق الادارية على بيان الحدود التي تقف عندها سلطة الادارة وصلاحياتها فلا نخولها استعمال القوة الجبرية مثلاً الا في حالات معينة، ولا نسمح للادارة ايضاً بأن تمنح من عندها احد الافراد امتيازاً على اشغال عامة كالتنوير بحيث ينحصر به وحده هذا العمل دون سائر الافراد الذين تخولهم حرية التجارة حق مزاحمة ، وحيث ان الحرية لا تُحد الا في سبيل الصالح العام فلا يمكن ان يتم ذلك بمجرد قول الادارة ومقرراتها بل يترتب عليها ان ترجع الى السلطة التشريعية فتستصدر منها قانوناً في موضوع هذا الامتياز الذي يتضمن الحصر ، ولا تصدر السلطة التشريعية هذا القانون الا اذا تحققت من وجود الصالح العام . والأمثلة كثيرة على تدخل السلطة الحاكمة بالسلطة الادارية وحرص الحقوق الادارية على استبعاد الاهواء السياسية ومنع تأثير رجال الحكم في عمل الادارة تأثيراً يخرج هذا العمل عن حدوده القانونية الأصلية ، وعلى الزام الادارة ايضاً بحدودها فلا تتعداها، والحكم الأخير في ذلك للقضاء الاداري . وكل ما قلناه الى الآن عن صلة الحقوق الدستورية والادارية من حيث الموضوع ينطبق على الدولة الوحيدة Etat unitaire ، ولكن الأمر يزداد تعقيداً في الدولة الاتحادية Etat fédéral حيث لا يقتصر التدخل على أعمال السلطة الحاكمة والادارية بل يأتي تدخل جديد بين السلطات الاتحادية وسلطات الدول المنضمة في الاعمال الادارية التي قد تكون من صلاحية الاتحاد أو من صلاحية الدول المنضمة فيه ، والحكم في كل نزاع في هذا الصدد يكون عادة في بعض هذه الدول لقضاء اداري اتحادي توضع أحكام تأليفه عند وضع الاحكام الناطمة للاتحاد . هذا غيض من فيض من الامور والاعمال الدالة على شأن البحث في صلة الحقوق الادارية بالدستورية نكتفي به الآن وننتقل الى صلة الحقوق الادارية بالدولية .

٣ - صلة الحقوق الادارية بالحقوق الدولية :

تتضح لنا صلة الحقوق الادارية بالحقوق الدولية حين ننظر الى جزء من نشاط الدولة الاداري يتجاوز حدود الدولة نفسها بسبب من الأسباب التي تجعل لهذا النشاط امتداداً وصفة دوليين ، وكذلك حين نلمس أثر الحقوق الادارية في نشوء مفهوم الحقوق الادارية الدولية التي جاءت في الميدان الدولي تمنح نهج الحقوق الادارية في الميدان الداخلي .

أما نشاط الدولة الاداري ذو الامتداد الدولي فهو في الأحوال التي تتصل فيها الدولة في أعمالها الادارية بالهيئات الأجنبية فتدخل السلطة الادارية الوطنية في صلات مع بعض الأشخاص أو الجماعات تمس الوظيفة العامة أو تتناول أشغال الدولة وحاجاتها فقد تستخدم الدولة بعض الخبراء الأجانب أو تقبل في تعهداتها شركات أجنبية أو تمنح امتيازاً في استثمار ثروتها ومرافقها العامة أو ادارتها الى المؤسسات الأجنبية ، فما هي القواعد الحقوقية التي تطبق في مثل هذه الأحوال وما هي المحاكم الصالحة للنظر في الخصومات الناشئة عنها ، وهل تطبق هنا شيئاً من قواعد الحقوق الدولية وتلتبس اختصاص محكمة العدل الدولية مثلاً أم تنقف عند حدود الحقوق الادارية الداخلية والقضاء الوطني من عادي وإداري ؟ ففي الحالات التي لا تُبنى فيها هذه الصلات على عقد معين يُفترض بالبداية أن الذي تقدم للعمل في دولة ما وهو أجنبي عنها قد قبل بأحكامها مادام لم يطلب عقداً خاصاً استثنائياً ، وفي الحالات التي يوجد فيها هذا العقد ويكون صريحاً كل الصراحة فانما يُعتمد الى أحكامه التي جاء بها فهو شريعة المتعاقدين فيما لا يخرج على النظام العام ، أما الصعوبة فهي عند الأحوال التي يوجد فيها عقد ولا ينص مثلاً على حالات إلغائه أو انقضاء الصالح للنظر في الخصومات الناشئة عند تطبيقه ، أو في الحالات التي لا يوجد فيها مثل هذا العقد وزعم الطرف المتعاقد مع الدولة أنه يستطيع أن يطلب تطبيق أحكام الحقوق الدولية . وقد رأينا في الأحداث الأخيرة في إيران بعد صدور قانون فيها بتأميم البترول الذي تتمتع بامتياز استخراجه

شركة أجنبية كيف أن هذه الشركة حاولت أن تستبعد تطبيق أحكام الحقوق الإيرانية وطلبت أن يُنظر في نزاعها مع هذه الدولة أمام محكمة العدل الدولية فقضت هذه بعدم اختصاصها للنظر في هذا الموضوع ، فهو لا يعدو أن يكون عقداً انتهى بالتأميم قبل وقته فللشركة إن شاءت أن تشتكي من تصرف حكومة إيران معها أمام القضاء الإيراني الذي ينظر في هذه الواقعة على ضوء العقد المعقود مع الشركة وعلى ضوء أحكام الحقوق العامة في إيران . وإذا كانت محكمة العدل الدولية اتجهت في هذه الواقعة هذا الاتجاه، فإنها في واقعة أخرى نظرت في قضية امتيازاته Mavrommatis أحد اليونانيين في فلسطين وقعت إبان الانتداب إذ اختصم مع الحكومة البريطانية المنتدبة في موضوع هذا الامتياز فاتجه الى حكومة اليونان وطلب اليها أن تتبنى شكاته على الحكومة البريطانية أمام محكمة العدل الدولية في لاهاي وأقرت هذه المحكمة اختصاصها للنظر في هذه القضية مستندة إلى نص دولي هو ما جاء في عقد الانتداب من أن النزاع بين الدولة المنتدبة والدول الأخرى في شؤون الدولة المنتدب عليها يرى أمام محكمة لاهاي، وقد اعتبرت المحكمة أن قضية الامتياز التي عُرِضت عليها تدخل في هذا النطاق مادامت قدمتها اليها حكومة اليونان (١) .

ومن صلات الحقوق الإدارية بالدولية أيضاً ما نراه من تعطل بعض أحكام الأولى أمام فئة من الأجانب تتمتع بحصانة خاصة في الدولة وهم رجال السلك السياسي والقضائي فأحكام الحقوق الدولية القائمة على التعامل بالمثل تمنحهم في الدولة التي يمثلون بلادهم فيها امتيازات جمة وحصانة منيعة يتوقف عندها مفعول القوة التنفيذية للمقررات الإدارية أو يتجانب ظل هذه المقررات بالمرة ، وأبسط مثال على ذلك أن رجل الضابطة

(١) انظر في هذا الصدد الدراسات المختلفة عن الانتداب البريطاني في فلسطين وانظر بوجه

خاص هذا المرجع :

Feinberg , La juridiction de la Cour permanente de Justice internationale dans le système des mandats , Paris 1930 .

الادارية الذي يسهر على تنفيذ الأنظمة الادارية المتعلقة بالسير مثلاً لا يستطيع أن ينظم ضبط المخالفة بحق سيارة يسوقها أحد الممثلين السياسيين للدول الأجنبية ، وكل ما تستطيع أن تفعله الدولة أمام هذا الذي يخالف أحكام حقوقها الادارية مستغلاً تمتعه بالحصانة الدبلوماسية هو أن تطلب الى حكومته استدعاءه وتعيين آخر مكانه اذا ما تبادى باستهتاره بالحقوق الوطنية .

أما أثر الحقوق الادارية في نشأة الحقوق الادارية الدولية فهو ما نراه من قيام بعض الدوائر العامة الدولية على سداد الحاجات العامة ذات الصفة العالمية ، والأصل في هذه الحاجات أن تلبى في النطاق الوطني على يد الدوائر العامة الوطنية في كل دولة ، لكن الضرورة قد تقضي بتنسيق أعمال هذه الدوائر الوطنية تنسيقاً عالمياً أو تحقيق الاتصال والانسجام فيما بينها لأن الحياة الدولية الحديثة أنشأت علاقات كثيرة بين مختلف الدول فضلاً عن أن الضرورة المحضة قد أملت على الدول تحقيق التضامن الدولي في سداد بعض الحاجات العامة التي قد تكون ذات طابع وطني بحت ولكن عملها يتجاوز حدود الدولة كتبادل البريد والاتصال السلكي أو اللاسلكي بين مختلف الأفراد في متباين الدول ولهذا قام اتحاد البريد الدولي ويكاد يقوم اتحاد في الشؤون الأخرى ؛ كما أن الوجدان العالمي يفترض قيام تنظيم دولي معين لتنسيق الجهود المبذولة في كل دولة لمكافحة الأخطار التي لا يقتصر أثرها على تلك الدولة بل تهدد الدول الأخرى كافة وبخاصة بعد تقدم المواصلات العالمية وسرعتها ولهذا مثلاً قامت منظمة الصحة العالمية ومنظمات التغذية والزراعة الخ . . . وهناك أخيراً التوجيه العالمي في ميدان العلم والثقافة إذ تحاول دائرة عامة دولية جديدة أن تحدث أثراً فيه وهي منظمة اليونسكو الخ . . . ولو رجعنا الى نسيج هذه الدوائر انعاما الدولية الى الأنظمة التي تربطها بموظفيها وتنظيم أعمالهم وحقوقهم وواجباتهم الى الأحكام التي توجه أعمالها وتسير بموجبها ادارتها لوجدنا في ذلك شهاً بالأوضاع الماثلة في الحقوق الادارية الوطنية ، فالاقتراب قد تم بطبيعة الأمر عن هذه الحقوق الأصلية والتجارب الداخلية والسوابق الجارية في ميدانها كانت ماثلة حتماً في خاطر الذين تصدوا لوضع أحكام الدوائر العامة الدولية

والموظفين الدوليين فأخذوا عنها بالشعور أو بالاشعور ، وهكذا فإن الحقوق الادارية الوطنية تؤثر من غير شك في ولادة قواعد الحقوق الادارية الدولية وتقوم أمامها مثلاً يؤخذ عنه وينسج على غراره .

٤ - صلة الحقوق الادارية بفروع الحقوق الأخرى :

ليس الذي سقناه الى الآن من علاقة الحقوق الادارية بفروع الحقوق الأخرى من خاصة وعامة كالحقوق المدنية والدستورية والدولية إلا أمثلة فحسب ، فاهذا كل ما في البحث فهو واسع الأطراف يتناول أكثر الأعمال مثلها تتناول الحقوق الادارية في صلاتها مختلف فروع الحقوق أيضاً ، ولولا أننا نلتزم ما أمكننا حدود الایجاز في بحثنا لوجدنا الكثير من وجوه الاتصال بين الحقوق الادارية والحقوق التجارية أو الحقوق الدولية الخاصة أو الحقوق الجزائية وبخاصة في هذه الأخيرة حيث تأتي الأحكام الزاجرة لتصون الادارات العامة وتحمي الموظفين أو لتزيد العقوبة عليهم إذا هم استثمروا سلطاتهم وأسأوا الاستعمال ، وان من بين مهام الفقهاء الاداريين أن يوضحوا للقضاة والفقهاء الجزائيين الغموض الذي يعترضهم في بعض النصوص الجزائية التي تتناول الادارة او الموظفين كأن يجعل قانون الجزاء حماية خاصة لفريق من الموظفين يصفهم بأنهم « يمارسون السلطة العامة » أو ينزل عقوبة معينة « بالموظفين الذين يرتبطون بالدولة بعقدهام » الى آخر هذه الأبحاث التي حاولنا الأخذ بنصيب منها في محاضرات لنا في الحقوق الادارية مع التعمق وبدأناها منذ عامين في صف الاختصاص في كلية الحقوق بدمشق .

وهناك أيضاً فروع جديدة من الحقوق بدأت تنشأ على حساب الحقوق الادارية نفسها كقواعد الحقوق الجوية التي ترتبط بالحقوق الادارية ارتباطاً وثيقاً سببه أن هذه القواعد الجديدة توشك أن تكون في بعضها جزءاً من الحقوق الادارية ولكن اتصالها بأحكام الحقوق التجارية أو الدولية مثلاً ووجود مقومات خاصة أخرى لهذه الحقوق الجوية الجديدة كل ذلك يجعلها تشكل كياناً مستقلاً سيثبت ويرسخ في الأذهان

مع الأيام . وهنالك أيضاً صلة الحقوق الادارية بقواعد الأصول ، أصول المحاكمات المدنية والجزائية ، وبغيرها من فروع الحقوق جديدها وقديها مما لا يتسع لنا بمحثة في هذا الكتاب الموجز ، ولهذا نقف عند هذا القدر وننتقل الى بيان مصادر الحقوق الادارية وطابعها المميز في سورية .

مصادر الحقوق الادارية والطابع المميز لها في سورية :

إن مصادر الحقوق بوجه عام هي اليوم بالتسلسل القانون والعرف والاجتهاد والفقه . أما الحقوق الادارية كما ندرسها الآن فقد كان أول مصدر لها الاجتهاد واستكملت بنائها على يد الفقهاء والمشرعين بالفقه والقانون .

وقد وجدنا نحن في سورية قواعد حقوقنا الادارية قائمة بالقوانين ويدخل في نطاقها المراسيم التشريعية والأنظمة العامة . أما الاجتهاد فلم يكن له أثر قوي في بلادنا والمحكمة الادارية الأولى التي عرفناها كانت مجلس الشورى الذي لم يمارس عمله كقضاء اداري شبه صحيح إلا اعتباراً من عام ١٩٣٥ ثم ألغي عام ١٩٣٨ وأعيد عام ١٩٤١ ثم انتهى عمله عام ١٩٥١ تنفيذاً لحكم الدستور الجديد الصادر عام ١٩٥٠ الذي أنشأ المحكمة العليا وهي محكمة دستورية وأعطاهها من قبيل التوسع صلاحيات ادارية في دعوى الابطال ثم ذهبت المحكمة العليا وحلت محلها من حيث الصلاحيات الادارية غرفة ادارية في محكمة التمييز اعتباراً من عام ١٩٥٢ ، وهكذا لم يكن في حياة هذا القضاء الاداري المضطرب مُتَسَعٍ لاستقرار اجتهاده . وأما الفقه فلم يلعب في بلادنا الدور الذي له في غيرها وبخاصة في فرنسا حيث وقف من وراء الاجتهاد يستخرج المبادئ العامة للحقوق الادارية من ثنائيا أحكام مجلس الدولة ومحكمة الخلافات ، بل إن تأليفنا العربية في سورية كانت حتى في نطاق النظريات العامة المأخوذة عن المصادر الاجنبية مقصورة بعض التقصير فلم تستوفِ بحجتها بشكل علمي دقيق كاف ولم يوجد في سورية بعد من يترصد قرارات المحاكم الادارية وينقدها أو يعلق عليها بانتظام واستمرار .

تقف إذن عند القوانين التي تشكل في سورية مصدراً أساسياً للحقوق الادارية
وتدخل تحت لوائها المراسيم التشريعية والأنظمة وليسنا هنا في صدد البحث بالتفصيل
في طبيعة هذه القوانين والمراسيم التشريعية والأنظمة فسيأتي ذكر ذلك في مكانه من الكتاب
ولإنما نحب أن نشير هنا إلى أن الأصل في القوانين أن تصدر بشكل قواعد حقوقية
تقرها السلطة التشريعية وتنشرها السلطة التنفيذية وفق الأصول الدستورية، ولا تكون
القوانين دائماً متضمنة سائر الأحكام التفصيلية في الأمور التي تأتي عليها ولذلك يكل
المشرع إلى رئيس الدولة مثلاً بما يملكه في الدستور من سلطة تنظيمية أن يصدر
مراسيم تتم أحكام القانون أو يكل هذا الأمر إلى بعض العناصر المركزية أو اللامركزية
القائمة على العمل الاداري فتصدر الأنظمة بقراراتها، وهكذا تكون الأنظمة
مقررات ادارية صادرة بشكل مراسيم تنظيمية او عادية أو بقرارات تضعها هيئات
ادارية مختصة بتكليف من القانون إتماماً لأحكامه . هذه هي الأنظمة التي أدخلناها
تحت لواء القوانين فما هي المراسيم التشريعية وكيف تكون لها قوة القانون ؟ هذا
يبت القصيد من بحثنا ، ففي هذه المراسيم التشريعية وما يشبهها نجد الطابع المميز لصادر
الحقوق عامة ، والحقوق الادارية بوجه خاص في سورية .

فالمراسيم التشريعية في الأصل هي مراسيم تصدر عن السلطة التنفيذية متضمنة
أحكاماً لها قوة القانون ونفاذه وهي تصدر في بعض الدول وفقاً لأحكام الدستور
الذي يخول السلطة التنفيذية بنص صريح هذه الصلاحية التشريعية في بعض الأزمات
وقد يولمها هذه السلطة بشكل مباشر أو يجعلها مقيدة بتفويض يصدر عن السلطة
التشريعية من أجل وضع التشريع العاجل في الأحوال الاستثنائية، وقد تصدر المراسيم
التشريعية دون الاعتماد على نص صريح في الدستور ، فقد يكون الدستور ساكناً
في هذا الصدد فيفسر سكوته بإمكان تنازل السلطة التشريعية عن حقها في التشريع
في بعض الأحوال والأمور إلى السلطة التنفيذية ضمن الشروط التي تضعها السلطة
التشريعية في القانون الذي تصدره بهذا الصدد .

هذه هي المراسيم التشريعية الأصولية المعروفة في الحقوق الدستورية الأصلية

وهي تختلف كل الاختلاف عن القرارات التشريعية التي أصدرها من كان يسمى المفوض السامي في سورية وعن المراسيم التشريعية التي كانت تصدر عن حكومات عنها المفوض الفرنسي وأعطاه حق التشريع تحت إشرافه ورقابته فلا تنفذ التشريعات الصادرة عن هذه الحكومات إلا بعد موافقته فضلاً عن أنه كان يصدر قراراته التشريعية في نفس الوقت إلى جانب المراسيم التشريعية التي كانت تصدر عن حكوماته وكان ذلك بين عامي ١٩٢٠ و ١٩٤٣ (١). ثم عرفنا في سورية نوعاً جديداً من المراسيم التشريعية يصدر في ظلال الانقلابات والحكومات الواقعية اعتباراً من ٣٠ آذار ١٩٤٩. وتفصيل ذلك كله فيما يلي :

دخلت فرنسا سورية بالتدريج من عام ١٩١٨ إلى عام ١٩٢٠ دخول الفاتحين واتخذت لنفسها حق التشريع في البدء بالاستناد إلى أحكام المادة ٤٣ من نظام الحرب البرية الملحق باتفاق لاهاي المؤرخ في ٢٩ تموز ١٨٩٩ ثم بالاستناد إلى عقد الانتداب (٢).

أما المادة ٤٣ فتنص على ما يأتي: « حيث أن نفوذ السلطة القانونية قد انتقل فعلاً إلى القوات المحتلة فإن هذه القوات تتخذ التدابير المتعلقة بها لإعادة وتأمين النظام والحياة العامة في حدود الإمكان على أن تحترم القوانين النافذة في البلاد ما لم يحدث مانع مطلق ». وبفعل هذه المادة أقيمت فرنسا على بعض التشريعات العثمانية التي كانت سائدة في سورية وأضافت إليها تشاريح استندت في إصدارها إلى أنها تحتل أرضاً عدوة وكانت تشرع في الجزء الذي كانت تحتله من سورية بين عامي ١٩١٨ و ١٩٢٠ وشمل سورية الحالية كلها بعد ٢٤ تموز ١٩٢٠، أما بقية الأراضي السورية فمنها ما خضع إلى الانتداب الانكليزي في الجنوب وهي فلسطين وشرقي الأردن ومنها ما ألحق بتركيا

(١) انظر ص ١٦٩ — ١٧٩ من أطروحة المؤلف التي أشرنا إليها في الصفحة ٢٣ من هذا الكتاب .

(٢) يُلاحظ في الجزء الأول من مجموعة قرارات المفوضية الفرنسية في سوريا ولبنان إشارة إلى هذا السند .

في الشمال أو بالعراق في الشرق . واستمرت فرنسا تشرع على هذا الوجه حتى ٢٩
ايلول ١٩٢٣ ، وقد تجاوزت فرنسا حدودها المرسومة لها فاذا هي باسم هذه السلطة
التشريعية الاستثنائية تقسم البلاد وتفرقها بالقرارات التشريعية الصادرة عن ممثلها
في سورية (١)...

وفي ٢٩ ايلول ١٩٢٣ تبدأ سلطة فرنسا في سورية تتخذ وصفاً جديداً مستمداً
من أحكام نظام الانتداب (على أننا سنرى في مباحثنا المقبلة وبخاصة عند البحث في
التقسيمات السياسية والادارية في سورية في باب التنظيم الاداري من هذا الكتاب أن
فرنسا كانت تعتبر نفسها كدولة منتدبة اعتباراً من عام ١٩٢٠) . وقد جاء هذا النظام
في المادة ٢٢ من صك عصبة الأمم الموضوع في صلب معاهدة فرساي وهو يضع على
عاتق الدولة المنتدبة التي تختارها العصبة أن تهدي البلاد « القاصرة » الى السبل التي
توصلها الى حياة الاستقلال وأن تمدّها بالنصح والمساعدة في هذا الصدد . على أن
المجلس الحربي الأعلى الذي كان ما يزال قائماً عام ١٩٢٠ تجاوز على صلاحيات
العصبة وسمى هو نفسه الدول المنتدبة بقراره الصادر في ٢٥ نيسان ١٩٢٠ . وكان على
فرنسا أن تضع عقد الانتداب على سورية ضمن الشروط المحددة بالمادة ٢٢ من صك
العصبة ولكنها لم تعدّ عقداً يطبق أحكام هذه المادة بل حصلت على موافقة مجلس عصبة
الأمم على عقد موقت أسمته « إعلان الانتداب » Déclaration de mandat وقد
صدق هذا العقد في ٢٩ ايلول ١٩٢٣ ، وجاء ينظم علاقات فرنسا بسورية خلال
ثلاث سنين فقط وتتعهد فرنسا أن تضع في هذه المدة عقداً نهائياً ينظم علاقاتها بالدولة
السورية الناشئة وفق أحكام المادة ٢٢ من صك العصبة وأن تعقد هذا العقد مع
الحكومة المحلية التي ستعمل على تأليفها برضا الشعب في هذه الفترة .

وبحكم المادة الأولى من ذلك العقد الموقت احتفظت فرنسا لنفسها بحق التشريع
في مدة السنين الثلاث ثم امتدت هذه المدة حتى عام ١٩٤٣ . . . ذلك أن فرنسا

(١) انظر تفصيل ذلك في أطروحة المؤلف المشار إليها في الصفحة ٢٣ من هذا الكتاب .

لم تجر الانتخابات التي كان يُرجى أن تنبثق عنها الحكومة التي تعقد مع السلطة الفرنسية عقداً يبين صلتها بالحقوقية بالدولة السورية، وتذرعت فرنسا لـرجائها بالثورة السورية التي جرت عام ١٩٢٤ - ١٩٢٦ ، فلم تجر الانتخابات إلا عام ١٩٢٨ ، وانعقدت الجمعية التأسيسية السورية في ٩ حزيران من ذلك العام . ولورجعنا إلى أحكام الانتداب وأحكام العقد الموقت ومذاكرات اللجنة الدائمة للانتدابات لدى عصبة الأمم وتعليقات فقهاء الحقوق الدولية لوجدنا ألا شك في أن الصلاحيات المطلقة التي كانت تمارسها فرنسا - على فرض صحتها - قبل عام ١٩٢٨ وفي مقدمتها الصلاحية التشريعية قد انتهت يوم ٩ حزيران ١٩٢٨ بانعقاد الجمعية التأسيسية السورية . وكان يمكن لفرنسا أن تعقد مع ممثلي البلاد الشرعيين العقد المنصوص عليه في المادة ٢٢ من صك العصبة ولكنها فضلت أن تحل الجمعية التأسيسية حين اصطدمت مع المفوض السامي حول تفاصيل تتعلق باستقلال سلطات الدولة مما يتصل بعقد الانتداب المنتظر بطبيعة الحال ، فاذا المفوض السامي يؤجل اجتماعات الجمعية ويحلها في النهاية ويستمر على إصدار التشريع بنفسه بقرارات تحمل اسمه وتوقيعه او بمراسيم تشريعية تصدر عن الحكومات التي كان يعينها ويفوضها حق التشريع الذي هو في الأصله ... وهكذا جاءت هذه القرارات والمراسيم التشريعية وهي ليست في شيء من تلك المراسيم التشريعية الأصولية المعروفة في البلاد ذات الأوضاع الدستورية السليمة، وقد تضمنت هذه التشريعات كثيراً من الأمور التي ترجع إليها في حقوقنا الادارية والتي وصفناها بأنها الطابع المميز لمصادر الحقوق الادارية في سورية إذ هي من حيث أصلها مطعون في شرعيتها ومع ذلك فإنها ما تزال نافذة الى الآن باسم الواقع وحده وبفعل قوة الاستمرار كما لو كانت قانوناً صحيحاً . . .

على أننا عرفنا في هذه المدة أحوالاً دستورية شبه صحيحة كان يصدر فيها التشريع بالقوانين والمراسيم التشريعية الأصولية خلال أعوام ١٩٣٢ - ١٩٣٣ و ١٩٣٧ - ١٩٣٩ وإن تكن المفوضية الفرنسية قد استمرت على التشريع في نفس الوقت مع التشريعات الصادرة عن السلطات النيابية المستقلة . وقد دام ظل فرنسا قائماً فوق تشريعنا

حتى عام ١٩٤٣ ، فلقد بدأ العهد النيابي الدستوري يوم ١٧ آب ١٩٤٣ وانجاب ظل فرنسا منذئذ نهائياً عن تشريعنا السوري كما جات قواتها نهائياً عن البلاد في ١٧ نيسان ١٩٤٦ واستمر هذا العهد حتى ٣٠ آذار ١٩٤٩ .

يومئذ وقع الانقلاب الأول وخرج علينا ببدعة في التشريع معروفة في البلاد التي تتعرض للهزات السياسية العنيفة والاضطرابات الداخلية كدول أمريكا الجنوبية ، فصدر التشريع بأوامر عسكرية أو مراسيم تشريعية يفرضها القائد العام للجيش والقوى المسلحة اعتباراً من ٣٠ آذار ١٩٤٩ حتى ٢٩ حزيران ١٩٤٩ اذ صدر في ذلك اليوم أول مرسوم تشريعي إثر التصويت المعروف الذي جرى يوم ٢٥ حزيران وجعل صاحب الانقلاب رئيساً للجمهورية فراح يصدر التشريع بهذه الصفة . ولما وقع الانقلاب الثاني في ١٤ آب ١٩٤٩ صدر التشريع على يد المجلس الحربي الأعلى في فترة قصيرة من ١٤ الى ١٨ آب ١٩٤٩ ثم على يد الحكومة التي عينها ذلك المجلس اعتباراً من ١٨ آب ١٩٤٩ . وفي ١٩/١٢/١٩٤٩ بينما كانت الجمعية التأسيسية تبدأ جلساتها لتنظيم السلطات تنظيمياً موقئاً ولتنظر في تخويل الحكومة المنبثقة عنها حق التشريع لتفرغ الجمعية لانعداد الدستور الجديد ، كان انقلاب ثالث يقع في صفوف العسكريين هذه المرة ولكن أثره سيمتد بطبيعة الأمر الى الجهاز السياسي . وقد عدنا الى الشكل النيابي مع الدستور الجديد اعتباراً من ٥ ايلول ١٩٥٠ وعاد التشريع يصدر بالقوانين عن المجلس النيابي وبالأظمة تنفيذاً لأحكام القوانين ، أما المراسيم التشريعية التي تصدر عن السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية فلم يقرّ أسلوبها الدستور الجديد ومنع هذا التفويض . غير أن هذا العهد النيابي لم يدم طويلاً لأن ازدواج السلطة الذي بدأ مع الانقلاب الثالث يوم ١٩/١٢/١٩٤٩ ، حين احتفظ العسكريون بالجهاز السياسي القائم مع اشرافهم عليه وحرصهم على شؤون الدولة العليا ، قد انتهى بطبيعة الأمر الى الوحدة وانجابت السلطة السياسية القائمة أمام السلطة العسكرية بالانقلاب الرابع الذي اتخذت خطواته المتتالية بين ٢٩/١١/١٩٥٤ و ٣/١٢/١٩٥٤ فكان مطلع عهد واقعي جديد يتخذ فيه التشريع بالمراسيم التشريعية وتصدر عن رئيس الدولة وحده أولاً ، ثم بمعونة

مجلس الوزراء اعتباراً من تنظيم السلطات العامة الموضوع بالمرسوم التشريعي ذي الرقم ٢٥٧ في ٨ حزيران ١٩٥٢ وما نزال على هذا الأسلوب الى اليوم .
هذه هي مصادر الحقوق الادارية وقد وقفنا من بينها عند الطابع المميز لها في سورية ، ونختتم الآن هذا الفصل الأول بالقاء نظرة على دعائم الحقوق الادارية وهي موضوع فصولنا الثلاثة التالية .

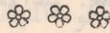
٧ دعائم الحقوق الادارية :

إنّ الدعائم التي تقوم عليها الحقوق الادارية بمفهومها الحديث ترجع أولاً الى تاريخ نشوئها وما كان للأحداث السياسية والاجتماعية من أثر فيها ، وهذا مبدأ فصل السلطات أولى دعائم بحثنا في الرجوع وراء منابع الحقوق الادارية لأنه حين طبق في الميدان الدستوري وآتى نتائجه المباشرة هناك قد استتبع آثاراً بعيدة المدى في ميدان آخر هو ميدان الحقوق الادارية ، تلك القواعد الحقوقية التي بدأت آتخذ تعرف الوجود على يد القضاء الاداري المستقل ، وقد كان وجود هذا القضاء الجديد ضرورة أملاها استقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية بفعل مبدأ فصل السلطات وامتناع النظر على القضاء العادي في شؤون الادارة وسير الدوائر العامة . وقد بدأ القضاء الاداري عمله وليس بين يديه قانون يحكم به ولا ناظم يبين حدود اختصاصه فأملى ذلك كله بنفسه مستنداً الى الدعامة الأساسية في بنية الحقوق الادارية وهي مفهوم الصالح العام الذي يدعم وجود الادارة وأعمالها وامتيازاتها مثلما يدعم وجود الدولة كله في الأصل ، وما كانت الدولة لتعرف الوجود الحقوقي الاجتماعي القريب من الكمال لولا الجهاز الاداري الذي ينبغي أن يكون ما أمكن قريباً من الكمال لأنه يقوم على تحقيق رغبات الأفراد في حياتهم المشتركة وتلبية حاجاتهم العامة فيعمل هذا الجهاز الاداري عمله الحق بوازع الصالح العام وحده لأنه هو الذي يحقق رغبات الأفراد جميعاً حين يسمو على كل منهم ويتجاوز حدود مصالحهم

الشخصية . وتألف الجهاز الاداري على هذا الوجه في الدولة من عناصر متفرقة في أعمالها مجتمعة في أهدافها هي الدوائر العامة وهي الدعامات التي تدور حولها وتطبق عليها قواعد الحقوق الادارية سواء في إحداثها - أي إحداث هذه الدوائر - أم إلغائها أم تنظيم أعمالها وتبعاتها وعلاقاتها بعضها ببعض وعلاقاتها بالأفراد .

هذه هي دعائم الحقوق الادارية التي سنراها تباعاً في الفصول الثلاثة الآتية

من هذا الباب .



الفصل الثاني

مبدأ فصل السلطات

وأثره في تاريخ نشوء الحقوق الادارية

أثر مبدأ فصل السلطات في فرنسا في نشوء القضاء
الاداري والحقوق الادارية في المرحلة الاولى من حياتها
وكيف تحول مفهوم الحقوق الادارية في المرحلة الثانية ،
أثر هذا المبدأ في سورية الحديثة وقيمة الحقوق الادارية
فيها سواء عند وجود القضاء الاداري أم عند زوال ظله .

كيف نشأت الحقوق الادارية التي يتطلع اليها الباحثون اليوم باعجاب لا ينتهي
أمام أحكامها الجريئة المتحررة ، وكيف تميزت من بقية فروع الحقوق ، وكيف استقرت
قواعدها بمفهومها الحديث ، ومتى أطلست على الوجود وما عمرها في هذا الزمان؟ يكتب
الفقهاء أن قواعد الحقوق الادارية انبثقت عن قرارات مجلس الدولة الفرنسي ابتداء
من مطلع القرن التاسع عشر واتخذت طابعها الخاص في الربع الأخير منه بعد أن
أنشأ التشريع في فرنسا محكمة الخلافات، ثم جاء القضاء الاداري لاني فرنسا وحدها
بل في أطراف العالم أيضاً يُثبت أو يُججد القواعد التي أقرها الاجتهاد المبدع لهذه
الحقوق الوليدة .

إن نشأة الحقوق الادارية إذن ترتبط بنشوء مجلس الدولة الفرنسي الذي استتبع
فيما بعد تنسيق القضاء الاداري في فرنسا وغيرها على وجه يجعل المجلس مهمناً فوق

الحاكم الادارية المختلفة على أن يخضع هذا القضاء الاداري عند النزاع بينه وبين القضاء العادي إلى حكم محكمة الخلافات . ونشوء مجلس الدولة يرجع في الأصل إلى فراغ لمسه رجال الدولة في أعقاب الثورة الفرنسية فكيف كان هذا الفراغ وما هو سببه ؟ أما الفراغ فهو في انطلاق السلطة الادارية في الفترة القصيرة التي أعقبت الثورة من ربة القضاء ، وأما سببه فهو الشكل القاسي العنيف الذي استمسك به رجال الثورة في أيامهم الأولى بمبدأ فصل السلطات .

أثر مبدأ فصل السلطات في فرنسا :

كانت فرنسا على شفا الثورة ، وكان مفكروها السياسيون يتطلعون بلهفة وأمل عظيمين إلى التنظيم السياسي في انكلترا الذي كان يمدحو قوة الملك ويجعلها للحكومة وهي السلطة التنفيذية الحقيقية في الدولة وهي التي تعمل عملاً منفصلاً عن ذلك الذي تنهض به كل من السلطتين التشريعية والقضائية ، في حين لم يكن من هذا كله شيء في فرنسا بل كانت الفوضى وكان الارهاب والنظام الملكي الذي تحول إلى استهتار رجل واستبداد حاشية ...

وكان بين أولئك المفكرين السياسيين الفرنسيين صاحب الدعوة لتوزيع السلطات في فرنسا : مونتسكيو Montesquieu ، وارتبط اسمه فيها بمبدأ فصل السلطات Séparation des pouvoirs رغم أنه هو نفسه لم يستعمل كلمة « الفصل » في عرض آرائه . وقد كتب مونتسكيو عن ذلك في كتابه «روح القوانين» «Esprit des Lois» عام ١٧٤٨ في فصل أفرده للدستور الانكليزي اثر زيارته لانكلترا ، وقد استعرض في هذا الفصل الوظائف الكبرى للدولة وميز منها ثلاثاً رئيسية هي التشريعية والتنفيذية والقضائية ثم قال « اذا ما اجتمعت لشخص واحد أو هيئة واحدة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فليس ثمة من حرية ، اذ يُخشى أن يعتمد صاحب الحكم أو المجلس إلى اصدار قوانين غاشمة يطبقها بظلم .. وليس ثمة من حرية أيضاً اذا ما كانت السلطة القضائية غير منفصلة عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية ، فاذا ما جمعت السلطة

القضائية والسلطة التشريعية فإن السلطان على حياة المواطنين وحريةهم يضحى استبداداً
اذ يغدو القاضي هو المشرع ، وإذا ما جمعت السلطة القضائية والسلطة التنفيذية فإن
القاضي قد يحمل بين جنبيه قوة الظلوم .. سيضيع كل شيء إذا ما الرجل نفسه أو
نفس الهيئة من الرجال الرئيسيين أو من النبلاء أو من الشعب مارست هذه
السلطات الثلاث» (١).

ولم يكن مونتسكيو أول من تحدث بين المفكرين السياسيين عن وظائف الدولة
وميز بعضها من بعض فقد قرأ العالم قبله مثل قوله لدى « أرسطو » الذي يميز في كتابه
« السياسة » بين الجمعية العمومية التي تتناقش في المسائل العامة وبين هيئة الموظفين
وهيئة القضاة ، وكذلك غروسيوس Grotius ولوك Locke وبودان Bodin ،
ولكن مونتسكيو امتاز منهم بأنه صنف وظائف الدولة واستخرج الهدف العملي من
تصنيفها فآتت أفكاره بعض ثمارها في طلائع حياة الثورة الفرنسية . وقد كتب
مونتسكيو آراءه السياسية في وقت كانت فيه فرنسا ترقد على اتون من القلق يتفاعل
فيه اشمزاز الشعب من سياسة الحكم المطلق وفقره المدقع أمام طلبات الخزينة المرهقة
وضيق المفكرين السياسيين بنظام الحكم القائم الذي كان يجمع في شخص الملك كافة
السلطات فكان أبعد ما يكون عن نظام الحكم التمثيلي المتوازن الذي كانت تنعم به
انكلترا وتشع أضواؤه على الخاصة من الشعب الفرنسي .

وكان من عيوب الحكم القائم عيب فاضح فادح هو الذي نعينه بدراستنا هنا وهو
الذي كان بين العوامل الفعالة في القضاء على ذلك الحكم عام ١٧٨٩ بعد نصف قرن
من كتاب مونتسكيو . هذا العيب هو تداخل السلطتين القضائية والتنفيذية - ونخص
بالذكر هنا من السلطة التنفيذية نشاطها الإداري - وشلل عمل الإدارة بتأثير السلطة
القضائية المتمثلة آنذ بمجالس دُعيت « Parlements برلمانات » .

(١) انظر Barthélemy et Duez في ص ١٣٨ وما بعدها من كتابها :

Traité de droit constitutionnel, Paris 1933.

كانت البرلمانات في فرنسا تملك حق تسجيل القرارات الصادرة عن الحكومة وبذلك تكتسب صفة التنفيذ فكان رفضها للتسجيل يشل عمل الإدارة وكان لابد من حضور الملك بنفسه ليثني المجالس عن رفضها إذ يعبر حضوره عن قبوله للتسجيل وهو صاحب الحق الأصيل وليس أمام أعضاء تلك المجالس وهم وكلاؤه في القضاء المفوض إلا أن يرضخوا لإرادته هو صاحب القضاء ، وكانت هذه البرلمانات تملك أيضاً حق الاعتراض على أعمال السلطة الادارية وحق محاكمة رجال الإدارة وكان لا يُنجز رجل الادارة المائل أمامها للمحاكمة إلا أن يطلب الملك اضبارة الدعوى اليه فهو الاصل في القضاء وله أن يعيد الى نفسه بنفسه في القضية التي تحلوه له صلاحيات كان أولى غيره القيام بها . وهكذا كان الملك في الحالين هو الذي يعدل من تمادي البرلمانات على الادارة باعتبار أنه هو الأصل في كل شيء وهو صاحب كل سلطة في الدولة بل هو في رأي نفسه ورأي من حوله من أتباعه مصدر السلطات فيها ، أما وأنه يجمع هذه السلطات فعلاً في يده فان له ان شاء أن يقضي ويحكم ويشرع بنفسه وله ان شاء أن يولي على بعض هذه الأمور أو كلها من يشاء ولاية مؤقتة ليس لصاحبها أي ضمانة او حصانة ! فلما أن اشتعلت نيران الثورة الفرنسية وقد استقر في أذهان رجالها نظام الحكم التمثيلي الذي يجعل الأمة مصدر السلطات والذي يفرق اعمال الدولة بين السلطات الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية وضعوا في الدساتير التي تعاقبت بعد الثورة المبدأ الذي اوضحه مونتسكيو لكنهم ازدادوا امعاناً في الحفاظ على حرفيته فهم لم يأخذوا منه روحه كما يفعل الانكليز بل استمسكوا به في اعنف صوره وجعلوا منه محوراً لبنان الدولة الحقوقي ذاهلين عما يؤدي اليه الفصل المطلق الكامل بين سلطات الدولة . وكان تطبيق المبدأ على هذا الوجه سبباً في ولادة القضاء الاداري الفرنسي وولادة الحقوق الادارية في فرنسا إذ لم يكتف رجال الثورة بأن اثبتوا في دساتير ما بعد الثورة الاحكام القاطعة بفصل السلطات فصلاً صارماً فيما بينها بل اصدروا القوانين التي تكفل حرية السلطة التنفيذية في اعمالها الادارية حتى اصبحت الادارة في السنين الاولى من الثورة بمنجاة من تدخل اي قضاء .. فلقد كانت الصورة السوداء للبرلمانات

التنظيم المسد

الإدارية (٥)

فالثورة لم تقصد أن تنقذ سلطة من سلطة لمنفعة إحدى السلطين بل لمنفعة الشعب الثائر في الحقيقة ، فكيف تُصان حقوق الأفراد وهل يكون ذلك بالرجوع الى حكم القضاء العادي ؟ كان هذا هو الفراغ الكبير الذي أحدثه ذلك التطبيق الدستوري القاسي لمبدأ فصل السلطات والرغبة الكاملة بمنع السلطة القضائية والمحاكم العادية من العودة إلى النظر في أعمال الإدارة ، فكان لا بد إذن من البحث عن قضاء خاص ينظر في قضايا الإدارة وحدها ، قضاء مستقل عن السلطة القضائية التي تنظم المحاكم العادية ، مستقل عن السلطة الادارية التي يحاكمها لئلا يتأثر بضغطها هي نفسها ، وقد نشأ هذا القضاء الاداري شيئاً فشيئاً في ظلال السلطة التنفيذية أيام بونابرت ثم تحول مع الأيام حتى أصبح له وجوده الحقوقي المنفصل وحكمه البعيد عن أهواء السياسة والإدارة وعن أساليب القضاء العادي .

وقد جاء دستور العام الثامن الذي صدر في عهد بونابرت في ٢٢ فرير Frimaire (١٢ كانون الأول ١٧٩٩) ووضع أول دعامة في بنية القضاء الاداري في فرنسا حين أعاد إلى الوجود « مجلس الدولة Conseil d'Etat » . وقد كان هذا المجلس قائماً قبل الثورة ولكن لم يكن له كبير شأن في عمله بل كان أشبه بمجلس وزراء استشاري إلى جانب الملك الذي كان وحده صاحب السلطان المطلق في الدولة ، فلما أعاده نابليون أعاد منه الاسم وغير من عمله تغييراً أساسياً فأصبحت مهام مجلس الدولة خمساً هي الآتية : ١ — إعداد وإنشاء نصوص القوانين ، ٢ — وضع أنظمة الإدارة العامة ، ٣ — إعطاء الرأي في بعض المقررات قبل اتخاذها باعتبار مجلس الدولة مجسماً أعلى للإدارة ، ٤ — تدقيق الشكاوى الواردة على الإدارة وإعداد مشاريع المراسيم التي تفصل فيها ، ٥ — تنشئة رجال الإدارة إذ يتدرب في مجلس الدولة على أعماله أشخاص يسمون بالمستمعين كأنهم في معهد إداري حتى إذا استكملوا تعليمهم وتكوينهم إدارياً عينوا في الوظائف الادارية العليا .

مجلس الدولة
نابليون

هذه المهام التي ألقاها نابليون على عاتق المجلس كانت متنافرة فيما بينها ، من ذلك مثلاً أن يُستشار مجلس الدولة قبل اتخاذ القرار الاداري في موضوع هذا القرار أو

أن يضع المجلس نظاماً عاماً من أنظمة الإدارة ثم أن تكون شكاوى الأفراد إلى هذا المجلس نفسه من ذلك القرار أو من ذلك النظام ، أفلا يجمع في هذه الحال صفة الخصم والحكم ؟ أما الذي يفسّر هذا التنافر الأصلي في تشكيل مجلس الدولة كقضاء إداري وبعده عن أن يكون في الأصل قضاء حقيقياً فهو أن فكرة حماية الإدارة كانت ما تزال ماثلة في الأذهان وستبقى رائد القضاء الإداري نفسه في بدء حياته . وقد تحول مجلس الدولة من تشكيله الأول واتخذ سبيله ليكون قضاء إدارياً صحيحاً مع الأيام فعدلت صلاحياته مع الزمن واتجهت نحو هدف أساسي هو إعطاء الأفراد حق مقاضاة الإدارة ولكن دون أن يتم ذلك أمام القضاء العادي فهذا يخل بالتوازن الذي جاء به مبدأ فصل السلطات ، وإنما يتم أمام قضاء مستقل يقوم عليه رجال من المختصين في الأمور الإدارية ومن أصحاب الكفاءة للحكم حتى إذا مثلت أمامهم الإدارة قدروا موقفها حق قدره وحكموا لها أو عليها حكماً لا يشل عملها ولا يطلق يدها بل يؤمن التوازن المطلوب بين الصالح العام الذي تعمل الإدارة باسمه وبين المصالح الخاصة للأفراد ، وقد صدرت هذه التعديلات في صلاحيات مجلس الدولة وتنظيم كيانه وعمله اعتباراً من المرسوم المؤرخ في ١١ حزيران ١٨٠٦ وتلته لإرادتان صدرتا في ٢ شباط و ١٢ آذار ١٨٣١ وتأييد ذلك بالقانون المؤرخ في ١٩ تموز ١٨٤٥ وتوجت هذه الأحكام كلها بالقانون الصادر في ٢٤ أيار ١٨٧٢ (١) . ونستطيع أن نجعل من هذا التاريخ الأخير حداً فاصلاً بين مرحلتين متباينتين من تاريخ القضاء الإداري ، ومن كيفية نشوء وتحول قواعد الحقوق الإدارية على يديه .

اول سدة الد
حياة بأهله
نصوصه

ففي المرحلة الأولى التي سبقت عام ١٨٧٢ بدأ القضاء الإداري حياته وليس في يديه نصوص صريحة تعين اختصاصه وتحدد نطاق القضايا التي يُسمح له بقبولها على الإدارة وتبين الحدود الفاصلة بين القضايا التي تعود له انحصاراً وبين القضايا الأخرى التي تعود للقضاء العادي ولا كانت أمامه نصوص صريحة في القواعد التي ينبغي أن

(١) انظر ص ٦٥ من كتاب Waline المشار اليه آتقاً في ص ٣٥ من هذا الكتاب .

يحكم بموجبها في النزاع المعروض عليه ، وكل ما في الأمر أن القانون كان يمنع بنص عام مقاضاة الإدارة أمام القضاء العادي ، ومع ذلك فإن القضاء العادي ذهب يزاحم القضاء الإداري واستمر يقبل الشكاوى من الأفراد على الإدارة ويحكم فيها بقواعد القانون المدني . . ولما كانت فكرة حماية الإدارة هي الأصل في نشوء القضاء الإداري ، وما جاء هذا القضاء الجديد إلا ليملاً فراغاً أحدثته تحرر الإدارة من كل قضاء في بدء عهد الثورة فيكفل حقوق الأفراد بمقاضاة الإدارة دون أن يطبق عليها الأحكام التي يخضع لها الأفراد ، فكان إذن لا بد من تخليص الإدارة من قواعد القانون المدني أولاً ومن مزاحمة القضاء العادي للقضاء الإداري ثانياً ، وهذا ما اتجهت إليه المرحلة الأولى من تاريخ القضاء الإداري وحياة الحقوق الإدارية . وقد استطاع مجلس الدولة في هذه المرحلة الأولى أن يحقق الهدف الأول وأن يحرر الإدارة من إفسار القانون المدني لمصلحة الإدارة فضى يضع القواعد التي ينبغي أن يحكم بها ويشرع بنفسه قانون نفسه وينشيء الحقوق الإدارية الأولى بقراراته التي كان يسترشد فيها بروح الأنظمة والقوانين لا بحروفها ، ولئن كان القانون المدني نقطة انطلاقه باديء ذي بدء فانه ما لبث أن خرج عليه خروجاً بطيئاً متزناً مراعيًا في ذلك أن الإدارة لا يمكن أن تعتبر دائماً مع الأفراد على حد سواء مثلما يعاملهم القانون المدني فلا بد من امتيازها من الأفراد ، وكان ينقصه لضمان تطبيق هذه القواعد التي بدأ ينشئها على سائر القضايا المماثلة للقضايا التي تعرض عليه أن يتمتع على القضاء العادي فعلاً النظر في هذه القضايا إذ كان يحكم هذا القضاء العادي فيها بأحكام القانون المدني فيفسد وحدة الحكم والاجتهاد في الموضوع الواحد !

لهذا تبدأ المرحلة الثانية من حياة مجلس الدولة بعد عام ١٨٧٢ وتبدأ معها مرحلة جديدة في تأكيد استقلال الحقوق الإدارية واتجاهها مع الزمن نحو حماية الفرد بدلاً من حماية الدولة حتى أصبح الأفراد أكثر حرصاً على اللجوء إلى القضاء الإداري في علاقاتهم مع الإدارة ، وقد بدأت هذه المرحلة بالقانون المؤرخ في ٢٤ أيار ١٨٧٢ الذي أقام محكمة الخلافات ، وهي مؤلفة من قضاة إداريين وقضاة عاديين وتنتظر بناء

على طلب الادارة — وهنا نجد كيف أن الأصل في قيامها ما زال يدور حول فكرة حماية الادارة — في النزاع على الاختصاص بين القضاء العادي والاداري فكلما رأى رجال الادارة في فرنسا قضية تخص الادارة ينظر فيها القضاء العادي أثاروا مشكلة الاختصاص فان تشبث القضاء العادي به رفعت الادارة هذا النزاع إلى محكمة الخلافات. وبذلك تحقق في هذه المرحلة الثانية نجاة القانون الاداري من مزاحمة القضاء العادي وتأكد بالتالي وجوب الحكم في القضايا الادارية بقواعد الحقوق الادارية، وقد درجت محكمة الخلافات في كل قضية نظرت فيها على أن تمتد لحكمها بالأسباب الموجبة فاذا هي عرض رتيب لمبايعة الحقوق الادارية تستخلصها محكمة الخلافات من تواتر أحكام مجلس الدولة في الموضوع الواحد باعتبار أن هذا المجلس كان مهمناً على سائر المحاكم الادارية الأخرى التي تأتي دونه بالدرجة فهو يوجه اجتهاداتها جميعاً بالنتيجة — كما سنرى في مبحث القضاء الاداري — وتأتي محكمة الخلافات لتؤكد اختصاصه أو اختصاص المحاكم الادارية التي ترجع اليه ، ويعني هذا التأكيد في الوقت نفسه تأكيد الحكم بقواعد الحقوق الادارية ، فكان لمحكمة الخلافات في هذه المرحلة الثانية من حياة القضاء الاداري أثر مضاعف الأول في تأكيد وجوده والحرص على وحدة القضايا التي ينظر فيها وانحصار حق النظر فيها به وحده ، والثاني تأكيد ما درج عليه القضاء الاداري من إبداع قواعد الحقوق الادارية . ثم إن حق القضاء الاداري في إبداع قواعد الحقوق الادارية هو الذي حرر هذه الحقوق نفسها مع الزمن من طابعها الأول فلم تعد قواعد ينشئها الاجتهاد لمصلحة الادارة ترجيحاً لها على الأفراد وإنما تحولت هذه الفكرة مع الأيام وقد خضع مجلس الدولة إلى الأفكار الجريئة الجديدة والنظريات الاجتماعية التي تدور حول الدولة والأفراد فاتخذت الحقوق الادارية على يديه في المرحلة الثانية من حياته وحياتها وفي هذه السنين الأخيرة حلة جديدة متجددة تملئها الحاجات العامة الجديدة المتجددة ، ومن هنا كانت الحقوق الادارية لا تتبلور في أيامنا إلا فترة من الزمن فما تلبث أن تتجدد إلهابها لأنها في تجاوب دائم مع الحاجات العامة التي يتحول النظر إليها مع تحول مفهوم الدولة . . .

فاذا الحقوق الادارية في أحدث مظاهرها تغدو أروع مثال لحماية الأفراد من الدولة فيكون الأفراد هم السابقين اليوم الى التثبت بالقضاء الاداري ، ولا يعني هذا أن تزول امتيازات الادارة بالمرة فالادارة لا تستطيع الحياة إذا ما ذهبت امتيازاتها، وإنما تبقى لها هذه الامتيازات في حدود السلطة والتنفيذ فقط على أن تؤدي ثمن أخطائها وتسرعها ونتائج سلطتها في التنفيذ المسبق ، أما في الحق فلعل حق الفرد هو الذي يسمو على حق الدولة في بعض الأمور ففري كيف أن الدولة في أيامنا هي المسؤولة عن أخطاء موظفيها ولو كانت شخصية فتقام الدعوى في مثل هذه الحال في أيامنا على الدولة نفسها إذ هي أقدر على الدفع من موظفيها ، وللدولة إن شاءت أن ترجع على أولئك الموظفين الذين أساءوا في عملهم بمحض خطئهم الشخصي . . . ومثل هذا القول كان لا يقبل في الماضي كما كان يتمتع الحكم على الادارة لمجرد أن الأضرار الواقعة بالأفراد من أعمال تتصل بالدولة بسبب ما قد جاءت نتيجة القدر وحده ، فأصبحت الادارة تؤدي تعويضاً عن هذه الأضرار نفسها والأمثلة على هذه الأمور كثيرة سنراها وغيرها في مباحث التبعة الادارية .

وهكذا نجد مجلس الدولة الذي رعى نشأة الحقوق الادارية ما يزال الى اليوم يوجه الادارة باجتهاده ويفرض عليها قراراته ويشرع بنفسه قانون نفسه دون أن يتقيد هو نفسه بهذا القانون إلا بالقدر الذي ينسجم مع الحاجات العامة فان تبدلت بدل في اجتهاده ، وحتى في الأحوال التي يضع فيها المشرع قانوناً واجب التطبيق في أمور الادارة فان المجلس حين يرى تعارض أحكام القانون مع تجدد الحاجات العامة او تبدلها يجهد في أن يجد المخرج منه وكثيراً ما يستند الى هذا القانون نفسه ويصدر أحكاماً تغايره في نصه . . فما كان للمجلس أن يتقيد بحروف القانون وانما هو يسترشد بالروح التي أملت هذا القانون ! ويحيي العالم فيقتبس الحقوق الادارية بالتشريع أو عن طريق احداث قضاء اداري فيلتزم هذا القضاء الرجوع الى الاجتهادات المتواترة في الدول المتقدمة التي تتقارب أوضاعها من أوضاع بلاده في التشريع والادارة ، وقد كانت سورية بحكم اتصالها خلال ربع قرن بفرنسا بين الدول التي استقت عنها أكثر قواعدها في الحقوق الادارية وبخاصة في التنظيم الاداري .

أثر مبدأ فصل السلطات في سورية :

سنرى أولاً كيف استقت سورية مبدأ فصل السلطات وطبقته في تنظيمها الحقوقي وهل كان من آثاره إنشاء قضاء إداري في سورية ثم نتساءل ما إذا كان وجود القضاء الإداري أصلاً في تطبيق قواعد الحقوق الإدارية أو بتعبير آخر: إذا كنا اقتبسنا بعض حقوقنا الإدارية عن فرنسا ولكن تأخرنا أو اضطربنا في الاقتباس عن قضائها الإداري فهل يعني ذلك ألاّ نطبق على القضايا الإدارية قواعد الحقوق الإدارية ، أم أن الحقوق الإدارية وحدة لا تتجزأ فلا يعقل الأخذ ببعضها دون بعض ؟ !

١ — أما تطبيق مبدأ فصل السلطات في سورية فبرجنا إلى تاريخ نشأة سورية الحالية وقد كان ميلادها الفعلي عام ١٩١٨ وميلادها الحقوقي عام ١٩٢٠ وقد أنشئت في وقت استقرت في الأذهان فكرة فصل السلطات ولكن لا كمبدأ قاس شديد يفرض التفريق المطلق بين السلطات الثلاث بل كمبدأ لين معقول يطرح المغالاة والمبالغة وقبل الاستثناء والتعديل . ولقد استقر مبدأ فصل السلطات في العصر الحاضر لدى الدول الآخذة بنظام الحكم التمثيلي لا كوسيلة سياسية مناسبة يتبناها رجال الثورة في أعنف صورها للخلاص من وضع شاذ كان القضاء فيه مفرطاً في التجاوز على الإدارة فان هذا الوضع قد مضى وأضحى من الواجب أن يؤخذ المبدأ في شكله اللين المعقول كقاعدة تقتضيها الحكمة السياسية وكمبدأ من مبادئ الفن السياسي سواء من حيث تأمين حسن سير الدوائر العامة — أي المصالح الرسمية في الدولة — أم من حيث احترام الدولة للحريات الفردية أم من حيث ممارسة الوظائف المختلفة في الدولة من قبل أجهزة مستقل بعضها عن بعض نوعاً من الاستقلال لتمام الاستقلال لأن استقلال كل من السلطات استقلالاً كاملاً يعني انزاعها وفقدان الانسجام في الدولة وهو لا يقوم إلا بتعاون السلطات فيما بينها بأعمالها (١) .

(١) انظر ص ١٣٨ من كتاب Barthélemy et Duez المشار اليه آنفاً في الصفحة ٦٣

ولو عاش مونتسكيو إلى اليوم فرأى حله في قيام سلطات ثلاث متساوية فيما بينها مستقلة إحداها عن الأخرى ولا تتداخل الواحدة في الثانية قيد أنملة، لو عاش فرأى هذا الحلم يتبدد ويتكسر على صخرة الواقع لا يقر أنه كما يقول Waline كان «فوضوياً يجهل نفسه» (١) إذ لا يتحقق هذا التساوي ولا ذلك الاستقلال فلا بد من امتياز إحدى السلطات ولا بد من اتصال كل سلطة بالأخرى :

١ — فالسلطة التشريعية في مجتمعنا الحاضر وفي الدول الآخذة بنظام الحكم التمثيلي هي صاحبة الأولوية على السلطين التنفيذية والقضائية، وليست السلطة التنفيذية التي هي مدار بحثنا من حيث عملها الإداري إلا تابعة للسلطة التشريعية منفذة لرغبات المشرعين . فالسلطات الثلاث ليست إذن متساوية فيما بينها وإنما هي متسلسلة، والسلطة التشريعية المكان الأول ، والسلطة الادارية لا تعمل في نطاق حيوي خارج عن مدى نفوذ السلطة التشريعية بل تعمل بتوجيهها وتحت رقابتها في حدود القوانين التي أقرتها .

٢ — وتمتاز السلطة القضائية من السلطة الادارية من حيث أن أحكام القضاء القطعية تحمل صفة القضية المقضية ويكون لها بذلك شأن بعيد إذ تكون لها صفة القانون في حين لا يبلغ العمل الاداري هذا الشأو ولا يستطيع القرار الاداري أن يحمل في طياته قوة كقوة القضية المقضية الملزمة في سائر الأحوال وتجاه كافة الناس (٢) .

ويقابل ذلك :

١ — أن السلطة الادارية تتمتع بالحرية في عملها إزاء السلطة التشريعية فليس لهذه أن تعرقل أعمال السلطة الادارية التي تقوم بها بملء حريتها واستقلالها مادامت تجري في نطاق القانون، ولا يعني تفوق السلطة التشريعية أن تتداخل حتى في تفاصيل

(١) انظر ص ٧ من كتاب Waline المشار اليه آتقاً في الصفحة ٣٥ من هذا الكتاب .

(٢) وهذا مؤيد باجتهادين حديثين لمجلس الدولة الفرنسي ، انظر كتاب Waline (المصدر

أعمال الإدارة بل تكتفي بأن تضع لها قانونها أو أن تعدله عندما تلي ذلك الحاجة العامة ولها أن تسهر على حسن تطبيقه لكن هذا الحق يقف عند الأصول المعينة بالدستور (كأصول الاستجواب) فالقضاء في الحقيقة لا المشرع هو الذي يسهر بصورة حقيقية فعالة على حسن تطبيق القانون .

٢ — على أن السلطة القضائية — ونعني بهذا التعبير القضاء العادي — لا ينبغي لها أن تتدخل في الأعمال التي تقوم بها الإدارة في حدود امتيازها ، وليس لهذه السلطة أن توجه تحت ستار أحكامها المبرمة في الأمور التي تنظر فيها أوامر للإدارة ولا أن تضع أنظمة عامة ذات مفعول شامل كافة الناس ولا أن تقاضي الإدارة إلا إذا نزلت هذه عن امتيازاتها وسمح بذلك القانون ، فالقضاء الإداري هو الذي يتولى مقاضاة الإدارة ، فإن وقع النزاع بينه وبين القضاء العادي نظرت في ذلك محكمة الخلافات وستوسع في أمر هذه المحكمة عند البحث في القضاء الإداري في الباب الرابع الأخير من هذا الكتاب .

٣ — ذلك ما انتهت إليه الحال في البلاد التي استقت حقوقها الإدارية عن النهج الفرنسي فإذا كان موقف السلطين التأسيسية والتشريعية في سورية ، وهل كان تطبيق مبدأ فصل السلطات في سورية سبباً مباشراً في نشوء قضاء إداري مستقل فيها وهل يرتبط وجود الحقوق الإدارية في بلادنا بوجود القضاء الإداري ؟

لئن كان الأصل في السلطة التأسيسية أن يمارسها الشعب وفي السلطة التشريعية أن تمارسها الهيئة التي تعينها السلطة التأسيسية فقد تعاقبت على بلادنا في نشأتها الجديدة فترات أطولها تلك التي امتد فيها باع الدولة الأجنبية المنتدبة إلى هاتين السلطين في الوقت نفسه كما رأينا في الفصل السابق (١) وكان أصحاب السلطين في جميع الأحوال ينقلون أكثر قواعد تنظيمنا الإداري عن أصل فرنسي ، أما القضاء الإداري فلم يدر في خلد أحد منهم قبل عام ١٩٤١ إحدائه على نفس الشكل الذي تجري عليه الدول الكثيرة التي

(١) انظر ص ٥٣ وما بعدها من هذا الكتاب .

استقت عن أصله الفرنسي وإنما اضطرب وجوده بين أخذ ورد فكان مبدأ فصل السلطات لا يستتبع فعلاً إقامة قضاء إداري مستقل . . . ولكن هذا يفترض أن يلتزم القضاء العادي عندئذ حين ينظر في قضايا الإدارة تطبيق الحقوق الإدارية . . . على أن هذه الحقوق وقد وضعت في بلادنا بالتشريع لم تتضمن بصورة مكتوبة سائر القواعد المعروفة في البلاد التي تقدم فيها الأخذ بالحقوق الإدارية، ومثالها مصرفي عصرنا الحديث، حتى أصبح وجود القضاء الإداري هو الضمانة الحقيقية لتطبيق سائر قواعد الحقوق الإدارية على أن يكون قضاء جريئاً يعرف قيمة نفسه وقوة اجتهاده وحقه بالأخذ عن اجتهاد القضاء الإداري وعن الفقه في الدول المتقدمة في هذا الميدان ! ولا يكون وجود القضاء الإداري على هذا الوجه نتيجة لمبدأ فصل السلطات بل ضرورة فنية يُلهمها وازع الأخذ بقواعد الحقوق الإدارية جملة ، والحفظ على وحدتها الكاملة فلا يعقل أن نقر وجودها من وجه وأن نسكره من وجه آخر فإن مجرد الأخذ بأحكامها وامتيازاتها في التنظيم الإداري مثلاً أو في مختلف وجوه النشاط الإداري يقتضي الأخذ بقواعدها في التبعة الإدارية مثلاً وهي التي يحكم فيها القضاء الإداري عادة وتقف الإدارة موقف الاحترام والتنفيد لأحكامها وتطبقها أحياناً من تلقاء نفسها في الأحوال الماثلة دون أن تلجئ إلى الأفراد لمراجعة القضاء ! .

ونحن الآن في سورية نعاني هذا النقص في إهمال أكثر قواعد الحقوق الإدارية سواء على يد الإدارة نفسها أم على يد القضاء العادي بعد أن أصبح كل ما بقي من القضاء الإداري غرفة إدارية ملحقه بالقضاء العادي لدى محكمة التمييز ولا تنظر هذه الغرفة من دعاوى الإدارة إلا دعاوى ابطال المقررات الإدارية ، أما دعاوى التعويض وهي ذات شأن كبير فيراها الآن القضاء العادي ، يراها وهو يحسب أنه يحق له أن ينظر فيها كما ينظر في دعاوى الأفراد فيطبق عليها أحكام القانون المدني لأنه تعود أن يحكم بالنص ، والقواعد الإدارية لا تستند دائماً إلى النص بل تخرج عليه حتى لو وجد فهي تهمل من فكر القاضي نفسه وتعتمد على رأيه قبل كل شيء وتفترض فيه التجديد والابداع . . . أما وإن القاضي العادي ينظر في قضايا الإدارة ولا يجد النص

فان عليه أن يذكر أنه قد أصبح في عمله ذا شخصيتين ، شخصية الأسير للقاعدة المكتوبة في القضايا المدنية العادية فهناك يطبق القانون المدني ، وشخصية القاضي الإداري الحرّ الجريء المبدع حين ينظر في الأمور المتعلقة بالإدارة ، وعليه هنا أن يذكر أن الحقوق الإدارية وحدة كاملة لا تتجزأ فان كان المشرع قد أخذ بأحكامها حين وضع امتيازات الإدارة وطرق أعمالها وتحقيق نشاطها فانه بعمله هذا قد أوجب الأخذ ببقية قواعد الحقوق الإدارية سواء في تبعة الإدارة أم في عقودها أم في غير ذلك من الأمور المتعلقة بسير الدوائر العامة وهذا صحيح سواء حين تسأل الإدارة مباشرة عن أمرها أم حين يشكو الأفراد أمرها إلى القضاء . وحين تكون للقاضي العادي المعرفة الكافية في هذا الميدان والاطّلاع الدائم المتجدد والاستعداد الواجب لتكوين شخصية القاضي الإداري فانه لا حرج عليه ولا على الإدارة أو على الأفراد إذا ما نظر في القضايا الإدارية وسواء علينا عندئذ أوجد القضاء الإداري أم لم يوجد مادامت قواعد الحقوق الإدارية كلها مرعية بسائر أحكامها وصفاتها وتبديدها وتجديدها وانصاعها القريب السريع لدورة الأيام ولتحول مفهوم الدولة والنظريات الاجتماعية التي غدت قوام وجود الدولة نفسها وعلاقاتها بالأفراد .

ولكنّ القضاء الإداري نسيج وحده والوصول اليه يفترض الاطلاع على أعمال الإدارة مدة كافية والتحلي بأخلاق القضاة وعملهم وكفاءتهم بالتالي والتبعية المستمر المقارن لأحكام الحقوق الإدارية في الفقه والاجتهاد المتواتر منها والمتجدد وهذا قد لا يتيسر للقاضي العادي الذي تعود أسلوباً لا يحدد عنه في قضايا المدنية ، فالرجوع إلى القضاء الإداري وحده يُنبذ الحقوق الإدارية في سورية على أن يكون هذا الرجوع وفق المبادئ التي أشرنا إليها هنا والتي سنتوسع فيها في مكانها من الكتاب . على أن بقاء القضايا الإدارية في يد القضاء العادي الآن لا يعني الحكم فيها بقواعد القانون المدني فعلى القضاء والإدارة إدراك هذه الحقيقة : إن الحقوق الإدارية في سورية موجودة ، وهي وحدة كاملة ، وسبيلنا إليها القانون بروحه والاجتهاد الجريء .

فاننا نعتقد ان هذا العمل هو الذي يحتاجه الشعب السوري في هذه المرحلة من تاريخه

الفصل الثالث

مفهوم الصالح العام

وأثره في امتيازات الادارة

كلمة في تقديم مفهوم الصالح العام ، امتيازات الادارة تعود الى أصليين رئيسيين : الامتياز الحقوق والامتياز التنفيذي .

إن الأصل في نشوء الحقوق الادارية بمفهومها الذي تتداوله اليوم هو ما لمسه رجال القضاء الاداري الناشيء من الفارق الكبير بين علاقات الأفراد بعضهم ببعض وبين علاقات الادارة بالأفراد ، وقد تبين لمجلس الدولة منذ بدء حياته كمحكمة ادارية أن المساواة التي تقوم في الحقوق المدنية لا يمكن أن تتحقق في العلاقات بين الادارة والأفراد لما ينبغي أن تتمتع به الادارة من رجحان على الأفراد ، ولهذا بدأ يخرج في أحكامه على القانون المدني ويبدع قواعد جديدة يبنها على مفهوم الصالح العام الذي يتفوق على المصالح الشخصية للأفراد فيعطي الادارة امتيازاً منهم بالضرورة لتأمين السير المنتظم الفعّال للدوائر العامة .

ومفهوم الصالح العام هو الركن الأساسي في بناء الدولة وهو الذي يفسر وجود الادارة وتوسعها وامتداد آفاق نشاطها وتجدد أحكامها واختلافها باختلاف المكان والزمان ، فالصالح العام يتكون من اجتماع المصالح الخاصة واتفاق الكثرة الغالبة

منها على أمر معين أو حاجة معينة فالقيام بذلك الأمر أو تلبية تلك الحاجة إنما يتم بالاستناد إلى رغبة المجتمع وتحقيقاً لأهدافه ، ولكل مجتمع شروطه الخاصة فتتفق الآراء فيه على ما يتوافق وتلك الشروط ويلامئها مع تبدلها بتبدل الأيام . ويكون الرجال القائمون على الدولة بحسب تنظيمها السياسي أصحاب القول الفصل في تقرير الأمور بالاستناد إلى هذا المبدأ ووضع النصوص تطبيقاً له ، فإن لم توجد النصوص وجب أن يلعب الاجتهاد دوره في هذا الصدد .

وفي ذلك شبه كبير بين مآدرج عليه القضاء الإداري في العصر الحديث منذ قرن ونصف من توليد القواعد الحقوقية وإنشاء بنیان الحقوق الإدارية على مبدأ الصالح العام وبين ما نعرفه في الحقوق الإسلامية عامة وفي الحقوق الإدارية منها بوجه خاص منذ نيف وثلاثة عشر قرناً من اعتماد الاستصلاح سنداً في تقرير كثير من القواعد الحقوقية . فالاستصلاح « هو بناء الأحكام الفقهية على مقتضى المصالح المرسله ، والمصالح المرسله هي كل مصلحة لم يرد في الشرع نص على اعتبارها بعينها أو بنوعها فهي إنما تدخل في عموم المصالح التي تجتلب بها المنافع وتجنب المضار والتي جاءت الشريعة الإسلامية لتحقيقها بوجه عام ، ودلت نصوص الشريعة وأصولها على لزوم مراعاتها والنظر إليها في تنظيم سائر نواحي الحياة ، ولم يحدد الشارع لها أفراداً ولا أنواعاً ، ولذا سميت مرسله أي مطلقة غير محدّدة » . وقد طبقت نظرية المصالح المرسله في توليد قواعد الحقوق الإدارية العظيمة في صدر الإسلام تطبيقاً واسعاً على يد أعظم رجال الإدارة في الإسلام بعد النبي : عمر بن الخطاب . ولم يقف تطبيق هذه النظرية في عهده أو قبله أو بعده عند حدود فقدان النص ، بل طبقت أيضاً عند الاصطدام بالنص في حالات عارضة ، إذ يعترض سبيل المصاحبة المرسله المتفقة مع مقاصد الشريعة محذور طاريء ممنوع بنص خاص ، « وعندئذ يشترط للعمل بمقتضى المصاحبة في هذه الحالة الطارئة ، وإن اصطدمت بالمحذور الممنوع بالنص ، أن يتوقف على العمل بها دفع ضرر أعظم » لأن هذه النظرية تقوم

على الموازنة بين النفع والضرر (١) .
وقد درج القضاء الاداري الفرنسي على مثل هذه الأسس فأصدر مجلس الدولة قراراته استناداً إلى مبدأ الصالح العام وتجلت في هذه القرارات أولى قواعد الحقوق الادارية الحديثة ثم تكاملت على يد المجلس نفسه وبالاستناد إلى هذا المبدأ نفسه وإلى تبدل الحاجات باختلاف مقاييس النفع والضرر مع اختلاف الزمان . وهكذا نجد الفقهاء الفرنسيين يُجسّدون مبدأ الصالح العام المحل الأول في دراساتهم للحقوق الادارية ، وهذا Waline يتجلى له الصالح العام في نشدان المنفعة العامة التي يشترك فيها سائر الأفراد والتي تسهر على تحقيقها الادارات العامة فيقول : « إن فكرة المنفعة العامة هي أساس الحقوق الادارية » (٢) ، وهذا Mestre ينظر إلى مجلس الدولة كيف يرجع دائماً إلى فكرة الصالح العام ويعتبرها معياراً في الحكم للادارة أو عليها في أعمالها فيستنتج هذه القاعدة من أحكام مجلس الدولة : « لا ينبغي للادارة أبداً أن تعمل بوازع غير الصالح العام » (٣) ، وهذا Jèze يُفسر مبدأ الصالح العام من حيث تفوقه على المصالح الفردية فيقول : « إن أية مصلحة شخصية مهما كانت مشروعة أو جديرة بالتشجيع لا ينبغي أن تسمو على مصلحة شخصية أخرى ولو كانت أنانية فنحن لا نستطيع أن نجبر صاحب أرض ما ، ولو كان لا يستفيد منها ، على بيعها إلى صاحب معمل مجاور لها ليوسع معمله فيها ؛ أما الصالح العام فيجب أن يسمو على المصلحة الخاصة ، إن هذا هو المبدأ السائد في الحقوق العامة » (٤) .

-
- (١) انظر للأستاذ مصطفى الزرقاء الجزء الأول من كتابه « المدخل الفقهي العام الى الحقوق المدنية في البلاد السورية » ، الطبعة الثالثة ، دمشق ١٩٥٢ ، ص ٣٦ وما بعدها .
(٢) انظر ص ٩ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً في ص ٣٥ من هذا الكتاب .
(٣) انظر ص ١٠ — ١٢ من محاضرات Mestre المشار اليها آنفاً في ص ٣٤ من هذا الكتاب .
(٤) انظر موسوعة Jèze في ص ٤ من الجزء الثاني وص ١٦١ وما بعدها من الجزء الثالث :

وعند هذه النقطة الأخيرة نقف قليلاً لنرى كيف أن مفهوم الصالح العام كان متأثراً في بدء عهد حياة مجلس الدولة بفكرة حماية الادارة (كما أشرنا الى ذلك في الفصل السابق) ولهذا كانت الأحكام التي تصدر عنه ترجح الادارة ترجيحاً عنيفاً على الأفراد في بعض الأحيان وبخاصة في موضوع التبعية الادارية، فإذا هو مع الزمن يتحرر من حماية الادارة وينطلق مع الأفكار الاجتماعية الحديثة في الدولة وعلاقاتها بالأفراد فيرجح في بعض الأمور جانب الأفراد ويحكم لهم على الادارة العامة في بعض شؤون التبعية الادارية مثلاً حكماً لا تفرقه نفس الحقوق المدنية التي كان يتمنى الأفراد تطبيقها بالأمس على الادارة في تبعاتها تلقاء الأفراد ! .

وللادارة امتيازات جمة من الأفراد أكثرها جاء عن الاجتهاد وبعضها جاء بالقانون ثم جاء الاجتهاد ينظم كيفية تطبيق القانون وتفسيره باسم الصالح العام . ولو نظرنا إلى مختلف وجوه نشاط الادارة لرأينا امتيازاتها فيما تتمتع به من حقوق استثنائية في جباية الأموال أو في النظام الخاص بأملأها التي لا تحجز ولا تباع لوفاء ديونها أو في الاستملاك والمصادرة أو في علاقاتها بالموظفين العاملين لديها أو في العقود الادارية وطرق تنفيذها الخ . . . ونستطيع أن نرجع هذه الامتيازات كلها إلى أصلين رئيسيين : الامتياز الحقوقي والامتياز التنفيذي .

الامتياز الحقوقي :

نغني بالامتياز الحقوقي Privilège de droit للادارة تمتعها بقواعد حقوقية معينة هي التي تطبق على مختلف وجوه نشاط الادارة وأعمالها وتبعاتها في العلاقات بين دوائرها أو في علاقاتها بالأفراد. وقد كان الأصل في سائر هذه القواعد الحقوقية امتياز الادارة من الأفراد ، ثم طرأ على هذا الأصل ما يعدله في بعض هذه القواعد إذ غدا هذا الامتياز مفقوداً مثلاً في أحكام التبعية الادارية في أيامنا الحاضرة بدليل الاجتهادات الحديثة الجريئة لمجلس الدولة الفرنسي بوجه خاص .

وسنأخذ من حياة القضاء الاداري الفرنسي مثلاً من التبعية الادارية لنوضح به

كيف تأكد الامتياز الحقوقي للادارة أي وجوب خضوعها لقواعد خاصة بها غير القواعد التي تطبق فيما بين الأفراد ، وعلى هذا المثال نفسه نعتمد لبيان كيف أن امتياز الادارة وتفوقها على الأفراد لم يعد مطلقاً في سائر وجوده نشاطها وان كان ما يزال بالضرورة قائماً في أكثر هذه الوجوه .

يقول الحقوقي الكبير Jèze : « إن الأفكار السائدة في الحقوق الخاصة تختلف عنها في الحقوق العامة ، فالقاعدة الأساسية في العلاقات بين شخص وشخص هي المساواة بين الأفراد أمام القانون ، فلا ينبغي أن تضحي مصلحة خاصة أمام مصلحة خاصة ، كل المصالح الخاصة متساوية ويجب أن يقوم القسطاس بالتعادل بينها . أما في الحقوق العامة فعلى العكس ، إذا قام نزاع بين الصالح العام والمصلحة الخاصة فإنه يجب أن ترجح كفة الصالح العام ، وهذا لا يعني أن تضحي المصلحة الخاصة عفواً واعتباطاً ، فإن غرض الحقوق العامة يقوم في الحقيقة على البحث عن مقياس غلبة الصالح العام للمصلحة الخاصة وعلى تحديد التعويضات العادلة التي ينبغي منحها للأفراد المتضررين من أعمال اتخذت وفق الصالح العام ؛ إن هذا التوفيق (بين المصلحة الخاصة والصالح العام) هو الغرض الأساسي للحقوق العامة » (١) .

وهكذا بدأ القضاء الإداري الناظر في أمور الادارة يرجح جانب الادارة إذ يقوم على العمل فيه رجال يتحلون باستعداد خاص فليس القاضي الإداري كالقاضي العادي أسيراً للقانون ، والقاضي العادي في الحقيقة لا يخرج في حدود عمله وقراراته الفاصلة في النزاع بين الأفراد عن أحكام القانون المدني ، نواة الحقوق الخاصة التي لا تميز فرداً من فرد ولا مصلحة من مصلحة ، أما القاضي الإداري فهو رجل جمع بين الحسنتين : حكمة القضاة وحنكة الادارة ، وهو يُختار في البلاد التي نظمت قضاءها الإداري تنظيماً صحيحاً من بين رجال عرفوا الادارة عن كثب كأن يكونوا من

(١) انظر المقدمة التي كتبها جيز لكتاب Andréadès :

كبار الموظفين الإداريين ثم هم يحملون إلى جانب كفاءتهم الإدارية المؤهلات الطبيعية والعلمية الواجب توفرها في القضاة ، فتعهد إليهم الإدارة ، وهي مطمئنة ، بمهمة الحكم لها أو عليها على منصة القضاء الإداري .

وقد بدأ القضاء الإداري الأول في العصر الحديث يقاضي الإدارة على ضوء أحكام القانون المدني ولكنه لم يلبث أن أدرك أنه لا يجوز اعتبار الإدارة في وضع مساو للفرد فهي لا تبغى غير الصالح العام ومصلحة المجموع التي تهون أمامها مصلحة الفرد أو على الأقل تفقد مصلحة الفرد عندها شيئاً من قدسيته ، هذه القدسية التي تبقى لمصلحة الفرد أمام مصلحة الفرد الماثلة لها وتزول عنها كلاً أو جزءاً أمام الصالح العام .

ولقد درج القضاء الإداري الفرنسي على استبعاد نصوص القانون المدني في قراراته الصادرة قبل عام ١٨٧٢ أي في الفترة التي سميها - في الفصل السابق - المرحلة الأولى من حياة القضاء الإداري ومن نشأة الحقوق الإدارية على يديه ، ولكنه كان يلقى بالمقابل تعنتاً شديداً من القضاء العادي الذي استمر ينظر في دعاوى الأفراد على الإدارة ويقاضيه معهم بالقانون المدني . وتآلى النزاع بين الإدارة والقضاء العادي ففصل فيه المشرع بالقانون الصادر في ٢٤ أيار ١٨٧٢ حين أحدث في مادته الخامسة والعشرين محكمة الخلافات ، وكان إحداث هذه المحكمة نقطة انطلاق جديدة في تقرير امتياز الإدارة الحقوقية وتأكيد خضوعها لقواعد تختص بها حين تعمل باسم الصالح العام فلا تطبق عليها آئذ أحكام القانون المدني . وهذا قرار Blanco الشهير يصدر عن محكمة الخلافات يوم ٨ شباط ١٨٧٣ ويضع الحجر الأساسي في استقلال قواعد الحقوق الإدارية .

وخلاصة قضية « بلانكو » أن شركة الدخان الوطنية في بوردو وهي ملك للإدارة كانت تملك بناءين متجاورين تنتقل البضائع بينهما في عربات حديدية صدمت إحداها طفلة فكسرت ساقها فأقام أهلها الدعوى على الإدارة أمام المحاكم العادية فخشيت الإدارة من موقفها أمام القضاء العادي الذي قد يحكم عليها بالقانون المدني ،

ولهذا طلبت أن يرفع هذا القضاء العادي يده عن الدعوى لأنها من اختصاص القضاء الإداري وقد رفعت الإدارة هذا الأمر أمام محكمة الخلافات ، وأقرت هذه أن القضية تعود للقضاء الإداري لأنها تدور حول تبعة الإدارة من جراء سير العمل في دائرة عامة . وقد درجت محكمة الخلافات على أن تمهد لأحكامها بمباني الحقوق الإدارية التي تستخلصها من تواتر العمل بها لدى مجلس الدولة وتضعها في شكل حيثيات وأسس لحكمها في النزاع على الاختصاص بين القضاء العادي والإداري ، وفي هذه القضية نقف عند أحد هذه المبادئ لأنه قوام بحثنا هذا في الامتياز الحقوقي إذ تقول محكمة الخلافات : إن التبعة التي يمكن أن تقع على عاتق الدولة بسبب الأضرار اللاحقة بالأفراد من جراء أعمال الأشخاص الذين عينتهم في دوائرها العامة لا يمكن أن تخضع للمبادئ التي تنظم في القانون المدني العلاقات بين فرد وفرد ؛ وإن هذه التبعة ليست عامة ولا مطلقة فلها قواعد خاصة التي تبدل تبعاً لحاجات الإدارة ولضرورة التوفيق بين حقوق الدولة وحقوق الأفراد .

من هذا نخلص إلى نتيجتين رئيسيتين : تتمتع الإدارة بقواعد خاصة بها تميزها عن الأفراد ، وكون هذه القواعد عرضة للتبدل والتجديد تبعاً لحاجات الإدارة ؛ ولم يكن امتياز الإدارة قاصراً على الشؤون المتعلقة بالتبعة الإدارية فقد جاء بعد هذا القرار أحكام أخرى عن محكمة الخلافات تؤكد ما تواتر عليه اجتهاد مجلس الدولة من قبل في شؤون الإدارة التي تصدر فيها باسم الصالح العام وكيف تحتل موقفاً ممتازاً بالنسبة إلى الأفراد سواء في علاقاتها بالموظفين مثلاً أم في القواعد الناطقة للعقود الإدارية أم في تنفيذ الأشغال العامة الخ . . . أما حينما تنزل الإدارة إلى مستوى الأفراد من تلقاء نفسها فإنها بطبيعة الأمر تخضع لقواعد الحقوق الخاصة كأن تكون قائمة على إدارة أملاكها الخاصة لا على إدارة ملك عام .

ولئن كان قرار Blanco من أشهر القرارات في تاريخ الحقوق الإدارية لأنه يؤكد امتياز الإدارة الحقوقي في موضوع معين وينضم إليه من ثم كثير من القرارات التي تثبت هذا الامتياز في مواضيع نشاطها الأخرى إذا ما عملت فيها للصالح العام ،

فان هذا الامتياز الذي كانت تتمتع به الادارة في صدد التبعة الادارية قد انقلب في العصر الحديث فأضحى الأفراد يمتازون من الادارة في هذا الصدد نفسه كما سنرى فيما بعد ، ويكاد امتياز الادارة يتجه في سائر المواضيع الأخرى إلى صيانة سلطة الادارة والحفاظ على قوتها على أن تؤدي ثمن تصفها في استعمال سلطتها وقوتها فامتيازها الحقوقي هو في وجود القواعد التي تخولها هذه السلطة التي تمتاز فيها من الأفراد ، ومن أبرز وجوه هذه السلطة حق الادارة في تنفيذ مقرراتها بنفسها ، وبالنظر لما لهذا الموضوع الخطير من شأن بالغ في حياة الادارة فانه ينفرد باسم الامتياز التنفيذي .

الامتياز التنفيذي :

يقترن الامتياز التنفيذي في الحقوق الادارية باسم هوريو Hauriou الذي استخلصه من قرارات مجلس الدولة الفرنسي وتأيد محكمة الخلافات ، وقد كان أقوى الفقهاء دفاعاً عن هذا الامتياز الذي ينبغي أن يتوفر للادارة لأنها لا تستطيع أن تحيا بدونها ولا أن تحقق شيئاً من أعمالها فإذا زال عنها هذا الامتياز غدت عاجزة أمام الأفراد فلا تملك أن تهض بالأعباء التي تتطلبها الضرورة وتنادي بها الحاجات العامة التي تقوم الادارة على سدادها تحقيقاً للصالح العام .

ويظهر الامتياز التنفيذي للادارة في علاقاتها بالأفراد بالمقارنة بينها وبين علاقات الأفراد بعضهم ببعض ، ففي العلاقات بين الأشخاص العاديين ليس للفرد أن يقضي لنفسه بنفسه فليس للدائن أن يجبر المدين على الوفاء قبل أن يرجع إلى القضاء ؛ يجب أن يضع الفرد إذن حقه المدعى به تحت رقابة القاضي الذي يطلب منه الدليل عليه ثم يقر له به ويضفي عليه الصفة التنفيذية وعندئذ يرجع الفرد في تنفيذه إلى موظفين مختصين أقامهم القانون لهذه الغاية . أما الادارة فعلى العكس من الفرد تملك حق الاجراء أو

العمل المباشر Action d'office أو ما يسميه هوريو أيضاً التنفيذ المسبق Exécution

préalable فهي تمتاز من الفرد بأنها تستطيع أن تنفذ مقرراتها بنفسها وبواسطة الموظفين المختصين لديها دون أن ترجع إلى القاضي لتستمد منه صفة التنفيذ ،

وليس أمام الفرد الذي يشتكي من ضرر لحق به من عمل الإدارة المباشر إلا المراجعة الإدارية بعد التنفيذ أمام الإدارة نفسها بطريق الشكوى أو الظلامة^(١) أو المراجعة القضائية أمام المحاكم المختصة بقبول الدعوى على الإدارة تبعاً لنوع هذه الدعوى، وفي وسع الفرد أن يقيم مثلاً دعوى الإبطال لالغاء القرار الإداري الذي يشكو من تنفيذه بحقه أو أن يقيم دعوى التعويض يطالب الدولة بما يعادل الضرر اللاحق به ، ولل فرد أن يباشر بحفظ حقوقه فور وقوع الضرر به وذلك عن طريق القضاء المستعجل الذي يتم على يديه وبشكل عاجل وصف الحالة الراهنة التي أعقبت تنفيذ العمل الإداري وما ترتب عليه من آثار ، فقد تزول هذه مع الزمن ويصعب على القضاء الذي يحكم في موضوعها أن يحدد قيمتها ولذلك يصون الأفراد حقوقهم عن طريق القضاء المستعجل الذي يرسم معالم الضرر ويصفه بما يساعد على الحكم بقيمته حين تصل القضية إلى طور الحكم لدى القضاء المختص الذي سينظر فيها . وفي جميع الأحوال نرى أن دور القضاء متأخر عن العمل التنفيذي الذي أتمته الإدارة فلا يتداخل القضاء قبل التنفيذ كما هي الحال بين الأفراد ، فالتنفيذ الذي تقوم به الإدارة هو الأسبق . أما إذا حال الفرد بين الإدارة وبين التنفيذ فانه يرتكب جرم التمرد .

وجدير بالذكر أن الامتياز التنفيذي لا يستند إلى دعم الاجتهاده وموقفه التأييدي منه فيحسب فان أصل هذا الامتياز في كل شأن من شؤون الإدارة التي تقتضي التنفيذ المسبق انما يرجع الى القانون الذي يلغى أن ينص نصاً صريحاً على حق الإدارة في التنفيذ ، وهذا « هوريو » يبين لنا الشروط التي تكتنف هذا الامتياز في تعليقه على قرار صادر عن مجلس الدولة في ٢٧ شباط ١٩٠٣ في قضية الشركاء Olivier et Zimmermann وفي هذه القضية يسيء المحافظ حق التنفيذ المسبق المخول له بالقانون فتعرض الإدارة التي يعمل باسمها للخسارة إذ يحكم عليها بالتعويض عن المتضررين ، ولهذا وجب على الإدارة أن تكون واعية لحقوقها حذرة في استعمال امتيازها لئلا

(١) انظر هذا الكتاب ص ٦٥ .

تؤدي دعوتها الى الاضرار بالناس (١).

وحيث ان الامتياز التنفيذي سر وجود الادارة في الحقيقة وعونها على تحقيق اعمالها والتوفر على سائر وجوه نشاطها فان القضاء الذي وقف يدعم هذا الامتياز مادام يجري في طريق الحق يستهدف خدمة الصالح العام كان يدعم الادارة حتى حينما كانت تلجأ الى القسر المادي، وتستعمل القوة العامة في تنفيذ مقرراتها رغم ما في ذلك من خطر على الحريات العامة، وهذا قرار لمحكمة الخلافات الفرنسية يعتبر ايضاً من اصول الحقوق الادارية الحديثة وقد صدر عنها في ٢ كانون الأول ١٩٠٢ في قضية شركة سان جوست العقارية Société immobilière de Saint Just.

وخلاصة القضية أن مرسوماً صدر بناء على حكم القانون يقضي باغلاق هذه المؤسسة الدينية حين اكتسحت فرنسا موجة لادينية آخر القرن التاسع عشر وفي مطلع القرن العشرين، ولكن هذا المرسوم لم يضع المؤيدات في حال امتناع اصحاب المؤسسة عن التفرق تنفيذاً لحكمه ولا كان مثل هذا النص في القانون، فلما تعرضت الادارة لتعنّتهم أرسلت اليهم رجال القوة العامة يطردونهم من البناء الذي يشغلونه وختم البناء، فأقام مالكة الدعوى على الادارة أمام المحاكم العادية وسارعت الادارة الى رفع الامر الى محكمة الخلافات.

هنالك وجدت هذه المحكمة نفسها بين عاملين : الحشية من سوء استعمال الادارة فيما لو اعطيت سلطة كبيرة في تنفيذ مقرراتها بالقوة، والحشية من ايقاع الادارة في العجز عن تنفيذ القوانين إذا حرمت من هذه السلطة، وقد أقرت المحكمة في هذه القضية شأنها في كل قضية تراها حين تمهد لحكمها بأسباب موجبة هي مبادئ الحقوق الادارية في الحقيقة، أقرت أنه حيث لا يمكن تنفيذ القانون إلا بالقوة فانه يمكن للادارة ان تستعمل، استثناءً، القوة العامة. والحقيقة أن هذه المحكمة لما رأت أن

(١) انظر ص ٥٥٢ وما بعدها من الجزء الاول من كتاب Hauriou :

ممارسة هذه السلطة العامة شديدة الاثر على الحريات العامة أحاطتها بشرطين أساسيين:
١ — ألا تستعمل القوة إلا من أجل تنفيذ القانون ، ٢ — وألا يكون ثمة سبيل
أخرى غير القوة لتنفيذ القانون . أما الشرط الأول فيقتضيه الدفاع عن الحريات
العامة لأن التنفيذ المباشر يمس أقدم حقوق الأفراد فقد يطرد امرؤ من بيته عنوة
وقسراً ومثل ذلك لا يجوز أن يقع إلا لضرورة تنفيذ القانون أو على الأقل لتنفيذ عمل
إداري متخذ وفق القانون كما في حالة تخلية الدور المستملكة للنفع العام ، ثم انه ولو
سمح القانون باستعمال القوة في التنفيذ الإداري المباشر فإنه لا ينبغي ان تستعمل القوة
بشكل أوسع مما يتطلبه تنفيذ العمل الإداري فلا يهدم البيت كله مثلاً ان كان العمل
الإداري يقتضي هدم قسم منه وكان لا ضرر من بقاء الأقسام الباقية وكان بقاؤها متفقاً
مع حكم القانون . وأما الشرط الثاني فذلك كيلا تستعمل القوة تعسفاً باسم حمل
الأشخاص على الطاعة للإدارة وهم في الواقع لم يشقوا عصا الطاعة عليها ، ثم انه اذا
كانت مخالفة القرار الإداري تستتبع عقوبة جزائية ولا تحتاج الى استعمال القوة فيكتفى
آئذ باتباع الاصول الجزائية كتنظيم ضبط بالمخالفة وسوق المخالف الى قاضي الجزاء
كما في مخالفات انظمة السير مثلاً . ومع ذلك ففي هذه الحالة الأخيرة يُسمح للإدارة
بالتنفيذ المباشر بالقوة في الحالات المستعجلة تأميناً لحفظ النظام العام والسلامة العامة أو
لوقاية الصحة العامة كما في حالة الاضطرابات في الطرق العامة او في حالة البناء الذي
يوشك ان ينهار او عند امتناع الناس عن اخذ اللقاح الوقائي الخ^(١) . وفي جميع
الأحوال فان للقضاء الإداري القول الفصل في شكوى الأفراد والحكم للإدارة او
عليها بعد ان تكون قد نفذت اعمالها ، فالتنفيذ انما يتم مع احتمال خطر الحكم عليها
اذا ما خرجت عن حدودها المرسومة لها بالقانون والاجتهاد .

(١) انظر ص ٤٠٠ من كتاب Waline المشار اليه في الصفحة ٣٥ من هذا الكتاب .

الفصل الرابع

الدوائر العامة

القائمة على سداد الحاجات العامة

تعريف الدوائر العامة وصفاتها ، أحداث
الدوائر العامة والغاؤها وتنظيمها ، الجديد في مفهوم
الدوائر العامة في فرنسا وسورية .

تعريف الدوائر العامة وصفاتها :

لم تحتل الحقوق الادارية مكانها المرموق سواء في عصور حضارتنا الزاهية أم في
العصر الحديث ، ولم ينافح الفقهاء والثائرون في سبيل استقلال الادارة وتحريرها من
ربقة القضاء العادي والقانون المدني ولا أعطيت امتيازات حقوقية وتنفيذية الا لأنها تقوم
في المجتمع بدور أساسي في الحياة العامة هو سداد الحاجات العامة عن طريق أحداث
الدوائر العامة (أو ما يمكن أن نسميه المصالح الرسمية أو المصالح العامة أو ما يسميه
المصريون المرافق العامة او ما كان يسميه المؤلفون السوريون الخدمات العامة كترجمة
قاصرة للتعبير الفرنسي Services publics) حتى غدت هذه الدوائر من أسس
الحقوق العامة وحتى نرى Duguit يجعلها دعامة الدولة وسر وجودها وحتى يعرف
Jèze الحقوق الادارية بها فيقول ان هذه الحقوق ليست إلا حقوق الدوائر العامة

القائمة على سداد الحاجات العامة (١) .

والحاجات العامة كثيرة لا يأتي عليها الحصر ، والادارات العامة لا تقوم بسدادها كلها بل للأفراد العاديين في هذا الميدان نشاط كبير ، فمن الناس من يتوفر مثلاً على شؤون الصحة العامة كالاطباء والصيادلة مثلاً ومنهم من يؤمن في الاحوال الطبيعية حاجات الناس اليومية الدائمة كتجار المواد الغذائية الخ..

١ - لكن ثمة حاجات عامة يقع واجب تأمينها على عاتق الدولة وحدها بسبب كلفتها وقلة مردودها او انتفاء العود منها ، او بسبب عجز الافراد عن القيام بها كفتح الطرق العامة وصيانتها ونقل البرد الخ..

٢ - وثمة حاجات عامة تليها الدولة من جهة ويقوم بها الافراد من جهة ثانية فيتم سدادها منها معاً في الوقت نفسه كشؤون الصحة مثلاً في سورية أو كالساحر وصاديق التوفير في فرنسا .

وعلى هذه الأسس تدور تعاريف الدوائر العامة فيقول Waline : « الدائرة العامة هي التي تنشئها السلطات المختصة لأداء مهمة معينة ترى هذه السلطات في أدائها منفعة عامة وسداداً لحاجة عامة وذلك حين لا يقوم الافراد بأدائها أو يعجزون عن إيفائها بشروط حسنة » (٢) ؛ ويقول Duguit : « الدائرة العامة هي كل وجه من وجوه النشاط التي ينبغي ان تتم وتنظم وتراقب من قبل الحاكمين (السلطة الادارية) لان القيام بها ضروري لتحقيق وتنمية الائتلاف الاجتماعي ولانها بطبيعتها لا يمكن أن تتحقق بتمامها إلا بتدخل القوة الحكومية » ، فالدائرة العامة في نظره تقوم بوظيفة اجتماعية ومثل هذه الوظيفة تحتاج الى سلطة الحاكمين وهذه السلطة انما أعطيت لهم لاداء هذه الوظيفة (٣) .

(١) انظر هذا الكتاب ، ص ٣٥ — ٣٦ .

(٢) انظر ص ٢٨٧ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً في ص ٣٥ .

(٣) انظر ص ٤ من الجزء الثاني من كتاب Jèze المشار اليه آنفاً ص ٧٨ ، وانظر

هذا الكتاب ص ٣٦ .

والتعريف الاكمل هو قول Jèze : نعني بقولنا إن ثمة دائرة عامة حين نجد رجال السلطة العامة Agents publics يستطيعون تطبيق أحكام الحقوق العامة ، أي نظاماً حقوقياً خاصاً ، في سبيل تأمين زمرة من الحاجات العامة بصورة منتظمة دائمة وحين يكون تنظيم الدائرة العامة قابلاً لان يبدل في كل حين بالقوانين والانظمة دون أن يعترض ذلك عقبة حقوقية مانعة (١) .

ومن ذلك نستنتج صفات الدائرة العامة :

١ — إن الدائرة العامة تنشأ وتعمل وفق أحكام قواعد ونظريات حقوقية معينة تهدف الى تيسير العمل المنتظم الدائم لها والى سداد الحاجات العامة بأسرع مايمكن وعلى أكمل وجه ممكن . هذه القواعد والنظريات هي أحكام الحقوق العامة المستمدة من قاعدة أساسية هي توفيق المصلحة الخاصة الفردية مع الصالح العام ، فعلى رجال السلطة الادارية المشرفين على تسيير الدوائر العامة أن يعملوا وفق أحكام الحقوق العامة فان لم يلجؤوا اليها في وجه ما من وجوه نشاطهم فانه لا يكون ثمة آئذ دائرة عامة . وبعبارة آخر إن إحداث الدوائر العامة ليس إلا وسيلة فنية ، وليس الوسيلة الوحيدة ، لسداد الحاجات العامة ، على أنها تتميز من باقي الوسائل بأن رجال السلطة العامة فيها لايسرون وفق أحكام الحقوق الخاصة ، بل يبقون في حدود امتيازاتهم التي منحتهم لإيها الحقوق العامة ويؤمنون سداد الحاجات العامة وفق أحكام هذه الحقوق العامة : آ — فالقائمون على إدارة هذه الدوائر العامة لهم أوضاع حقوقية معينة وأكثرهم من الموظفين العامين الذين يخضعون لنظام خاص غير قانون العمل الذي يخضع له الأفراد في الحياة العادية ، ب — ثم ان إدارة الدوائر العامة وتبعية الهيئات المشرفة عليها لاتخضع لأحكام القانون المدني بل لأحكام الحقوق الادارية ، ج — وإن أموالها هي من الأموال العامة التي تخضع لأنظمة المحاسبة العامة فمواردها ونفقاتها ملحوظة في موازنتها الخاصة بها ولا تؤخذ وارداتها إلا وفق أصولها القانونية ولا يمكن أن

(١) انظر ص ٢ من الجزء الثاني من كتاب Jèze المشار اليه في ص ٧٨ من هذا الكتاب .

يصرف شيء منها إلا في حدود الاعتمادات المرصودة وعلى الوجه المبين فيها تحت رقابة شديدة معقدة ، د — وأخيراً فإن الدعاوى التي تنجم عن سير الدوائر العامة هي في الأصل من اختصاص القضاء الإداري (١).

٢ — أما الصفة الثانية للدوائر العامة فهي أن القواعد الناظمة لسيرها قابلة للتغيير في كل حين وهذا ناتج عن واجب الإدارة في تسيير الدوائر العامة على الوجه الأكمل فيجب أن تكون في يد رجال السلطة العامة القدرة على إحداث التبديلات الضرورية في القواعد الناظمة لسيرها تبعاً للتحويلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، دون أن يحول بينها وبين ذلك أي مانع حقوقي . ويقول Jèze في ذلك : « إن لكل جيل الحق في توفيق الدوائر العامة مع حاجاته وأهدافه وإن سلطة عامة مالا تستطيع أن تفرض خلال وقت معين طال أم قصر نوعاً معيناً من العمل لدائرة عامة أو نوعاً من التنظيم لها لأنها في ذلك تتجاوز حدود سلطتها وتكون إرادتها فاقدة قيمتها الحقوقية والسياسية » (٢).

٣ — على أنه إذا تغيرت القواعد الناظمة لسير الدوائر العامة فإن شيئاً ثابتاً فيها لا يتغير هو كونها في خدمة الناس عامة على السواء وكونها منتظمة دائمة (٣) . فالأصل في الدوائر العامة أن الناس يستفيدون منها دون تفريق بينهم ودون كلفة عليهم ، فالرسوم التي قد يدفعونها أحياناً في بعض الدوائر العامة كالمؤسسات التعليمية مثلاً ضئيلة لا تعتبر ثمناً لما تقدمه لهم من الخدمات الجسدية ، والناس متساوون أمامها لأنها وضعت لتحقيق المنفعة العامة التي يصيب منها الناس خطأ واحداً ونصيلاً متكافئاً غير متفاوتة إذ اتوفرت لهم الشروط التي تحيط بتنظيم الدوائر العامة وعملها . أما دوام هذه الدوائر العامة وانظام

(١) انظر ص ٢٨٧ من كتاب Waline المشار إليه آنفاً ص ٣٥ .

(٢) انظر ص ٤ — ٦ من الجزء الثاني من كتاب Jèze المشار إليه آنفاً ص ٧٨ .

(٣) انظر Hauriou في ص ١١٠ — ١١١ من كتابه :

عملها فذلكم الغرض من إحداثها إذ لا يعقل أن ننشئ اليوم دائرة البريد ثم نلغيها غداً أو نفتتح معاهد التعليم الابتدائي سنة ونغلقها سنة أو نترك رجل الضابطة يشرف على النظام ساعة ويهمله ساعة ، فالشرطان الأساسيان في الدوائر العامة أن تكون دائمة مستمرة وأن تعمل وفق نظام جيد دقيق .

اصبات الدوائر العامة والغاؤها وتنظيمها :

١ — كل ماسبق سبب في أن إحداث الدوائر العامة أو إلغائها هو من اختصاص السلطة التشريعية وحدها فهي قد تؤول الى التجاوز على حرية الأفراد ، وموازنتها جزء من موازنة الدولة . أما أنها قد تؤول الى المساس بالحریات العامة فلأن الدولة حرة في تقدير وجوه المنافع العامة وقد ترى منفعة عامة في إحداث دائرة عامة تباشر عملاً لم يكن الأفراد مقصرين في أدائه فتكون مزاحمة الدولة لهم او رغبتها في ان تحصر في يدها وجهاً من وجوه نشاطهم صورة من صور الحد من حريات الأفراد حيناً وخنقها حيناً آخر ، والدولة في ذلك تغل يد الأفراد من فريقين : الفريق المنتج والفريق الذي يتعامل معه ، فتغل حرية الأول حين تأخذ على نفسها وحدها القيام بعمله وتغفل حرية الثاني الذي يتمتع عليه التعامل مع الأفراد بعدئذ ويترتب عليه التعامل مع الدائرة العامة التي أنشأتها الدولة ، والمثال المدرسي على ذلك دائرة البريد إذ يتمتع على الأفراد أن يقوموا بعمل مماثل كما يتوجب على صاحب الرسالة أن يعهد بنقلها إلى مصلحة البريد لا الى الأفراد العاديين . واما ان موازنة الدائرة العامة جزء من موازنة الدولة فلأن هذه الأخيرة تنظم سائر موارد الدوائر العامة ونفقاتها وتصديق هذه الموازنة إنما يتم على يد السلطة التشريعية ، ولهذا فان احداث هذه الدوائر او إلغائها يجب ان يتم على يد نفس السلطة .

٢ — أما التنظيم الأساسي للدوائر العامة ، أي طريقة إدارتها ، فذلك ايضاً يرِد بالقانون الذي يقضي باحداثها ، على أن قواعد التنظيم الداخلي وشروط تسيير الدوائر العامة تترك في الغالب في يد السلطة التنفيذية او بالأحرى في يد السلطة

الادارية بعناصرها المركزية او اللامركزية على نحو ما سنرى في باب التنظيم الاداري عند دراسة الأسس التي يقوم عليها جهاز الدولة الاداري الناظم لمختلف دوائرها العامة المستقلة منها وغير المستقلة.

الى هنا ما زلنا في حدود المفهوم التقليدي للدوائر العامة ، فما هو الجديد في هذا الموضوع ؟

الجديد في مفهوم الدوائر العامة :

سنرى أولاً كيف تحول مفهوم الدوائر العامة في الثلاثين سنة الاخيرة في فرنسا ثم ما طرأ عليه في سورية في أيامنا الاخيرة . أما في فرنسا فقد كان ذلك التحول تحت تأثير ثلاثة عوامل :

١ — النزعة الاشتراكية وفكرة الاقتصاد الموجه التي استتبع قيام دوائر عامة مشابهة للمشاريع الخاصة التجارية والصناعية ، ٢ — اعطاء اسم الدائرة العامة استناداً الى احدى صفتيها التقليديتين الرئيسيتين بدلا من اجتماعها وهما صفتها في عملها أو وصفها في تنظيمها ، ٣ — أسلوب التأميم الذي وضع على بساط البحث الوصف الواجب اعطاؤه للمشاريع المؤممة .

أما النزعة الاشتراكية وفكرة الاقتصاد الموجه فقد أدت في فرنسا الى اعطاء اسم الدائرة العامة الى مؤسسات تقوم في الواقع بعمل تجاري أو صناعي بحث ولكنها تحتفظ ببعض الصفات المميزة للدوائر العامة سواء من حيث أموالها وأوضاع موظفيها أم في القرارات الصادرة عن ادارتها الخ ... ومع ذلك فان مجلس الدولة الفرنسي قد استثنى من أحكام الحقوق العامة فلم يخضعها لها بل أخضعها لاحكام الحقوق الخاصة سواء من حيث تبعاتها أم علاقاتها مع الهيئات الاخرى او مع الافراد .

غير أن مجلس الدولة نفسه قد توسع في اجتهاداته الحديثة في مفهوم الدائرة العامة فلم يعد ضرورياً في نظره اجتماع صفتيها التقليديتين معاً وهما هدفها في خدمة الصالح العام وكونها في يد رجال السلطة العامة واكتفي بوجود احدى هاتين الصفتين مؤسسة ما

لتكون في نظره دائرة عامة ، وعلى هذا فان مؤسسة ما تكون دائرة عامة اذا كانت في يد الادارة وتخضع لأحكامها في تكوينها وتنظيمها ولو لم تكن تقوم بسداد حاجة عامة ، أو اذا كانت هذه المؤسسة تستهدف خدمة المنفعة العامة ولو كان القائمون عليها من الافراد العاديين ، وفي هذه الحالة الثانية أعطى مجلس الدولة الفرنسي القائمين على الدوائر العامة الجديدة نفس الحقوق العامة التي تتمتع بها الدوائر العامة بحسب المفهوم التقليدي .

أما أسلوب التأميم فقد طرح السؤال الآتي : هل مجرد التأميم يعني تحويل المؤسسات المؤممة الى دوائر عامة ؟ ورد Waline على هذا السؤال بالنسبة لما يجري في فرنسا بالنفي (١) لأن المؤسسات التي أمت فيها إما أنها كانت قبل تأميمها دائرة عامة — استناداً الى هذا المفهوم الجديد الموسّع الذي رأيناه في الفقرة السابقة — أو أن التأميم لم يغير شيئاً من عمل المؤسسة وهدفها فلم تكتسب به إحدى الصفتين الآتيتين لتصبح دائرة عامة ، ذلك لان المؤسسات المؤممة تتحمل في الغالب صفة تجارية أو صناعية لا تنسجم مع النظام الحقوقي للدوائر العامة .

أما في سورية فان القانون حتى عام ١٩٥١ كان هو الذي يحدد بشكل صريح وجود الدائرة العامة وتنظيمها كالنص العام الذي نراه مثلاً في المادة الرابعة من قانون الموظفين ذي الرقم ١٣٥ الصادر في ١٠/١/١٩٤٥ والقوانين التفصيلية الأخرى ، وقد درجنا على المفهوم التقليدي للدائرة العامة لاختلاف وقائع الحياة الاقتصادية من قبل بين سورية وغيرها من الدول التي تقدمت قبلنا في الطريق الاقتصادية الجديدة فكانت الدوائر العامة في مختلف مرافق الحياة العامة تقوم على سداد الحاجات العامة ضمن نطاق تحقيق المنفعة العامة بواسطة السلطة العامة .

ثم صدر القانون ذو الرقم ٨٥ يوم ٣١/١/١٩٥١ بتأميم شركات الكهرباء والنقل المشترك بالحافلات الكهربائية وشركات المياه ، وذلك استناداً الى المادة الرابعة والعشرين

(١) انظر ص ٢٩٣ — ٢٩٧ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً في الصفحة ٣٥ .

من الدستور السوري الجديد المنشور في ٥ ايلول ١٩٥٠ وهي تنص على أن للدولة أن تؤمم بقانون كل مؤسسة أو مشروع يتعلق بالمصلحة العامة مقابل تعويض عادل . وقضى القانون بتأميم مشاريع توليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها ومشاريع استخراج مياه الشرب وجرها وتوزيعها في المدن ومشاريع النقل المشترك في الحافلات الكهربائية ، وقد طبق القانون فعلاً على شركة الكهرباء والترام البلجيكية الفرنسية بدمشق وعلى شركة الكهرباء والمياه الفرنسية في حلب ، فما هو الوصف الذي ينطبق على هاتين المؤسستين بعد تأميمهما وهل يمكن اعتبار كل منهما دائرة عامة ؟

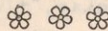
الحقيقة أن العمل الذي تنهض به كل منهما إنما هو سداد حاجة عامة لا ريب فيها ولكن التنظيم الذي وضعه القانون لهما وطريقة سيرهما والأحكام النازمة لهما لا تنهل من الحقوق العامة وحدها ولا من الحقوق الخاصة فحسب بل هي مزيج بين هذه وتلك : فلقد قضى القانون ٨٥ لعام ١٩٥١ المعدل بالمرسوم التشريعي ذي الرقم ١٧٨ المؤرخ في ١٨/٣/١٩٥٢ أن تدار المؤسسات المؤممة بشكل تجاري وأقر لها شخصية اعتبارية واستقلالاً مالياً وإدارياً ، وجعل مجلس الإدارة مسؤولاً عن إدارتها من الناحيتين الفنية والتجارية ، وأوجب أن تتبع في الشؤون المالية والحسابية القواعد المألوفة في محاسبة الشركات الصناعية والتجارية وأن تخضع للضرائب مالم تُعفى منها بنص قانوني ، ولحظ القانون وجوب وضع نظام للمؤسسة وملاك للموظفين والمستخدمين مع مراعاة أحكام قانون التجارة وقانون العمل ، ونص على إمكان إعطاء مجلس الإدارة والمدير العام والموظفين والمستخدمين والعمال الدائمين حصة من الأرباح ، وأخضع مسؤولية الرئيس وأعضاء مجلس الإدارة والمدير العام لنفس الشروط في الشركات المغفلة التي ينظمها قانون التجارة ، فهذا كله من الحقوق الخاصة . أما أثر الحقوق العامة ففي أن مجلس الإدارة إنما يعين أعضاؤه الخمسة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، وكذلك المدير العام للمؤسسة ، ويعمل هذا المجلس باسم بلدية المدينة التي توجد فيها المؤسسة المؤممة ولمصلحتها ، وتعود الأرباح النهائية إلى خزينة البلدية ، ثم إنه يشرف على إدارة المؤسسات المؤممة من الناحيتين الفنية والمالية المفتشية العامة للكهرباء والمياه

التي أنشئت في ملك وزارة الأشغال العامة ، وقد خول القانون هذه الوزارة أن تتخذ بناء على قرار مجلس الوزراء جميع التدابير الاحتياطية التي تقتضيها صيانة الأموال والممتلكات المتعلقة بالمشاريع المؤممة ، وأوجب القانون على المفتش العام للكهرباء والمياه فيها أن يقوم بنفسه أو بواسطة المفتشين بتدقيق حسابات الدورة السنوية للمؤسسة المؤممة على أن ترسل نسخة عن تقريره إلى ديوان المحاسبات فلا تبرأ ذمة رئيس وأعضاء مجلس الإدارة إلا بعد رأي الديوان ، هذا فضلاً عن أن حسابات المؤسسات المؤممة تخضع لتفتيش مفتشي وزارة المالية أيضاً ، ويجب أن ينشر بيان حساباتها في الجريدة الرسمية .

فاذا قايسنا بين أحكام الحقوق الخاصة وأحكام الحقوق العامة في هذا القانون فهل يسعنا أن نجعل الغلبة لأحكام الحقوق العامة فنعترف للمؤسسة المؤممة بأنها مؤسسة عامة أي دائرة عامة تتمتع بالاستقلال المالي الإداري ؟ وماذا يفيدنا مثل هذا الاعتبار ؟ إن أهم نقطة في هذا الموضوع هي في مقاضاة المؤسسات المؤممة فهل يكون ذلك استناداً إلى قواعد الحقوق الإدارية ؟ أما فيما يتعلق بنشاطها وعلاقاتها مع الأفراد فالقانون صريح بتطبيق القانون التجاري في الأمور التجارية وقانون العمل في شؤون الموظفين والمستخدمين والعمال ، فقرارات مجلس الإدارة في هذا الصدد مثلاً لا تخضع لدعاوي الإبطال أمام الغرفة الإدارية لمحكمة التمييز بل ترى أمام المحاكم العادية .

وأما فيما يتعلق بالتبعة التي تترتب على أعمال هذه المؤسسة وبخاصة عند إضرارها بالأفراد فان القانون هنا ينقذها من الأحكام الجريئة الحديثة للقضاء الإداري الذي يحكم على دوائر الدولة حتى في حالات الأضرار غير الناجمة عن الخطأ كما سنرى في مباحث التبعة الإدارية ، فالمادة الحادية والعشرون من القانون تنص على أنه لا يفسح مجالاً للمطالبة بأي تعويض لم ينص عليه صراحة في القانون حين لا تكون المسؤولية ناجمة عن الخطأ ، وإذن لا تبعة على المؤسسة في حالات الخطر حين لا يوجد خطأ ما ، وفي هذا انتقاص لقواعد الحقوق الإدارية واتجاه اكيد لدى المشرع لاعتبار هذه المؤسسات المؤممة من « مؤسسات الدولة الصناعية والتجارية » ، وقد أقر القانون المدني للدولة حق إعطاء الشخصية الاعتبارية لمثل هذه المؤسسات ، هذا على الرغم من أن مجلس الوزراء نفسه

يسمي المؤسسات المؤتمة مؤسسات عامة والمثال على ذلك قراره الصادر في ١٩٥٢/٦/٤
تحت رقم ١٣٩ م بتحديد تعويض رئيس وأعضاء مجلس الادارة في المؤسسات المؤتمة.
وأخيراً إذا نحن رجعنا إلى اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي الذي يكتفي باعتبار
قيام مؤسسة ما بخدمة المنفعة العامة وسداد حاجة عامة كسبب للاقرار بأنها دائرة عامة
وتطبيق قواعد الحقوق العامة عليها أمام القضاء وجدنا ذلك أقرب إلى المنطق والتمسنا
لدى قضائنا الناظر في شؤون المؤسسات المؤتمة أن يتسامى عن الحقوق المدنية وأن
يدرك أن موقفه أمامها هو موقف القاضي الاداري الناظر في قضية إدارية فيحكم فيها
باجتهاده ولا يجد حرجاً في التوسع بحكمه ولو خرج قليلاً عن حدود القانون مادام
يحقق الصالح العام في حكمه ، والصالح العام في مواضيع التبعة الادارية في أيامنا
يرجع جانب الأفراد لاجانب الإدارة . ونحن ننتظر موقف القضاء في هذا الصدد
في سورية لعله ينير أمامنا السبيل .



الباب الثاني

بمضى

في

التنظيم الإداري

نعرض في هذا الباب الأشخاص الاعتبارية الادارية في الدولة والاهل شخصاً
الطبيعيين القائمين على خدمتها في الوظائف العامة وهذا يقتضي منا ان ندرس
أولاً الشخصية الاعتبارية بوجه عام ، ثم نبحث في المركزية واللامركزية
كأساس لأي نهج إداري ، ثم في النهج الإداري السوري وما هو عليه
اليوم وما يستحسن أن يطرأ عليه من اصلاح ، وفي فصل أخير نتحدث عن
الموظفين العمامين في القانون السوري .

الفصل الثالث

الشخصية الاعتبارية

الشخصية الاعتبارية بين الحقوق المدنية
والادارية ، النظريات الدائرة حولها ، نتائج الشخصية
الاعتبارية ، أنواع الأشخاص الاعتبارية ،
الأشخاص الاعتبارية العامة .

بين الحقوق المدنية والادارية :

من الصفات العامة للحقوق الادارية التي تميزها من الحقوق المدنية كون الحقوق المدنية تنصرف بالدرجة الاولى إلى دراسة الأوضاع الحقوقية للأشخاص الطبيعيين في حين تبحث الحقوق الادارية في كيان الدولة الاداري وتنصرف بالدرجة الاولى الى دراسة الهيئات الادارية المختلفة التي تمارس حقوقها وتقي بالتزاماتها كالأشخاص الطبيعيين ، فيها عدا الامور التي تلازم صفة الانسان الطبيعية ، أي أن الأشخاص الادارية تتمتع بأوضاع حقوقية في المعاملات كالأوضاع الحقوقية للأشخاص الطبيعيين دون أن تكون مثلهم من حيث الحلقة ، فالأشخاص الطبيعيون مخلوقات بشرية أودعها القدرة الالهية ، أما الأشخاص الادارية فهي أشخاص اعتبارية اتفق المجتمع على منحها حقوقاً تمارسها في حدود القانون ، ووقف المجتمع عند حدّه هذا لايجاوزّه لأنه عاجز عن أن ينفخ الروح في الأشخاص الاعتبارية ويجعل منها كائناً بشرياً .. لأنه جعل منها كائناً حقوقياً فحسب .

ولهذا يقول Rolland : « إن كلمة الشخص الاعتباري تدل على محل "للحقوق (موضوع للحقوق) ليس في الوقت نفسه كائناً بشرياً » (١) .

وإذا كانت الحقوق المدنية تنصرف بالدرجة الأولى الى الأشخاص الطبيعيين فإن هذا لا يعني أنها أغفلت بحث الأشخاص الاعتبارية . غير أنها لم تتقبل هذا المفهوم بسهولة ، فالحقوق المدنية الفرنسية مثلاً وقفت منه باديء ذي بدء موقف الريبة والحذر إذ كانت الحكومات الفرنسية تخشى بشكل خاص شر "الجمعيات وترى في قوتها خطراً سياسياً على الدولة وفي غناها متاعب اقتصادية لها . فتجاهل القانون المدني الذي وضع في عهد نابوليون أمر الشخصية الاعتبارية ولم يُشر القانون التجاري الفرنسي إليها فتحدث عن الشركات مغفلاً أمر شخصيتها الاعتبارية حتى تغيرت حاجات المجتمع وأصبح وجود هذه الأشخاص ضرورة من ضرورات الحياة فأقر "المشرع وجودها . وفي سورية نجد مجلة الاحكام العدلية قد بحثت في الشركات دون أن تنفي وجود شخصية للشركة مستقلة عن أشخاص الأفراد الذين يؤلفونها ودون أن تشير إليها ، وكان القانون التجاري العثماني خلواً من هذا أيضاً حتى جاء القانون المدني السوري الجديد الصادر بالمرسوم التشريعي ذي الرقم ٨٤ المؤرخ في ١٨ أيار ١٩٤٩ والقانون التجاري الصادر بالمرسوم التشريعي ذي الرقم ١٤٩ المؤرخ في ٢٢ حزيران ١٩٤٩ فأقر "وجود الشخصية الاعتبارية ونظماً أحكامها (٢) .

وإذا كانت الحقوق الادارية تنصرف بالدرجة الأولى الى دراسة الأشخاص الادارية في تنظيمها وحقوقها وأموالها كهيئات تتمتع بالشخصية الاعتبارية فإنها لا تخلو من البحث في الأشخاص الطبيعيين من موظفين وغير موظفين . لكن مفهوم الشخصية الاعتبارية يحتل مكاناً كبيراً في الحقوق الادارية لأن رجال الادارة في أعمالهم الادارية

(١) انظر ص ٢٩ من كتاب Rolland المشار اليه آتقاً ص ٣٤ .

(٢) انظر المحاضرات التي القاها الدكتور نهاد السباعي في موضوع الشخصية الاعتبارية على

طلاب السنة الاولى في كلية الحقوق بدمشق خلال العام الدراسي ١٩٤٩ — ١٩٥٠ .

لا يمثلون أنفسهم وإنما يمثلون الادارة ويعملون باسمها . ولولا أن نقر للهيئات الادارية المختلفة بالشخصية الحقوقية التي تؤهلها لممارسة أعمالها كالأفراد لتعطلت الدولة وانقطع مجرى الحياة العامة ..

النظريات الدائرة حول الشخصية الاعتبارية :

ولقد قامت حول فكرة الأشخاص الاعتبارية نظريات متباينة مردّها جميعاً إلى إطلاق لفظ « الأشخاص » على الهيئات التي أقر لها القانون بالأهلية الحقوقية^(١) ، فهل يكون وجود هذه الأشخاص حقيقة أم مجازاً أم أنها ليست من هذا ولاذاك ، وما هو دور المشرع في كل حال ؟

مذهب الحقيقة :

القائلون بمذهب الحقيقة في الشخصية الاعتبارية ومنهم Hauriou^(٢) يجعلون من الأشخاص الاعتبارية أشخاصاً حقيقيين بالاستناد إلى تحليلهم للفرد في ذاته ، فالفرد الذي نقر أنه شخص حقيقي ليس إلا مجموعة من الخلايا التي تتجلى كل منها حياتها المستقلة ولكنها تتضامن فتكوّن في مجموعها الفرد .

والشخص الاعتباري يتألف بدوره من خلايا تتجلى كل منها حياتها المستقلة وهي الأفراد ، وهي تؤلف في مجموعها شخصاً حقيقياً أيضاً هو ما نرسم إليه باسم شخص اعتباري . وعلى هذا لا يكون المشرع سلطاناً في موضوع الشخصية الاعتبارية فان طبيعة الأشياء هي التي تملئها ، ومادام كل شخص ينال من المجتمع اعترافه له بشخصيته فان كل هيئة يجب أن تظهر باعتراق المجتمع الطّوعي بوجودها فلا يجوز أن يحول المشرع بينها وبين الحياة ، لأنه ليس للمشرع أن يقف في وجه الحقيقة .

(١) انظر ص ١٥٧ من كتاب Waline المشار إليه آنفاً ص ٣٥ .

(٢) انظر ص ٢٩ من كتاب Hauriou المشار إليه آنفاً ص ٩٠ .

مذهب المجاز :

ويردّ القائلون بمذهب المجاز على أصحاب المذهب الأول ردّاً منطقياً معقولاً ، وينسب إلى Jèze قوله : « انني ماتناولت غداء قط مع شخص اعتباري » (١) وهم يرون أن الشخص الاعتباري ليس إلاّ من صنع المشرّع ، فالمرجع خلق في سبيل الصالح العام شخصاً وهمياً وعامله كما لو كان شخصاً حقيقياً ونمى إليه ارادة مستقلة لا يمارسها بنفسه وإنما يمارسها بواسطة ممثليه ضمن الحدود التي يرسمها القانون ، ولهذا كان المشرع صاحب السلطان المطلق في الاعتراف بالشخص الاعتباري أو عدم الاعتراف به وفي منح الشخصية الاعتبارية أو منعها بالنسبة للهيئات التي تتقدم بطلبها .

رأي Duguit :

ويردّ Duguit على القائلين بمذهب المجاز ، على الوجه الآنف الذكر ، بقوله : « إنه (لقبول ذلك) يجب ان نثبت ان للجماعات ارادة واعية متميزة من ارادة الافراد ، ان مثل هذا الاثبات لم يتم ولن يتم أبداً » (٢) ، وهو يرى أن المشرع اعجز من أن يخلق ارادة الجماعة على غرار الارادة المخلوقة في الفرد .

ويتساءل Duguit : لأن كان الشخص الاعتباري من صنع المشرّع فمن شرع للدولة شخصيتها الاعتبارية ؟ وحيث أن هذا الحقوقي الكبير صاحب مدرسة في الحقوق والدولة فانه من وراء فكرته عن الدولة ونظرياته في الحقوق العامة يرسم لنا الجماعة لا كمحلّ للحقوق ولا كمالكة لشخصية حقوقية تصبح بها شخصاً اعتبارياً ، بل إنه يصفها كصاحبة « أوضاع حقوقية Situations juridiques » أنشأها ورعاها القانون الذي هو وليد المجتمع وإحساس الناس فيه بشعور « التضامن الاجتماعي Solidarité sociale » فهو يحذر من الشخصية لأنها قد تؤول إلى الاستمساك بالحقوق الشخصية التي ينكرها من أصلها فلا يؤمن إلا بالحقوق الموضوعية .

(١) انظر ص ١٥٩ من كتاب Waline المشار اليه آنفا ص ٣٥ .

(٢) انظر Duguit في ص ٩٧ من كتابه :

رأي Rolland :

أما Rolland فيرى أن الشخص الاعتباري ليس مجازياً ولا حقيقياً وإنما هو وليد « أسلوب فني قانوني محض تقوم من ورائه حقائق جد بسيطة : أفراد ، ومال مرصود لهدف معين غير الهدف الفردي » (١).

أما الأفراد فيكونون إما مجتمعين لتحقيق هدف معين ، أو مكلفين القيام بإدارة مال مرصود لجهة معينة ، أو منتفعين من إدارة مال معين ، وأما المال فتعين جهة إنفاقه بإرادة أشخاص مجتمعين ، أو بعدة إرادات فردية لم تجتمع بعد ، أو بسائق ضرورات الحياة الاجتماعية .

إن هذا الأسلوب يسهل الحياة الاجتماعية و « يصلح في بعض الأحوال ليحدد العلاقات بين الدوائر العامة والأفراد فمن الأوفق إذن أن نحافظ عليه ما لم يوجد أسلوب خير منه على ألا يغيب عن الذهن :

١ — أن هذا الأسلوب ليس إلا أسلوباً فنياً قانونياً وليس من ورائه كائن مجازي ولا كائن حقيقي متميز من الأفراد .

٢ — وأنه ككل أسلوب لا يجوز أن يعتمد إليه إلا فيما يعود حقاً بالنفع » . (٢)

نتائج الشخصية الاعتبارية :

ينتج عن الشخصية الاعتبارية ثلاث نتائج رئيسية :

(١) — استقلال الشخص الاعتباري في ذاته .

(٢) — واستقلاله في ماله .

(٣) — واستقلاله في تبعته .

١ — أما استقلال الشخص الاعتباري في ذاته فيعني أن له كيانه الحقوقي

(١) انظر ص ٣١ من كتاب Rolland المشار إليه آنفاً ص ٣٤ .

(٢) انظر المصدر السابق ص ٣٢ .

المستقل عن الأشخاص الطبيعيين الذين يؤلفونه أو يعملون باسمه ، فإن له أولاً جنسيته الخاصة التي قد تكون غير جنسيتهم ، وله ثانياً أهلية حقوقية مستقلة عن أهليتهم تمكنه من التعاقد والتقاضي . وعلى الذين يتعاقدون مع الشخص الاعتباري أن يدركوا أن أولئك الأشخاص الطبيعيين لم يدخلوا طرفاً في العقد رغم أنهم عقدوه بأنفسهم لأنهم لا يمثلون فيه أنفسهم ، فهم لم يعقدوا إلا باسم الشخص الاعتباري ، وإذا وقع نزاع بين الشخص الاعتباري والأشخاص الذين يدخلون في علائق معه فإن الذي يكون طرفاً في الدعوى كمدعى أو مدعى عليه هو الشخص الاعتباري لا أولئك الأشخاص الطبيعيين الذين يؤلفونه أو يعملون باسمه .

٢ — وأما استقلال الشخص الاعتباري في ماله فيعني أن الأشخاص الطبيعيين الذين يؤلفونه قد جعلوا المال المرصود له صفة مستقلة عن أموالهم فلا يقرّبونه ، وأن الذين يعملون باسمه يديرون هذا المال إدارة فلا يملكونه ، وأن للشخص الاعتباري ذمة مالية مستقلة عن ذمة أولئك الأشخاص العاديين ، وأن موازنة الشخص الاعتباري وحساباته مستقلة بذاتها ، وأن أمواله تصرف في الوجهة المعيّنة لها لا تبعاً للرغبات والاهواء المتحوّلة .

٣ — وأما استقلال الشخص الاعتباري في تبعته فيعني أولاً أن التبعة التي ترتب على أعماله لا تصيب الأشخاص الطبيعيين الذين يؤلفونه أو يعملون باسمه إذا هم قاموا بهذه الأعمال التي أنشأت التبعة في نطاق الأحكام الناطقة للاوضاع الحقوقية لهذا الشخص الاعتباري ، ويعني ذلك ثانياً أن التبعة التي تقع على الشخص الاعتباري إنما تكون مدنية لا بدنية ، أي أنها تؤثر في ماله كالحكم عليه بأداء مبلغ أو دفع غرامة ، أو أنها تؤثر في سير عمله كإغلاق محله ، ولكنها لا تستهدف جسمه كالحبس الذي يخضع له الكائن البشري ولا يمكن تطبيقه على الشخص الاعتباري الذي هو مجرد كائن حقوقي .

أنواع الأشخاص الاعتبارية :

يفرق القانون المدني السوري الجديد بين الأشخاص الاعتبارية العامة والأشخاص

الاعتبارية الخاصة ، فقد خصّ الاولى بأول فقرة من المادة الرابعة والخمسين وتحدث عن الاشخاص الاعتبارية الخاصة بباقي فقرات هذه المادة ، وهذا نصها :
« الاشخاص الاعتبارية هي :

١ — الدولة والمحافظات والبلديات بالشروط التي يحددها القانون والمؤسسات العامة وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية .

٢ — الهيئات والطوائف الدينية التي تعترف لها الدولة بالشخصية الاعتبارية .

٣ — الأوقاف .

٤ — الشركات التجارية والمدنية .

٥ — الجمعيات والمؤسسات المنشأة وفقاً للأحكام التي ستأتي فيها بعد .

٦ — كل مجموعة من الاشخاص أو الاموال تثبت لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى نصّ بالقانون . »

إن الحقوق الادارية تعني بدراسة كافة الاشخاص الاعتبارية العامة المنصوص عنها في الفقرة الاولى ، وبدراسة الجمعيات والمؤسسات فقط من بين الاشخاص الاعتبارية الخاصة .

الجمعيات :

ان السبب الاصلي في عناية الحقوق الادارية بدراسة الجمعيات هو سياسي بحيث إذ كانت الدولة تخشى شرها فتحيط تأليفها بشروط قاسية وتخضعها لأحكام ادارية من شأنها أن تمهد للدولة سبل مراقبة الجمعيات والاشراف على أعمالها ونشاطها والحد من تصرفاتها أو حلها .

ولقد كان قانون الجمعيات العثماني يوجب اعلام الحكومة بالجمعية بعد تأسيسها فان رأت أن نظام الجمعية لا يتفق وأحكام هذا القانون عمدت الى حل الجمعية ، والجمعية لا تكتسب الشخصية الاعتبارية إلاّ من بعد أن يستلم مؤسسوها إيصالاً من المراجع الادارية المختصة (وزارة الداخلية في العاصمة وأكبر موظف اداري في غيرها) يشعر بأن الادارة عرفت بوجود الجمعية ، ثم إن هذا القانون يخضع الجمعيات للتفتيش

الاداري والمالي ويجعل في يد الادارة سلطة حل الجمعية بقرار تتخذه عفواً من عندها دون الرجوع الى حكم القضاء .

فلما جاء القانون المدني الجديد نهج على العكس نحو تشجيع الجمعيات ، وفي رأينا أن القانون المدني بمواده ٥٦ الى ٧٠ و ٨١ يبطل في صدد الجمعيات — ما عدا الخيرية منها والتعاونية والمؤسسات الاجتماعية والنقابات — كافة أحكام قانون الجمعيات العثماني الذي كان مطبقاً قبله إلا فيما يتعلق بشهر الجمعية :

١ — ذلك لان هذه المواد لا تحيل أمراً من أمور الجمعية الى القانون غير الشهر . فلانرى ذكرراً للقانون الا في الفقرة الاولى من المادة ٦١ التي تقول «يتم الشهر بالطريقة التي يقرها القانون» فحتى يوضع قانون ينظم أصول شهر الجمعية يعمل في شهرها بالنص الوارد في قانون الجمعيات العثماني ، أي أن الجمعية تشهر باعلام المرجع الاداري المختص ، وهذا أمر شكلي فحسب في نظر القانون الجديد لأن شخصية الجمعية الاعتبارية تتكون بمجرد تأليفها ، ولا ينتظر في ذلك إيصال من وزارة الداخلية في العاصمة أو من أكبر موظف اداري في غيرها ، ولكن قيمة هذا الإيصال انه يسمح للجمعية بأن تحتج بشخصيتها الاعتبارية تجاه الناس .

٢ — أما باقي أحكام قانون الجمعيات العثماني فقد ألغيت اعتباراً من ١٥ حزيران ١٩٤٩ بفعل المادة الثانية من المرسوم التشريعي ذي الرقم ٨٤ المؤرخ في ١٨ أيار ١٩٤٩ التي شملت بالالغاء سائر أحكام القوانين والارادات السنوية والمراسيم التشريعية والقرارات التي تخالف القانون المدني السوري أو لا تأتلف مع أحكامه .

وقد عرف القانون المدني الجمعية بأنها جماعة ذات صفة دائمة مكونة من عدة أشخاص طبيعيين أو أشخاص اعتبارية لغرض غير الحصول على ربح مادي ، واستثنى من أحكامه الجمعيات الخيرية والتعاونية والمؤسسات الاجتماعية والنقابات التي يجب أن تنظمها نصوص أخرى . واشترط القانون في إنشاء الجمعية أن يوضع لها نظام مكتوب مستوف للشروط المنصوص عنها في المادتين ٥٧ و ٥٨ منه .

وقد أقر للجمعية بالشخصية الاعتبارية بمجرد إنشائها كما فصلنا آنفاً مع التحفظ

المتعلق بعلاقاتها بالآخرين ، ووضع لها أسساً لا تباعها في أعمالها ووضع قواعد لنظام أموالها وتصفياتها ، وجعل القضاء المرجع الوحيد للنزاع بين الجمعية والأفراد أو بين الجمعية والدولة ، وللقضاء وحده حق إبطال قراراتها وتصرفات مديرها وحلّها .

المؤسسات :

على أن الدولة ان أطلقت تلك الحرية الواسعة للأفراد في تأليف الجمعيات فانها فرضت رقابتها على المؤسسات ، لأن العنصر الشخصي هو الغالب في الجمعيات ، أما المؤسسات فتقوم على المال وذلك يقتضي حمايتها من عبث الأفراد .

وقد خصّ القانون المدني المؤسسات بالمواد ٧١ إلى ٨١ ، فالمؤسسة في نظر القانون المدني الجديد « شخص اعتباري ينشأ بتخصيص مال مدة غير معينة لعمل ذي صفة انسانية أو دينية أو علمية أو فنية أو رياضية أو لأي عمل آخر من أعمال البر أو النفع العام دون قصد الى أي ربح مادي » .

وقد نظم القانون الأحكام المتعلقة بإنشاء المؤسسات وجعلت المادة ٧٦ للدولة حق الرقابة عليها وأوجبت المادة ٧٧ « على مديري المؤسسة موافاة جهة الرقابة بميزانية المؤسسة وحسابها السنوي مع المستندات المؤيدة لها وتقديم أية معلومات أو بيانات أخرى تطلبها هذه الجهة » ، أما النزاع بين جهة الرقابة وإدارة المؤسسة فيبت به القضاء وحده ولا تفصل فيه الإدارة مباشرة عفواً من عندها .

حكم مشترك بين الجمعيات والمؤسسات :

وأخيراً فقد ورد في القانون المدني حكم يرفع من شأن الجمعيات ويوسع مدى نشاطها إذ مكّسها إن كانت تهدف الى تحقيق منفعة عامة كما مكّن المؤسسات - بناء على طلبها - من أن تظفر باعتراف الدولة بأنها هيئة تقوم بمنفعة عامة ، ويكون هذا الاعتراف باعتماد نظامها بمرسوم يصدر عن رئيس الدولة ويمكن للجمعيات المعترف بها كذلك أن تتملك من العقارات والحقوق العينية ما هو أكثر من القدر الضروري

لتحقيق أغراضها ، كما يمكن أن يفرض المرسوم على الجمعيات والمؤسسات أي إجراء تراه الإدارة لازماً كالأجراءات الخاصة بالرقابة مثلاً .

الأشخاص الاعتبارية العامة :

لم يحجب تعداد الأشخاص الاعتبارية العامة ، أي الأشخاص الادارية ، في القانون المدني على سبيل الحصر بل جاء على سبيل المثال كما سنرى فيما بعد . ونكتفي هنا بالإشارة الى أن منح الشخصية الاعتبارية لأشخاص الحقوق العامة يخوّلها أن تمارس حقوقاً خاصة Droits privés وسلطة عامة Puissance publique^(١) ، فبلديات مثلاً تمارس حقوقاً خاصة كالتي يمارسها الافراد في تأمين مصالحهم الخاصة ماعدا الاعمال الملازمة لصفة الانسان الطبيعية .

أما السلطة العامة فهي التي تتمجلى فيها امتيازات الدولة من الافراد ، والأصل فيها أن تمارسها الدولة ، وليس للأشخاص الادارية الاخرى من سلطة غير ما تكله اليها الدولة ، وتكون هذه السلطة ضيقة أو واسعة تبعاً للنهج المتبع في التنظيم الاداري أهو المركزية أو اللامركزية ، ووفقاً للتشكيلات الادارية .

على أن ثمة أشخاصاً ادارية لا يستطيع أن تمارس بعض حقوقها الخاصة ولا أن تمارس السلطة العامة إلا تحت رقابة أشخاص إدارية أعلى منها ، فهي تخضع لوصاية تشبه الوصاية المدنية لكنها تفرق عنها من وجوه ، هذه الوصاية هي الوصاية الادارية . ثم إن الأشخاص الادارية لا تمارس حقوقها الخاصة أو سلطتها العامة إلا بواسطة العنصر الحي فيها أي بواسطة ممثلها من موظفين وغير موظفين .

هذه الأمور هي مدار أبحاثنا في الفصول الآتية .

(٣) انظر ص ٣٢ — ٣٥ من كتاب Hauriou المشار اليه آنفاً ص ٩٠ .

الفصل الثاني

المركزية واللامركزية

بيان الغرض من التعريف بالمركزية
وباللامركزية ، تعريف المركزية واسبابها وآثارها ،
تعريف اللامركزية واسبابها وآثارها ، النهج
الوسط والوصاية الادارية .

غرض البحث :

المركزية واللامركزية صورتان متباينتان للنهج الاداري في المجتمع الحاضر ،
فمن الدول ما تأخذ بالمركزية في تنظيم الاشخاص الادارية فيها وتعيين قسطها من
الاعمال الادارية ونصيبها في خدمة الصالح العام وتسيير الدوائر العامة ، ومن الدول ما
تأخذ في ذلك باللامركزية أو بمزيج منها ومن المركزية ، فالدول الأولى تحافظ على
الوحدة والدول الأخرى تأخذ بمبدأ القسمة لأن نظام المركزية يقوم على وحدة
الكيان الاداري ووحدة الأعمال الادارية وشملها كافة الأفراد في الدولة ، ونظام
اللامركزية يقوم على تجزئة الكيان الاداري وقسمة الأعمال الادارية واقتصار كل
منها على عدد من الافراد في الدولة .

والمركزية أسبق حياة من اللامركزية وهي التي رافقت نشأة الدول في العصور
الحديثة . ولو رجعنا الطرف الى التاريخ القريب لرأينا صورة باهتة للدول الوحيدة

Etats unitaires التي نراها اليوم : كانت أرضها مقطعة إرباً ، في كل قطعة منها أمير ورت اللقب والسلطان وخضع له من حوله بحكم العادة ومرّ الزمان ، أو طاغية يتحكم في الناس يعتمص بجبل منيع أو حصن مكين أو جيش قوي يغزو به تارة ويردّ به عن نفسه تارة أخرى .. هكذا كانت الدولة الواحدة في أيدٍ متعددة ، فلا يدين واحد من ولاية الأمر الكثيرين فيها لا أمير يسمو عليهم أو طاغية يرهبهم أو داهية يرغبهم ، بل كان كل في مدى أرضه يحكم بإيحاء حكم الإرادة والهوى ، حتى يقوم من بينهم رجل طموح جريء تتفتح له أبواب المجد وتندك أمامه الحصون وترتد عن قتاله الجيوش ، فيلمّ الدولة لما ويجمع الناس على طاعته جمعاً ، أما وقد دانت له الرقاب في أطراف الدولة فإنه يحكم فيها حكماً سياسياً واحداً موحداً ، ويقضي فيها كلها قضاء واحداً موحداً ينهل من قانونه الذي يمليه وشرعته التي يهبها للناس هبة ممنونة ..

ذلك هو الشكل الغالب لنشوء الدول في العصور الحديثة ، وهو صورة صادقة للمركزية في مفهومها العام ، المركزية التي يحققها الفرد السيد المطلق حين يستتب له الأمر ويحل الأمن والسلم محل الرعب والقتل ، المركزية التي تتناول مختلف وجوه نشاط الدولة السياسي والقضائي والإداري . أما أن تشمل هذه المركزية العامة من وجوه نشاط الدولة النشاط الإداري فذلك لأن المركزية الإدارية تلازم تلك الصورة للدولة فليس لعسّال الفرد السيد المطلق من سلطة في أطراف الدولة إلا السلطة التي يمنحهم إياها لتحقيق رغباته وقضاء حاجاته فهم لا يصدرّون في عمل من أعمالهم إلا عن رأيه ولا يستطيع واحد منهم أن يخرج على طاعته وحكمه .

وتتقدم بالدولة الأيام فيزول حكم الفرد أمام نظام للحكم جديد يؤخذ الناس به ويندفعون في سبيله ، وتحل الجماعة محل الفرد وتنتشر أشكال من الحكم التمثيلي أو الحكم الشعبي المباشر أو نصف المباشر ، ولكن الدولة في كل حال تبقى على وحدتها السياسية وتستمسك بوحدتها القضائية .

أما وحدتها الإدارية فتكشف عن بعض عيوبها ، فيحاول المشرعون أن يصلحوها باتباع النهج الإداري المعاكس أي نهج القسمة والتجزئة ، نهج اللامركزية ،

عندئذ تخرج الادارة من يد أصحابها الذين كانوا يوجهون بأنفسهم سائر الدوائر العامة في سائر أقسام الدولة ، وتصبح مفرقة في أيدي رجال متعددين كل فريق منهم يقوم مستقلاً بأعمال الادارة ويسهر على سير الدوائر العامة في قسم من الدولة ، ثم تنكشف مثالب اللامركزية فيرتد المصلحون إلى نظام وسط يأخذ من المركزية ما فيها من خير ومن اللامركزية ما فيها من إصلاح .

نرى مما تقدم :

١ — أن كلا من المركزية واللامركزية ليست إلا وصفاً لطريقة العمل الاداري فان قامت به عناصر واحدة موحدة كان موصوفاً بالمركزية ، وان قامت به عناصر متعددة في أقسام مختلفة من الدولة كان موصوفاً باللامركزية ، ولهذا ينبغي أن ننظر إلى أعماق هاتين الكلمتين لنقف وجهاً لوجه أمام العناصر التي تحدثنا عنها ، فمن وراء النهج المركزي عناصر مركزية ومن وراء النهج اللامركزي عناصر لامركزية ، والعناصر المركزية تشمل بعملها كافة أفراد الدولة في كافة أقسامها ، والعناصر اللامركزية تقتصر في عملها على عدد من أفراد الدولة في قسم من أقسامها .

٢ — أما وقد كشفنا عن دخيلة المركزية واللامركزية وعرفنا أنهما تنطويان في الواقع على صفة لازمة للعمل الذي تقوم به عناصر مركزية أو لامركزية ، فان علينا أن نزيل من الازدهان غموضاً وإبهاماً آخرين يلانزمان هذا البحث في كتب الحقوق الادارية ، فنقول : إنه ليس شرطاً حصر العناصر المركزية في عاصمة الدولة والبحث عن العناصر اللامركزية في غير العاصمة . ذلك لأن بين الفقهاء من يرى أثراً للعاصمة في تحديد مفهومي المركزية واللامركزية فيرى أن العناصر القائمة في العاصمة هي العناصر المركزية (١) وأن العناصر القائمة في غيرها هي عناصر لامركزية . ولكن هذا القول المطلق غير صحيح ، فالدستور السوري مثلاً يجعل دمشق عاصمة الدولة ، ولكن الحكومة تستطيع أن تجتمع في حمص أو حلب دون أن تفقد بذلك

(١) انظر ص ١٤١ من كتاب Rolland المشار اليه آتياً ص ٣٤ .

شأنها وصفها كعنصر مركزي ودون أن تصبح عنصراً لامركزياً ، وكذلك فالجلس البلدي المجتمع في العاصمة ليس بالبداية عنصراً مركزياً إذ لا يتعدى عمله الإداري منطقة دمشق .

٣ - وعلى هذا فإن الغرض من بحث المركزية واللامركزية في الحقوق الإدارية هو تبين وجوه العمل الإداري في الدولة ومعرفة أي العناصر تصلح للتوفر على نشاط الدولة الإداري أي العناصر المركزية التي تحافظ على مبدأ الوحدة في العمل أمام مجموعة المواطنين كوحدة تامة ، أم هي العناصر اللامركزية التي تقوم على مبدأ القسمة في العمل وبذل النشاط الإداري في كل قسم على حدة من أقسام الدولة وبالنسبة إلى فريق من المواطنين فحسب هم الموجودون في ذلك القسم من الدولة ، أم هي العناصر المركزية واللامركزية في الوقت نفسه ؟ على ضوء ذلك كله سنتعرف إلى المركزية ثم إلى اللامركزية وأخيراً إلى ما يسمونه نصف اللامركزية أو التهج الوسط . (١)

المركزية La Centralisation :

يقول Prélôt : « توجد المركزية الإدارية حيث تكون إدارة كافة الدوائر العامة في يد السلطة المركزية » (٢) ويعني هذا أن عمل السلطة الإدارية ينطبع بطابع الوحدة : نظام واحد وامتيازات واحدة ووجائب واحدة يستوي فيها سائر الناس في كافة أقسام الدولة ، فوحدة الدولة لا تكون سياسية فحسب بل تكون سياسية إدارية في الوقت نفسه .

(١) انظر ما كتبه Eisenmann في موضوع المركزية واللامركزية في مجلة :

Revue du droit public et de la science politique T.1,2,3-4,1947 .

(٢) انظر Prélôt في ص ٣٦٣ من محاضراته :

Cours de droit administratif , Paris 1947-1948 .

ويفرق Eisenmann بين المركزية الكاملة Centralisation pure ou parfaite وبين المركزية النسبية C. imparfaite ou relative فيقول: «يتصف نشاط (الادارة) بصفة المركزية الكاملة حينما تقوم بهذا النشاط كله وبشكل انحصاري عناصر مركزية، ويتصف نشاطها بصفة المركزية الناقصة حينما تقوم به في وقت واحد عناصر مركزية وعناصر لامركزية على ان يكون التفوق (في العمل والشأن) للعنصر المركزي أي للعنصر الوحيد في الدولة بمجموعها» (١).

أسباب المركزية (٢):

المركزية تحفظ سلطة الدولة وتؤمن حسن سير العمل الاداري فيها وتنسجم مع الديمقراطية :

١ - المركزية تحفظ سلطة الدولة :

أ - المركزية عامل أمان في الداخل ، إذ تجتمع موارد الدولة على كثرتها في يد الادارة المركزية ، ويتيسر للدولة أن تنشئ قوة ضخمة تكون تحت إمرتها المباشرة وتحفظ بها اللزمات فتنبها لعمل سريع حاسم في حال حدوث اضطراب في جزء من الدولة ، فالمحافظ التابع للسلطة المركزية يستطيع أن يطلب منها نجدة كبيرة سريعة وتستطيع الدولة أن تضع تحت تصرفه قوة كبيرة كافية .

ب - والمركزية عامل أمان خارجي ، إذ تساعد من جهة على تحقيق مايسمونه بالسلم المسلح Paix armée فتعتمد الادارة في إعداد جيش قوي للبلاد على ما انطبع عليه المواطنون من الطاعة للسلطة العامة ، ثم لأنها من جهة ثانية تسهل إجراء تعبئة عامة سريعة بفضل السلطة القوية في يد العناصر المركزية وبفضل الموارد الكثيرة المتدفقة على الخزائن المركزية .

(١) انظر Eisenmann ص ٢٥٥ من اعداد المجلة المشار اليها قبل قليل .

(٢) انظر ص ٣٦٤ وما بعدها من محاضرات Prélôt المشار اليها قبل قليل .

٢ - المركزية تؤمن حسن سير العمل الاداري :

أ - المركزية تحقق للدوائر العامة سيراً حسناً في شروط طبيعية ، لأن العناصر المركزية متجردة في العمل ، ولا تتأثر في تسيير الدوائر العامة بوازع شخصي بل يجري العمل في هذه الدوائر بمعزل عن الأهواء المحلية والأغراض الإقليمية المتنافرة.

ب - والمركزية تحقق في تسيير الدوائر العامة وفراً وإنتاجاً واسعين قائمين على العلم والدراسة ، فهي توحد طرق العمل في هذه الدوائر العامة وهي تعتمد في إدارتها على رجال اختصاصيين فنيين لاعلى رجال شعبيين منتخبين انتخاباً كما في اللامركزية ، فلقد باع من تزايد الحاجات العامة وتعدد ما دفع إلى وجوب الاعتماد في سدائها على أشخاص قادرين عليها ، وأتى للانتخابات أن تأتي بمثل هؤلاء فالرجل الشعبي المنتخب لا يملك دائماً من المؤهلات ما يجعله قادراً على الإحاطة بالشروط الفنية لحاجات الحياة الجديدة (تصفية المياه ، تأمين النور ، تنظيم وسائل النقل الخ ...) وقد يلجأ الأشخاص المنتخبون بسبب قصر نظرهم إلى التوفير في إدارة الدوائر العامة بشكل يعطل عملها أو مستقبلها ، أو أنهم ينفقون نفقات واسعة لا حاجة لها فيزيدون العبء على المكلفين ، ولهذا يحسن الرجوع الى الاختصاصيين وحدهم فتعينهم السلطة المركزية بحرية في الاختيار وتتبع المؤهلات العلمية والكفاءات الفنية .

ولا يخفف من قيمة هذه الحجة قول القائلين بوجوب النظر الى الفروق القائمة بين الحاجات العامة التي يمكن أن تلبها السلطة المركزية والحاجات المحلية التي لا تراها هذه السلطة في الأقسام البعيدة من الدولة ، لأن عصر السرعة الذي نعيش فيه ضيق المسافات وقارب بين الأبعاد وأنتج وحدة طبيعية في الدولة تكاد تأتي على المصالح الإقليمية الخاصة .

٣ - المركزية تنسجم مع الديمقراطية :

أ - المركزية أقدر على تحقيق الديمقراطية ، لأن الديمقراطية الحققة مفهوم اجتماعي قبل أن تكون كلمة سياسية وهي لا تزدهر إلا في مجتمع تحققت فيه المساواة

وهذا لا يكون إلا بالادارة القوية القائمة على المركزية ، وبالسلطة الواحدة التي تسعى لتحقيق أقوى صور الوحدة بين المواطنين .

ب — والمركزية هي التي تصون الديمقراطية ، فالادارة القوية تسوق الناس في طريق التضامن الاجتماعي في حين أن اللامركزية تنمي الفردية وتصرف كل شخص الى أموره الخاصة ، فلا يعنى الانسان بالانسان ولا الجار بالجار وينقلب كل فرد في المجتمع مستقلاً منعزلاً وضعيفاً جداً . ولهذا يجب اللجوء الى قوة الدولة التي تخفف من غلواء الفردية وتعيد الى الناس السعادة والطمأنينة .

آثار المركزية :

المركزية تؤول الى تجمع القوة والعمل في يد العناصر المركزية وقيام نظام تسلسلي بينها وبين القائمين على تنفيذ أوامرها :

١ — تجمع القوة في يد العناصر المركزية :

آ — إن تجمع القوى العامة في يد العناصر المركزية نتيجة منطقية لهذا النهج الاداري فتكون القوى العامة كلها في يد رئيس الدولة وهو يعهد بممارستها تحت إمرته الى رجال السلطة العامة .

ب — ولا تسمح السلطة المركزية بقيام قوة في البلاد غير القوى العامة التي تفرض طاعتها على سائر الأفراد ، وتسوق الذين يستعملون القوة الخاصة في وجه القوة العامة الى القضاء .

٢ — تجمع العمل في يد العناصر المركزية :

آ — ويكون تجمع العمل في يد العناصر المركزية بما تتمتع به من سلطة انحصارية في تسمية الموظفين — إذ أن الأصل أن يعين رئيس الدولة سائر الموظفين

فيها — وفي صلاحياتها الواسعة في اتخاذ المقررات التي تمكفل حسن سير العمل الاداري .

ب — ثم إن تجمع العمل يستتبع تجمع الكفاءات تحت سلطة العناصر المركزية فتكفل هذه الى الرجال الاختصاصيين مرحلة الاعداد ، لإعداد المقررات الادارية بالاستناد الى دراسة دقيقة صحيحة ، وبذلك تصبح المرحلة الثانية ، مرحلة التقرير ، سريعة حاسمة إذ لا يحتاج فيها إلى كثير تبصر وانتظار بل تعتمد العناصر المركزية على الخبرة الفنية التي تحيط بها وتوقع المقررات وهي واثقة مطمئنة .

٣ — النظام التسلسلي :

آ — ينتج قيام النظام التسلسلي في المركزية عن حاجة العناصر المركزية لأشخاص ينفذون أوامرها في أطراف الدولة Agents d'exécution فيكون رجال الادارة في هذا النهج كلهم الذي قمته رئيس الدولة ويتتابع رجال الادارة من بعده بالتسلسل من الأعلى الى الأدنى فالأدنى حتى القاعدة .

ب — ويقوم النظام التسلسلي على تفوق الارادة الشخصية للأعلى على الأدنى (١) فلا يستطيع رجل الادارة الأدنى في المركزية أن يخرج على إرادة الرجل الأعلى ، كما يخضع الأدنى الى حق الأفراد بالاشتكاء من أعماله أمام رجل الادارة الأعلى بطريق الظلامة Recours hiérarchique (٢) .

اللامركزية La Décentralisation :

يقول Prélôt : « اللامركزية هي النهج الذي تتخلى بموجبه السلطة المركزية عن عدد من الامور الى (سلطات قائمة) في أطراف الدولة ، فالسلطة المركزية بدل

(١) انظر ص ٢٥٩ من دراسات Eisenmann المشار اليها في ص ١١٢ .

(٢) انظر ص ٣٧٣ وما بعدها من محاضرات Prélôt المشار اليها في ص ١١٢ .

أن تعمل بنفسها تكفي بمراقبة نشاط السلطات المستقلة الأخرى» . (١) ويعني هذا أن عدداً من السلطات الإدارية يسهر على سير الدوائر العامة ، سلطات مستقلة بعضها عن بعض ولكل منها حرية واسعة في العمل والتقرير ، فلا تقوم على العمل الإداري شخصية حقوقية واحدة هي الدولة التي تتمثل بالعناصر المركزية ، بل عدة شخصيات حقوقية لا مركزية .

ويفرق Eisenmann بين اللامركزية الكاملة *Décentralisation pure* و *ou parfaite* وبين اللامركزية النسبية *D. imparfaite ou relative* فيقول : « يتصف نشاط (الإدارة) بصفة اللامركزية الكاملة حين تقوم بهذا النشاط بشكل انحصاري عناصر لا مركزية وحين يكون كل رجال الإدارة بلا استثناء لامركزيين ، ويتصف نشاطها بصفة اللامركزية الناقصة حين تقوم به في وقت واحد عناصر مركزية وعناصر لامركزية على أن يكون التفوق (في العمل والشأن) للعناصر اللامركزية» (٢).

أسباب اللامركزية :

خطرت فكرة اللامركزية بعد استقرار المركزية التي رافقت نشوء الدول الحديثة وإثر انفصال مفهوم السلطة الإدارية عن السلطة الحاكمة ، أي أن استقرار الدولة السياسي قد أضحي مكنولاً فانصرف المصلحون الى معالجة عيوب النهج الإداري القائم على المركزية معالجة لا خوف منها ولا خطر فيها على وحدة الدولة السياسية التي لم تعد مجال شك ولا محل اضطراب .

فلقد تكاثرت الأعمال الإدارية على السلطة المركزية حتى ناءت بها ، فلم يسع الدولة إلا أن تتخلى عن النهج المركزي لتؤمن سير الدوائر العامة وتتفادى خطر النقمة المتزايدة من تعطيلها ، فالنقمة إن لم تعالج بالإصلاح تنقلب إلى ثورة تذهب بالدولة ..

(١) انظر ص ٣٨٨ من محاضرات Prélôt المشار إليها آنفاً في ص ١١٢ .

(٢) انظر ص ٢٧٠-٢٧١ من دراسات Eisenmann المشار إليها في ص ١١٢ .

ومن هنا كانت الدولة تتخلى عن إدارة بعض الدوائر العامة ، أي تطرح المركزية سائرة في طريق اللامركزية .

ويمكننا هنا أن ندعم اللامركزية بنفس الاسباب التي دعمنا بها المركزية ، فإن أجل أنواع المناقشة هي التي تستعمل فيها نفس الحجج لمصلحة الفكرة الأولى مرة ولمصلحة الفكرة المعاكسة أخرى .. ولهذا نقول :

إن اللامركزية تحفظ سلطة الدولة وتؤمن حسن سير العمل الإداري فيها وتنسجم مع الديمقراطية :

١ — اللامركزية تحفظ سلطة الدولة :

أ — فاللامركزية عامل استقرار داخلي في حياة الدولة لأنه إذا انحصرت قوة الدولة في يد العناصر المركزية فليس ثمة شيء أسهل من قلب نظام الحكم القائم في هذه الدولة ، والتاريخ يعطي أمثلة جمة على ذلك ويدلنا دلالة صريحة على أن المركزية تؤول الى الضعف أكثر مما تؤول الى القوة ، فالعناصر المركزية قليلة بطبيعتها لا مر وتجردها من قوتها أقل صعوبة مما لو كانت هذه القوة في يد عناصر لا مركزية متعددة .

ب — ثم ان اللامركزية عامل هبة للدولة في الخارج لان الافراط في المركزية يؤول الى ضعف قوة الدولة في أطرافها وانحصارها في العناصر المركزية ، وليس يخفى على الدول الأجنبية مثل هذه الحقيقة عن الدولة القائمة على المركزية ، فتتهون في أعين الدول الأخرى وتصبح مطية سهلة للمطامع الأجنبية التي تتشجع في الاعتداء عليها أو تتداخل بشكل ظاهر في تقرير أمورها الداخلية ، أو تعمل على إحداث الاضطرابات والاضطرابات فيها .

٢ — اللامركزية تؤمن حسن سير العمل الإداري :

أ — فاللامركزية أقدر على تحقيق سير مطرد موافق للدوائر العامة لأن التجرد في العناصر المركزية زعم لا يستقيم فإذا كانت العناصر المركزية بعيدة عن الأهواء المحلية فإنها تتخضع لأهواء أبعد أثراً وأكثر خطراً على سير الدوائر العامة

وهي الاغراض السياسية القائمة على الاسترضاء بالحلق والباطل ، وسياسة الاسترضاء هي أول عامل في تفسخ الادارة بل في اضعاء الحكم كله ..

ب - واللامركزية هي التي تضمن تسيير الدوائر العامة بشكل قوي قائم على الدراسة الصحيحة ، لان تكاثر العمل الاداري على العناصر المركزية كان يحملها على الرضا بالتدقيق السطحي للشؤون الادارية المعروضة عليها من جهة ، كما كان من جهة ثانية ينهي بالتطويل والتأخير والتعقيد ، فان خوف العناصر المركزية من ان تكون المقررات الادارية التي توقعها أو الاعمال الادارية التي تجريها غير موافقة للقانون أو غير محققة للمصلحة العامة كان يحملها على أن تزيد عدد الخبراء والاختصاصيين من حولها فتزداد بذلك الشرائط الشكلية والمعاملات القلمية التي تعرقل أيما عرقلة سير الدوائر العامة. فاللامركزية اذن أقرب الى الكمال في تحقيق سير حسن للعمل الاداري وهي عامل له أثره البعيد في إذكاء الحيوية الوطنية *Vitalité nationale* ^(١) لان المركزية تقتل الحياة العامة بسبب الحيوية التي تحيط بالعناصر المركزية والبرود الذي يقابلها في أطراف الدولة في حين أن الناس في اللامركزية يتخلصون من عبء تلك السلطة المركزية التي كانت لا تقبل النقاش في مقرراتها ولا الجدل في أعمالها ويرون في العناصر اللامركزية مجالاً حيواً يتفق فيه نشاط الافراد في كافة أقسام الدولة .

٣ - اللامركزية تنسجم مع الديمقراطية :

أ - فاللامركزية هي السبيل الأقوم لتحقيق الديمقراطية لان المركزية بمفهومها العام قد حققت نشوء الدولة الواحدة الموحدة في نظامها السياسي والقضائي والاداري . ولكن الدولة بعد أن كانت في يد الفرد السيد المطلق سارت في طريق حكم الجماعة ، وإننا نرى في نظام الحكم التمثيلي أو الشعبي نوعاً من اللامركزية التي نأخذها في هذا المثال بمفهومها العام ، فاللامركزية في الحكم أصلحت من فوضى الحكم الديمقراطي ، فلماذا لانتم سعينا الديمقراطي بتحقيق لامركزية إدارية تصلح من عنت المركزية الادارية ؟!

(١) انظر ص ٣٩٣ من المحاضرات Prélot المشار اليها في ص ١١٢ .

ب — واللامركزية هي التي تصون الحرية ركن الديمقراطية ، والحرية ليست سياسية فحسب بل يجب أن تكون إدارية في الوقت نفسه ، وهذا لا يكون إلا باللامركزية إذ يكون للأفراد في مختلف أقسام الدولة رأي مسموع في إدارة الدوائر العامة ولا يكون الناس كآلات في يد السلطة المركزية .

آثار اللامركزية :

اللامركزية تؤدي الى تعدد العناصر اللامركزية وتفرق العمل الإداري في أيديها واستقلال كل منها عن الأخرى :

١ — تعدد العناصر اللامركزية :

آ — ان تعدد العناصر اللامركزية حقيقة ملازمة لهذا النهج الإداري فتكون الأعمال الإدارية مفرقة في أيدي سلطات متعددة تملك كل منها حق اتخاذ المقررات الإدارية Pouvoir de décision .

ب — وهذه العناصر اللامركزية تنبثق دائماً عن الانتخاب إذ يقوم على إدارة الدوائر العامة القائمة لسداد الحاجات المحلية أو الإقليمية في أجزاء الدولة أشخاص ينتخبهم السكان المقيمون في تلك الأجزاء من الدولة .

٢ — تفرق العمل في أيدي العناصر اللامركزية :

آ — ويكون تفرق العمل في أيدي العناصر اللامركزية قائماً على أساس التقسيمات الإدارية لإراضي الدولة فيقوم على العمل الإداري في ذلك القسم من الدولة المعنية حدوده بالقانون رجال منتخبون، هذا هو الاصل وبدونه لا تكون اللامركزية .

ب — وتضاف الى هذا الاصل صورة ثانية تملئها الضرورة يكون فيها تفرق العمل الإداري قائماً على إعطاء سلطة التقرير وحرية العمل الى بعض الدوائر العامة التي لا تحمل صفة محلية ولا إقليمية بل تقوم بنوع من المهام لا تبعد فيه إلا إذا أعطيت هذه السلطة وتلك الحرية ، والتعليم الجامعي أصدق مثال على ذلك .

٣ — استقلال كل من العناصر اللامركزية عن الاخرى :

آ — يتمتع كل من العناصر اللامركزية بالشخصية الحقوقية فهي اذن أشخاص اعتبارية تمارس حقوقاً خاصة كالتي يمارسها الافراد العاديون إلا ما يتصل بصفة الانسان الطبيعية ، وتمارس حقوقاً عامة مستمدة من كونها أشخاصاً إدارية ، أي أشخاصاً اعتبارية عامة تخضع في تنظيمها وعملها لاحكام الحقوق العامة وتمتع بامتيازاتها فتكون لمقرراتها قوة أمرة وتكون حرة في اجرائها ولا تكون مجبرة على تعديلها .

ب — على أن هذه الاشخاص الادارية المستقل كل منها عن الاشخاص الادارية الاخرى لا تمارس السلطة العامة إلا في الحدود التي يرسمها لها القانون ، فان تجاوزت إحداها على الاخرى أو عبثت بحقوق الافراد تعرضت للشكوى من أعمالها أمام القضاء : القضاء العادي حين تمارس أعمالها دون أن ترتفع بنفسها عن مستوى الافراد بل تضع نفسها في منزلتهم فتؤجر عقاراتها مثلاً كما يؤجر الافراد عقاراتهم ، والقضاء الاداري حين تقف في مركز ممتاز بالنسبة للافراد فتطرح مثلاً تنفيذ بعض الاشغال العامة بطريق المناقصة بين المتعهدين وتحتفظ لنفسها بحق فسخ العقد أو تعديله في كل حين دون اشتراط الرضا لدى الطرف العاقد معها عقداً إدارياً بنتيجة هذه المناقصة .

النهج الوسط :

يكون النهج الوسط حيث تكون إدارة المصالح العامة في يد عناصر مركزية وعناصر لامركزية في الوقت نفسه دون أن يكون لواحدة منها تفوق على الاخرى في ميدانها الخاص بها . وبمعنى هذا أن عمل السلطة الادارية ينطبع بطابعي الوحدة والقسمة فيكون الافراد في مختلف أقسام الدولة خاضعين لاعمال إدارية صادرة عن السلطات اللامركزية^(١) في تلك الاقسام من الدولة ، وتكون السلطة اللامركزية في كل قسم حرة في تقرير الاعمال الادارية على أن تقترن بعض هذه الاعمال بقبول ممثل السلطة المركزية

(١) انظر ص ٢٧١ وما بعدها من دراسات Eisenmann المشار اليها في ص ١١٢ .

في ذلك القسم ، وبذلك نرى السلطات المركزية واللامركزية تشترك في العمل الإداري اشتراكاً قائماً على المساواة والتعادل فيما بينها ، فالسلطات اللامركزية تملك سلطة التقرير والتنفيذ وفي يدها زمام المبادرة فلا تنتظر اقتراحاً أو توجيهاً من السلطة المركزية ، ويكون للسلطة المركزية ، بمقابل ذلك ، سلطة الموافقة فقط (١) .

هذه صورة من النهج الإداري الوسيط يقدمها لنا Eisenmann على أنها الصورة الغالبة في البلاد التي أنقلتها المركزية فطرحتها عنها ومضت في طريق اللامركزية لكنها لم تصل فيها إلى غايتها بل وقفت في منتصف الطريق . فالسلطات اللامركزية في هذا النهج لا تتفوق على السلطة المركزية أي أنها لا تقوم بعملها بمحض إرادتها المطلقة وسلطانها الذي لا يحدده شيء وإنما هي تعمل إلى جانب سلطة تكافئ سلطتها وتتعاقد معها وهي السلطة المركزية فان وافقت هذه على أعمال الأولى أصبحت قابلة للتنفيذ .

وهو يرى هذه الصورة في فرنسا حيث تقوم في أطراف الدولة عناصر لامركزية ينتخبها السكان انتخاباً وعناصر مركزية في شخص الموظفين الذين تبعث بهم السلطة المركزية كالمحافظين مثلاً ، فالسلطات اللامركزية المنتخبة تمارس العمل الإداري في حدود القانون وبملاء حريتها واختيارها ، وممثل السلطة المركزية يملك إلى جانب ذلك سلطة الموافقة على هذه الأعمال — أو بعضها — ورفضها .

ومن هنا نرى ان هذا النهج الإداري الوسيط يستتبع بطبيعة الحال قيام الوصاية الإدارية .

الوصاية الإدارية :

الوصاية الإدارية La Tutelle administrative هي السلطة التي يمارسها شخص إداري أعلى على شخص إداري أدنى في مراقبة أعماله الإدارية . ويمارس الوصاية الإدارية في النهج الإداري الوسيط بصورته الشائعة عناصر

مركزية على العناصر اللامركزية ، ولكن ثمة صورا أخرى للنهج الاداري الوسط نرى فيها عناصر لامركزية عليا تمارس وصاية ادارية على عناصر لامركزية دنيا ، اي اننا لانكون هنا في نهج لامركزي بحث يفترض المساواة بين العناصر اللامركزية ، كأن تُعطى مجالس المحافظات مثلاً نوعاً من الوصاية على مجالس الاقضية . وسنرى تباعاً الوصاية بين الحقوق المدنية والادارية ، ثم نفرق بين النظام التسلسلي والوصاية الادارية ، ثم نستعرض مظاهر الوصاية الادارية .

الوصاية بين الحقوق المدنية والادارية :

إن كلمة الوصاية توحى لأول وهلة بالوصاية المعروفة بالحقوق المدنية ، ولهذا نرى فقهاء مثل Jèze و Bonnard يفضلان على هذا التعبير كلمة الرقابة Contrôle . ولئن كانت الحقوق العامة تنقل تعابيرها عن الحقوق الخاصة فانها تغير مدلولها الأصلي وتطبعها بطابع جديد ، وهكذا فان الوصاية الادارية تختلف كثيراً عن الوصاية المدنية : أ — فالوصاية المدنية إنما تكون على شخص طبيعي ؛ ب — وهي موقته تنتهي بزوال المانع الحقوقي الذي كان يحول بين الموصى عليه وبين ممارسة عمله كالقاصر حتى يبلغ سن الرشد والمجنون حتى يفيق الخ... ج — وهي مبدئياً مطلقة واسعة تتناول سائر مصالح الموصى عليه واعماله فيحل الوصي محله في القيام بها ؛ د — وهي تستهدف منفعة الموصى عليه فيلتزم الوصي حدود الاعمال النافعة فليس له ان يقرب الاعمال التي قد تؤدي الى الضرر الا بعد إذن القاضي ؛ ه — والقضاء العادي هو المرجع في شؤون الوصاية في الحقوق المدنية .

أ — اما الوصاية الادارية فتكون على شخص اعتباري لا على شخص طبيعي فتكون الوصاية هنا على مجلس المحافظة مثلاً او على مجلس القضاء او على المجلس البلدي ولا تكون الوصاية على شخص طبيعي لذاته ، وإنما تكون على العنصر الاداري الذي يعمل باسمه ؛ ب — وهي لا تكون محدودة بوقت معين ولا مرهونة بحالة استثنائية فتنتهي بانتهاء بل هي دائمة تبقى مابقي النص القانوني الذي جاء بها فتدوم بدوام التشكيلات الادارية للدولة وهي ثابتة في الأغلب فإن تغيرت فبوازع الصالح العام الذي يزيد اعباء الإدارة ويوسع جهاز الدولة الاداري مع المحافظة على

المبادئ الرئيسية التي هي قوام النهج الإداري للدولة ؛ ج — ثم ان الوصاية الإدارية قاصرة على فئة محدودة من أعمال الشخص الإداري الأدنى فلا تتناول سائر أعماله بل تنحصر في الأمور التي يرد عليها النص القانوني الذي وضع الوصاية ، إذ ان الشخص الإداري الأدنى يُعتبر قادراً على ممارسة عدد غير قليل من الأعمال الإدارية بكل حرية دون تدخل الشخص الإداري الأعلى ؛ د — والوصاية الإدارية لم توضع لمنفعة الشخص الإداري الأدنى فحسب ولا هي تستهدف حمايته وحده من عبث الأشخاص الطبيعيين العاملين باسمه ، وإنما وضعت لمنفعة الدولة في الحقيقة فهي تستهدف حماية الأعمال الإدارية في ذاتها وتحقيق الانسجام فيما بينها وانطباقها على حكم القانون الذي تسهر الدولة على احترامه وحسن تنفيذه ؛ ه — ثم ان القضاء الإداري هو الذي ينظر في الخلافات الناشئة عن تطبيق احكام الوصاية الإدارية وليس القضاء العادي .

النظام التسلسلي والوصاية الإدارية :

تختلف الوصاية الإدارية عن النظام التسلسلي الذي طالعنا به المركزية كأثر من آثارها : أ — ففي النظام التسلسلي سلطة مركزية قوية هي سلطة الرئيس على مرؤوسه ؛ ب — وهي تبع بموظفيها الى اطراف الدولة وتقيدهم بأوامرها فلا يصدر عن عمل من أعمالهم الا عن رأيها ؛ ج — والموظفون لا يملكون مناقشة السلطة المركزية في العمل الإداري أمام القضاء .

أ — اما الوصاية الإدارية فتقوم بين شخص إداري أعلى له أهليته الحقوقية وشخص إداري أدنى له أهليته الحقوقية أيضاً ويمارس أكثر أعماله بحرية في الرأي والتقرير والتنفيذ فالعلاقة الحقوقية بينهما ابعدها تكون عن الصلة بين الرئيس والمرؤوس حيث يذوب المرؤوس في شخص الرئيس ويذوب الرئيس في شخص الدولة في حين تبقى شخصية الشخص الإداري الأدنى قائمة لا تضمحل امام الشخص الإداري الأعلى ؛ ب — وليس الشخص الإداري الأدنى موظفاً خاضعاً للشخص الإداري الأعلى فليس لهذا عليه سلطة التعيين او التسريح كما هي الحال في امر الموظفين واذا كان الموظف في النظام التسلسلي لا يأتي عملاً الا برأي رئيسه واذنه او امره وتحت اشرافه الدائم وفقاً لنصوص القانون فان سلطة الشخص الإداري الأعلى في الوصاية الإدارية قاصرة على عدد

محدود من الأعمال الادارية وليس له ان يوجه اوامره الى الشخص الاداري الادنى الا في نطاق تلك الفئة المعينة بشكل انحصاري وبما يتفق والنصوص البينة الواضحة التي ترسم معالم الوصاية الادارية كأن يرفض المجلس البلدي في احدى البلديات الكبرى مثلاً ان يقيد في موازنة البلدية مبالغ حكم عليها القضاء بدفعها فان وزير الداخلية الذي يمارس سلطة الدولة الوصائية على البلديات يستطيع ان يقيد بنفسه هذه المبالغ حين تعرض عليه الموازنة لتصديقها ولكن الوزير لا يملك قانوناً ان يأمر المجلس البلدي بتعبيد هذه الطريق دون تلك ؛ ج — ولما كانت الوصاية الادارية تقع على فئة من الاعمال الادارية نص عليها القانون على سبيل الحصر وكان من الممكن أن يتجاوز الشخص الاداري الأعلى حدود سلطته فان للشخص الاداري الادنى أن يرجع الى القضاء الاداري لابطال تصرفات السلطة الوصية وأعمالها الادارية التي تجاوزت فيها حدود القانون وزعمت انها تملك إجرائها باسم الوصاية ، أما في النظام التسلسلي فالموظف العادي يأتمر بأمر رئيسه ولا يملك مبدئياً ان يناقشه الحساب فيما يوجه اليه من أوامر وكل ما يستطيع فعله أن يعلق التنفيذ على توقيع الرئيس الذي يتحمل عندئذ تبعه التنفيذ وأخطاره .

مظاهر الوصاية الادارية :

تتجلى الوصاية الادارية بالمظاهر الآتية : أ — الرقابة على الشخص الاداري في ذاته ، ب — الرقابة عليه في تقرير عمله ، ج — الرقابة عليه في تنفيذ عمله .
أ — أما الرقابة على الشخص الاداري في ذاته فتكون بالاشراف على انتخاباته وتصديق نتائجها فتكون للشخص الاداري الاعلى او للسلطة المركزية مثلاً صلاحية الاشراف على الانتخابات التي تجري لتكوين الشخص الاداري الادنى وحق تصديق نتائج هذه الانتخابات ، وقد يجتمع الاشخاص الطبيعيون الذين يؤلفون الشخص الاداري الادنى فينتخبون من بينهم ثلاثة أشخاص يرشحونهم للرئاسة ويختار الشخص الاداري الاعلى أو تسمي السلطة المركزية أحد هؤلاء المرشحين الثلاثة رئيساً ، وقد تكون للوصي سلطة حل المجالس التي يتألف منها الشخص الاداري الموصى عليه الخ ..

ففي كل من هذه المحاولات صورة للرقابة التي تجري على الشخص الاداري في ذاته .
 ب — وأما الرقابة على الشخص الاداري في تقرير عمله أي في اتخاذ قراراته فتكون في حدود تلك الفئة من الاعمال الادارية التي أشرنا اليها قبل قليل والتي يفترض الشخص الاداري الأدنى غير قادر على اتخاذ قراراته فيها بحرية كاملة في الرأي بل تكون قراراته خاضعة للتصديق من قبل الشخص الاداري الاعلى أو من قبل السلطة المركزية فلا تكون قابلة للتنفيذ إلا اذا صدقت . وقد يصدر الشخص الاداري الأدنى قرارات قابلة للتنفيذ لكنها ليست مطلقة خالصة من كل رقابة بل يملك الشخص الاداري الاعلى أو تملك السلطة المركزية حق إلغائها ، وسواء في هذه الحالة أم في الحالة السابقة فان القانون يحدد مسبقاً وبشكل صريح لا يقبل الجدل أي القرارات تكون نافذة من غير أي رقابة وأي القرارات تكون نافذة على أن يلحقها احتمال الالغاء وأي القرارات لا تكون نافذة إلا بعد تصديقها من السلطة الوصية .

ج - وكما تكون الرقابة على الشخص الاداري الأدنى في تقرير عمله فانها تكون في تنفيذ عمله أيضاً وهي إنما تبدو بالدرجة الاولى في الشؤون المالية أي في الموازنات التي تنظمها الاشخاص الادارية الدنيا ولا يعمل بها إلا بعد تصديق السلطة الوصية وتبقى هذه السلطة مشرفة على تنفيذ الأعمال الادارية التي تستتبع النفقات الجمة التي قد ترهق الشخص الاداري الموصى عليه ، وجدير بالذكر هنا أن السلطة الوصية لا تتحمل أي تبعة مالية بسبب الوصاية إذا كانت تستعمل سلطتها فيها ضمن حدود القانون ، وكل التبعة في أعمال الموصى عليه وحده . على ان ثمة نوعاً من الرقابة على تنفيذ الاعمال الادارية أقل ظهوراً ولأن كان أخطر شأنًا ، وذلك أن الشخص الأدنى يضطر غالباً في تنفيذ عمله للجوء الى وساطة الشخص الاداري الاعلى او السلطة المركزية فيكون للوعن المبذول من هذا أو تلك أثر قوي في تنفيذ هذا العمل ، فقد يحتاج الشخص الاداري الأدنى الى اقامة بناء تدعو اليه الضرورة العامة فيحتاج الى ارض يستملكها لهذا البناء وعملية الاستملاك لا تتم إلا على يد السلطة الوصية وقد يحتاج الى الاموال فيلجأ الى القرض الذي يحصل عليه من تلك السلطة أو تكفله من أجله ، فالسلطة

الوصية التي تدرك حاجة الشخص الأدنى إليها تستغل حاجته هذه لتملي عليه رغباتها وتطلب إليه تنفيذ هذا العمل الإداري قبل ذلك ، ولا يجد الشخص الإداري الموصى عليه مفراً من الرضوخ إلى هذه الرغبات . واخيراً فإن ثمة نوعاً من الرقابة على أعمال الشخص الإداري الأدنى يتجلى في الهبات التي قد يتلقاها من الناس فهو لا يملك قبولها إلا إذا وافقته عليها السلطة الوصية التي تنظر قبل كل شيء إن كانت هذه الهبات مشروطة بشروط تخرج الشخص الإداري الموهوب له عن نطاقه القانوني كأن تكلفه القيام بأعمال لا يخوله القانون إجراؤها وعندئذ لا تسمح له بقبولها .

بهذا نختم البحث في الوصاية الإدارية والنهج الوسط بين المركزية واللامركزية .
وننتقل إلى دراسة النهج الإداري السوري .



الفصل الثالث

النهج الإداري السوري

كلمة في تاريخ سورية القريب ، التقسيمات السياسية الإدارية أيام الانتداب ، التشكيلات الإدارية في عهد الاستقلال ودور كل من العناصر المركزية واللامركزية القائمة اليوم على العمل الإداري ، كلمة في النهج الإداري الاصلح في سورية .

وهب الله سورية حدوداً طبيعية يندر أن يكون لدولة من الدول مثلها ، ولقد جعلها الله أرضاً وسطاً بين عوالم ثلاثة : آسيا وأوروبا وأفريقيا ، وجعلها مطمع الفاتحين في كل حين ، لكنه حماها من أطرافها بالجبال التي تجبه المعتدين أو بالمفاوز التي تبدهم وراء الرمال والسراب أو بالحُصم الذي يعي العدو اجتيازه ان لم تكن له جوار منشآت كالاعلام .

وسورية قائمة بين محيطين : بحر من الرمال الذهبية في الشرق ، بادية الشام التي تصلها بالارض العربية في العراق ، وبحر لحي من الغرب ، البحر الابيض المتوسط ، وهي تتسامى في الشمال الى جبال طوروس وتنبطع عند الجنوب في صحراء النقب التي تصلها بالجزيرة العربية ، وتطل على البحر الاحمر في خليج العقبة ، وتفصل صحراء سيناء بين البحرين الأبيض والأحمر وتصل سورية بالأرض العربية في أفريقيا .

وهي في حدودها هذه الطبيعية كانت تتألف في النهج الإداري العثماني ، قبل الحرب العالمية الأولى يوم كانت تؤلف جزءاً من الدولة العثمانية ، من أربع ولايات : أضنة ،

حلب ، بيروت ، دمشق ، ومن منطقتين إداريتين شبه مستقلتين هما جبل لبنان والقدس وكانت الروح الوطنية تهيب بأبناء سورية الى الانطلاق من قيود العبودية العثمانية سعياً وراء وحدة تضم سائر الولايات العربية في الدولة العثمانية، وقد انتهز العرب فرصة الحرب العالمية الأولى فتأروا على الترك وراح الثأرون العرب يطهرون أرضهم من رجس المحتل يعاونهم في ذلك حلفاؤهم الانكليز والفرنسيون الذين وعدوا العرب ألا يتدخلوا في شؤونهم وأن يتركوا لهم تقرير المصير الذي يختارونه لبلادهم .

وكان هذا وعداً كاذباً لأن الفرنسيين والانكليز كانوا قد اقتسموا فيما بينهم أرض سورية في اتفاق عقده في ١٦ أيار ١٩١٦ وسمي باسم اتفاق سايكس-بيكو Sykes-Picot^(١) وكانت بنود هذا الاتفاق المتعلقة بسورية تجعل أجزاءها الثلاثة الشرقي والشمالي والغربي لفرنسا وجزءها الجنوبي للانكليز ، فلما قامت القوات العربية بتحرير الأرض العربية رافقها الانكليز في حملاتها واستقروا في الجزء الغربي من سورية ودخلوا مع القوات العربية الجزين الشرقي والشمالي بينما كانت القوات الفرنسية تحتل الجزء الغربي من سورية .

ووضعت الحرب أوزارها في خريف عام ١٩١٨ وعاد الفرنسيون والانكليز يتداولون فيما بينهم حول التنفيذ الفعلي لاتفاق سايكس-بيكو ففقدوا اتفاقاً عسكرياً في ١٥ أيلول ١٩١٩ يخول الانكليز الفرنسيين فيه أن يسموا احتلال الأجزاء المقررة لهم في سورية . وعلى الأثر أضفت فرنسا على قائد قواتها في الشرق ، الجنرال غورو ، صفة المفوض السامي للجمهورية الفرنسية في سورية ولبنان بالمرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية الفرنسية في ٨ تشرين الأول ١٩١٩ وأعطته صلاحيات مطلقة لتأمين احتلال بقية الأقسام المتروكة لها من سورية وتسليم إدارتها .

ومضى الجنرال غورو يفاوض القوات العربية المرابطة في شرق سورية وشمالها من أجل ذلك ولكنه لم يكن يصرح طبعاً باتفاق عام ١٩١٦ ولا باتفاق عام ١٩١٩

(٢) انظر ص ١١٧ — ١٤٨ من اطروحة المؤلف المشار اليه آنفاً ص ٢٣ .

ولإنما كان يزعم أن القوات الفرنسية جاءت لتحمل الى سورية « النصح والعون » تنفيذاً لأحكام المادة الثانية والعشرين من صك عصبة الامم المحدثه بمعاودة فرساي المعقودة في ٢٨ حزيران ١٩١٩ التي اعترفت باستقلال محدود للأجزاء المنسلخة عن الدولة العثمانية وزعمت أنها تريد أن تبلغها كامل استقلالها بإرشاد دولة تعينها عصبة الأمم .

على أن فرنسا وقتئذ لم تكن قد انتدبت من قبل عصبة الأمم وفق أحكام المادة ٢٢ لتباشر مهمة الولي المرشد في سورية ... بل كان الحلفاء أنفسهم مختلفين في كيفية تطبيق أحكام هذه المادة ، وكان الرئيس ويلسون رئيس الولايات المتحدة بما انطوى عليه من روح جامعية إنسانية يريد أن يفرض على الحلفاء أن يرجعوا إلى رأي الولايات العربية في اختيار الدولة التي يريدون أن تنتدبها لهم عصبة الامم ، وقد أرسل بالفعل الى سورية وفدأ أمريكيأ استقضى الشعب فنادى الشعب باستقلاله المطلق فان لم يكن بد من دولة مرشدة فلتكن هذه الدولة أمريكا .

لكن أمريكا لم تستجب للرئيس ويلسون الذي كان يريد منها ألاّ تخرج من ميدان السياسة العالمية فأخلدت برغمه الى عزلتها وخلا الميدان من تلك الشخصية الانسانية أمام دولتين استعماريتين تنظران الى الامور الدولية بعين المنفعة والأثرة وحب الكسب والتوسع . وهكذا أنشأ الجنرال غورو يفاوض القوات العربية بغية الاتفاق معها على تحقيق نظام الانتداب فأبت هذه المفاوضة على هذا الاساس الاستعماري وأعلنت فيصل بن الحسين ملكا على سورية وتوج في القصر البلدي بدمشق يوم ٨ آذار ١٩٢٠ .

عندئذ لجأت فرنسا وانكلترا الى ما كان يسمى « المجلس الحربي الاعلى » الذي يضم هيئة القيادة للقوات المتحالفة فاتخذ هذا لنفسه حق تسمية الدولة المنتدبة التي كان يجب أن تسمى من قبل عصبة الامم واتخذ قراراً في ٢٥ نيسان ١٩٢٠ يخلو فرنسا بموجبيه أن تكون دولة منتدبة في النصف الشمالي من سورية وانكلترا في النصف الجنوبي منها . وعاد الجنرال غورو باسم هذا التعيين يفاوض القوات العربية لتفتح

أمام جيوشه أبواب سورية فأبّت أن تستكين له وكانت وقعة ميسلون وكان
انهيار المملكة الفيصلية يوم ٢٤ تموز ١٩٢٠ حين دخلت فرنسا سورية دخول الفاتحين.
وفي ٢٣ تشرين الثاني ١٩٢٠ صدر عن رئاسة الجمهورية الفرنسية مرسوم باعطاء
المفوض السامي للجمهورية الفرنسية في سورية ولبنان « صلاحيات الحكومة الفرنسية
في تنفيذ سياسة الانتداب ». على أن غورو لم ينتظر هذا المرسوم لياشر هذه الصلاحيات
ولما اتخذ قبل صدوره قرارات تجاوز فيها كل الصلاحيات الدولية أو العسكرية انني
يمكن أن تتعلق بها فرنسا فلم يكن لقراراته أي سند قانوني ، ولا كان لها من وازع
غير الفكر الاستعماري القائم على السياسة التقليدية في تقطيع أوصال الشعوب المستعمرة
وتعويدها على الاقليمية البغيضة باعلان استقلال أجزاء الدولة الواحدة المتناسكة وفصل
كل جزء عن الآخر بالقوة ..

وسنرى الآن التقسيمات السياسية الادارية في عهد الانتداب ثم ننقل منها إلى
التشكيلات الادارية في عهد الاستقلال .

التقسيمات السياسية الادارية في عهد الانتداب :

المرحلة الاولى :

كان أول أثر من آثار السياسة الدولية في أعقاب الحرب العالمية الاولى ماجرى تحت
ستار نظام الانتداب من فصل الجزء الجنوبي من سورية عنها ، وهو يتكون من
منطقة القدس والأقضية الجنوبية من ولايتي بيروت ودمشق وقد احتلت انكلترا
هذا الجزء من سورية وقسمته إلى قسمين : فلسطين وشرقي الاردن .

وجاء غورو في النصف الثاني من عام ١٩٢٠ يمزق النصف الشمالي من
سورية لإرباء :

١ — فقد خلق « دولة لبنان الكبير » بقراره ذي الرقم ٣١٨ المؤرخ في ٣١

آب ١٩٢٠

٢ - وأبدع « أرض العلويين » بقراره ذي الرقم ٣١٩ المؤرخ في ٣١ آب ١٩٢٠

ثم جعل منها دولة بقراره ذي الرقم ١٤٧٠ في ١٢ تموز ١٩٢٢ .

٣ - وأنشأ حكومة حلب بقراره ذي الرقم ٣٣٠ في ١ ايلول ١٩٢٠ . ثم

اقتطع منها جزءاً كبيراً - كيليكيا - ضمّه إلى تركيا بموجب اتفاق « فرانكلان

بويون Franklin-Bouillon » المعقود في ٢٠ تشرين الأول ١٩٢١ . وكان هذا

الاتفاق نفسه يلزم فرنسا باتباع سياسة خاصة بسنّجق الاسكندرون الذي هو في

الأصل جزء من ولاية حلب ، و انتهت هذه السياسة إلى نزول فرنسا عن هذا السنّجق

إلى تركيا بالاتفاق التركي الفرنسي المعقود في ٢٣ حزيران ١٩٣٩ .

٤ - كذلك أنشأ المفوض السامي دولة مستقلة في جبل الدروز بقراره ذي الرقم

١٤٦١ في ٢٤ تشرين الأول ١٩٢٢ .

هذه التقسيمات السياسية في الشمال لم يستقر منها دولياً وبشكل نهائي إلا انفصال لبنان عن

سورية . أما بقية التقسيمات السياسية الادارية في سورية فتغيرت باستمرار من عام ١٩٢٠

حتى عام ١٩٣٦ ، وهذا ما يتعلق منها بالمرحلة الاولى التي نحن الآن بصدها :

فلقد جعل المفوض السامي نفسه مصدر السلطات في كافة أجزاء سورية فاذا

ما أقام حكومة في جزء من أجزاءها كان ينزل لها عن السلطة التنفيذية على أن تمارسها

باشرافه مثلاً .. وعلى هذا فقد اتخذ قراراً تحت رقم ٣٣٧ في ١ ايلول ١٩٢٠ ينزل

فيه عن السلطة التنفيذية في أرض العلويين إلى رئيس اداري فرنسي يعينه المفوض السامي

نفسه ويحيطه بالمساعدين والمستشارين الفنيين الفرنسيين وبلجنة إدارية من اثني عشر

عضواً يعينهم المفوض السامي أيضاً باقتراح من رئيس العلويين .

كذلك نزل المفوض السامي بقراره ذي الرقم ٣٣٠ في ١ ايلول ١٩٢٠ عن

السلطة التنفيذية إلى حاكم حلب الذي يحيط به مندوب عن المفوض السامي وضباط

وموظفون فنيون فرنسيون كمستشارين في الدوائر والمصالح العامة . ثم ضمّ المفوض

السامي إلى حاكم حلب مجلساً ولجنة إدارية بالقرار ذي الرقم ٤٠٣ في ٢ كانون الاول ١٩٢٠ .

ولمّا دمشق أرسل المفوض السامي بعثة تعمل إلى جانب حكومة دمشق بالقرار

ذي الرقم ٢٩٠ في ٥ آب ١٩٢٠ . وقد سُمي رئيس البعثة باسم المندوب اعتباراً من أول عام ١٩٢١ وكذلك أصبح أعضاء البعثة يحملون اسم مستشارين ، وكان ذلك بحكم القرار ذي الرقم ٦٠٠ المؤرخ في ٣٠ كانون الأول ١٩٢٠ .
وعين المفوض السامي أخيراً مستشاراً ادارياً ومستشاراً معاوناً في جبل الدروز بالقرار ذي الرقم ١١٤٢ المؤرخ في ٦ كانون الأول ١٩٢١ .

المرحلة الثانية :

ولم يمض على ذلك بضعة عشر شهراً حتى أنشأ المفوض السامي اتحاداً سماه «اتحاد الدول المستقلة السورية» وهو يضم دولة العلويين ودولة حلب ودولة دمشق دون جبل الدروز الذي بقي مستقلاً عن الاتحاد وكان ذلك بالقرار ذي الرقم ١٤٥٩ مكرر في ٢٨ حزيران ١٩٢٢ الذي جعل للاتحاد رئيساً ومجلساً يشرف عليها المفوض السامي .

المرحلة الثالثة :

وفي ٥ كانون الاول ١٩٢٤ صدر عن المفوض السامي القرار ذو الرقم ٢٩٧٩ بفصل دولة العلويين عن الاتحاد وأصبحت دولة مستقلة اعتباراً من أول كانون الثاني ١٩٢٥ . وقضى القرار ذو الرقم ٢٩٨٠ المؤرخ في ٥ كانون الأول ١٩٢٤ بتوحيد دولتي حلب ودمشق في دولة واحدة باسم دولة سورية اعتباراً من أول عام ١٩٢٥ .

المرحلة الرابعة :

ثم جاءت الثورة فغيّرت اضطراباً اتجاه السياسة الفرنسية وجرت انتخابات الجمعية التأسيسية التي انعقدت في ٩ حزيران ١٩٢٨ ، لكن هذه اصطدمت مع المفوض السامي الذي حلها ونشر الدستور بنفسه بالقرار ذي الرقم ٣١١١ في ١٤ أيار ١٩٣٠ وجعله قاصراً على سورية الداخلية ، وأخضع للاً من جبل العلويين وجبل الدروز إلى أحكام سياسية إدارية مستقلة بقراريه ٣١١٣ و ٣١١٤ الصادرين في ١٤ أيار ١٩٣٠ أيضاً والناظرين للكيان السياسي والاداري لحكومتَي اللاذقية وجبل الدروز المستقلتين عن الحكومة السورية في دمشق .

المرحلة الخامسة :

وفي مطلع عام ١٩٣٦ وعلى أثر الاضطرابات التي شملت أرجاء الدولة السورية اضطرت فرنسا ثانية الى تعديل سياستها الاستعمارية . وكان أن جرت المفاوضات في باريس خلال تلك السنة وانتهت إلى توقيع مشروع المعاهدة الفرنسية السورية يوم ٩ ايلول ١٩٣٦ .

وكان المفوض السامي في مطلع السنة نفسها قد اصدر تشريعاً ادارياً يتضمن التقسيمات الادارية في سورية على اساس المحافظات بقراره ذي الرقم ٥ ل.ر المؤرخ في ١٠/١/١٩٣٦ وكان القرار بطبيعة الأمر لا يذكر شيئاً عن العلويين وجبل الدروز لأنهما كانتا مستقلتين سياسياً ولإدارياً في نظر المفوض السامي . لكن أول أثر من آثار مشروع المعاهدة كان انتهاء هذا الوضع الشاذ واقرت فرنسا وجوب عودة العلويين وجبل الدروز إلى سورية الوطن الأم بكتب تبادلتها مع الحكومة السورية الوطنية وألحقت بالمعاهدة كجزء متمم لها . وقد اصدر المفوض السامي فعلاً القرارين ٢٦٥ و ٢٧٤ ل.ر في ٢ و ٥ كانون الاول ١٩٣٦ بالغاء القرارين ٣١١٣ و ٣١١٤ المؤرخين في ١٤ ايار ١٩٣٠ والمتعلقين باقامة وضع سياسي مستقل في كل من العلويين وجبل الدروز ، ولئن كانت المعاهدة نفسها لم تصدق أخيراً فان هذا الأثر منها قد ظل باقياً وأوضحت هاتان المنطقتان محافظتين من المحافظات السورية واحتفظتا باستقلال مالي زال عنهما في مطلع الحياة الاستقلالية التي بدأت أواخر عام ١٩٤٣ .

التشكيلات الادارية في عهد الاستقلال :

النصوص القانونية الرئيسية :

يرجع في التشكيلات الادارية السورية الى النصوص القانونية الرئيسية الآتية :
١ — القرار ٥ ل.ر الصادر عن المفوض السامي في ١٠/١/١٩٣٦ الذي قسم

سورية الى محافظات تنقسم بدورها الى أفضية منقسمة الى نواحي . وهو ما يزال نافذاً الى الآن وان تكن أحكامه قد عدلت بتشريعات لاحقة منها المرسوم التشريعي ٣ آ.س في ١٧/١/١٩٤٣ والقانون ٢٢٠ الصادر في ١٩/١٢/١٩٤٥ .

٢ — المرسوم الاشتراعي ١٦٠ المؤرخ في ١٠/٨/١٩٤٣ المتضمن ملاك وزارة الداخلية والذي ظل معمولاً به حتى عام ١٩٤٧ حين ألغي المرسوم بالتشريعي ٧٦ .

٣ — المرسوم التشريعي ٧٦ المؤرخ في ٣٠/٦/١٩٤٧ المتضمن ملاك وزارة الداخلية والذي ما يزال نافذاً الى الآن ، وقد عدل بضعة تعديلات اعتباراً من عام ١٩٤٩ .

٤ — المرسوم الاشتراعي ١٥٣ المؤرخ في ١٨/٩/١٩٣٥ الناظم للأوضاع الادارية في القرى ، وقد حل محله قانون مختاري القرى الجديد الصادر بالمرسوم التشريعي ذي الرقم ١٣٦ في ٢٩/١٠/١٩٥٢ .

٥ — القرار ٢٢١ الصادر عن « المندوب الفرنسي فوق العادة » في ١٦/٤/١٩٢٦ الناظم لأوضاع البلديات الصغرى والقرار ١٦٠ مكرر الصادر عن « رئاسة الدولة السورية » في ١٠/٦/١٩٢٥ الناظم لأوضاع البلديات الكبرى ، وقد لحقت بهذين القرارين أحكام أخرى تتعلق بالبلديات غير بلديتي دمشق وحلب وتعديلات حجة ، ونذكر من هذه الأحكام والتعديلات : القرار ١٨٨ المؤرخ في ١٥/٦/١٩٢٥ والقرار ٢٥٣ في ٢٨/٢/١٩٢٧ والقرار ٧١٢ في ٢٥/٧/١٩٢٧ والقرار ٦١ في ٢٤/٤/١٩٢٩ والقرار ١٤١٩ في ٢٥/٩/١٩٢٩ والقرار ١٤٤٠ في ١/١٠/١٩٢٩ والقرار ١٤٤١ الصادر في اليوم نفسه والقرار ١٧٩١ في ٢٠/١/١٩٣٠ والقرار ١٨٥٥ في ١٣/٢/١٩٣٠ والقرار ١٩٩٥ في ١٠/٤/١٩٣٠ الخ ...

٦ — المرسوم التشريعي ١٢٤ المؤرخ في ١٩/٢/١٩٥٢ متعلق برئاسة البلديات وإسنادها الى قوام المقام ومدراء النواحي .

٧ — القرار ٦ ل.ر الصادر عن المفوض السامي في ١٠/١/١٩٣٦ المتعلق ببلدية دمشق المسماة «مدينة دمشق الممتازة» ومن التعديلات التي لحقت به المرسوم الاشتراعي ٩٠ آس في ١/٤/١٩٤٢ والرسوم التشريعي ١٩٤ في ٥/٤/١٩٥٢ .

ورئيس الجمهورية هو الممثل الأول للدولة فهو الذي يرأس السلطة التنفيذية وهو القائد الأعلى للجيش وهو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح (بعد استكمال الشروط المنصوص عليها في الدستور طبعاً) وهو الذي يستقبل رؤساء البعثات السياسية الأجنبية ويعتمد رؤساء البعثات السياسية السورية لدى الحكومات الأجنبية وهو الذي يوقع المعاهدات ويبرمها بعد أن يقرها مجلس النواب . . في كل ذلك يتبدى رئيس الجمهورية ناطقاً باسم الدولة في الميدان الدولي والداخلي .

المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية :

تقول المادة الثامن من دستور عام ١٩٥٠ : « يوقع رئيس الجمهورية مراسيم تعيين القضاة والموظفين الذين ينص القانون على تعيينهم بمرسوم ويوقع أيضاً المراسيم التنظيمية والمراسيم الأخرى التي ترفع اليه وفقاً لأحكام القانون » .
وتقول المادة السادسة والتسعون : « يصدر رئيس الجمهورية بموافقة مجلس الوزراء مراسيم بالأنظمة اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها أو تعديل في أحكامها » .

نستنتج من ذلك أن رئيس الجمهورية يصدر نوعين من المراسيم : مراسيم عادية ومراسيم تنظيمية . أما المراسيم العادية فهي التي لاتعدي الأفراد الصادرة بحقهم كمراسيم التعيين أو التسريح في حق الموظفين أو كالمراسيم القاضية بتسمية رئيس مجلس الوزراء والوزراء ، أو كالمراسيم الصادرة بمنح عفو خاص وفق أحكام المادة ٨٧ من الدستور الخ . . وأما المراسيم التنظيمية فهي أوسع مدى من نطاق المراسيم العادية وأكثر شمولاً ، إن مدى شمولها هو نفس المدى الذي يذهب اليه القانون مادامت تصدر من أجل تنفيذ القانون .

ويفرق فقهاء الحقوق الإدارية في فرنسا بين انواع ثلاثة من المراسيم التنظيمية فيرون منها ما يوضع « أنظمة إدارية عامة » ومنها ما يوضع « أنظمة في شكل الأنظمة الإدارية العامة » ومنها ما يوضع « أنظمة عادية » ؛ أما الأولى فتصدر بتكليف من القانون

إتماماً لأحكامه بعد ان يقرها مجلس الدولة بهيئته العامة ؛ وأما الثانية فقد تعرض على الهيئة العامة لمجلس الدولة أو على قسم من أقسامه (غرفة من غرفه اذا صح التعبير) وقد ينص القانون على اصدارها وقد لا ينص ، ثم أنها ليست متممة للقانون نفسه بل قد تأتي بأحكام جديدة بالنسبة للقانون ؛ وأما الثالثة فإنها تصدر باقتراح من أحد الوزراء مثلاً دون أن ينص عليها قانون خاص (١) .

على أننا لا نجد من حاجة لمثل هذا التفريق في سورية وبخاصة بعد أن انغي مجلس الشورى الذي كانت له صلاحية النظر في مشاريع الأنظمة قبل وضعها دون أن توضع مثل هذه الصلاحية للمحكمة العليا التي نصّ على احداثها الدستور وأولاهها بعض عمل القضاء الاداري .

أما المحكمة من وضع المراسيم التنظيمية التي تتضمن في الواقع أحكاماً لها قوة القانون من قبل السلطة التنفيذية فهي أن العمل التشريعي الذي تقوم به السلطة التشريعية لا يمكن أن يأتي على كل كبيرة وصغيرة فتقتصر المجالس التشريعية على تقرير أمهات المسائل المعروضة أمامها لتشرّع فيها وتحوّل السلطة التنفيذية بما يحيط بها من الخبراء الفنيين وبسبب قربها من الحياة العامة ومعرفتها بدقائق الأمور الادارية ان تتم أحكام القانون بالانظمة اللازمة التي تصدر بشكل مراسيم يوقعها رئيس الجمهورية . وصلاحيّة السلطة التنفيذية في وضع هذه الانظمة محدودة بالدستور نفسه الذي قضى :

١ — أنه لا يجوز أن يؤول النظام الى تعطيل القانون .

٢ — ولا الى الاعفاء من تنفيذ احكامه .

٣ — ولا الى تعديل هذه الاحكام .

يضاف الى ذلك :

٤ — أنه لا يجوز ان يتجاوز النظام الحدود التي دُعيت السلطة التنفيذية لآمام

التشريع في نطاقها الى وضع أحكام هي من الامور الجوهرية التي جعل الدستور مهمة التشريع فيها للمجالس النيابية وحدها كالحريات العامة والضرائب مثلاً .

٥ — ولا يجوز تبعاً لذلك أن يتصرف النظام تصرفاً أوسع من الذي يذهب اليه القانون فإن لم يكن للقانون نفسه مفعول رجعي مثلاً فلا يجوز ان يتضمن النظام الموضوع تنفيذاً لأحكامه مثل هذا المفعول .

٦ — وقد أباح قانون العقوبات السوري الجديد الصادر بالمرسوم التشريعي ذي الرقم ٨٤ المؤرخ في ٢٢ / ٦ / ١٩٤٩ والنافذ اعتباراً من أول ايلول ١٩٤٩ ، اباح للسلطة الادارية — وللسلطة التنفيذية بطبيعة الامر مادامت أعلى سلطة ادارية في الدولة — أن تفرض عقوبة الحبس التكميري حتى سبعة أيام والغرامة حتى عشر ليرات على من يخالف الأنظمة التي تصدرها ووفقاً للقوانين (المادة ٧٥٦ الاخيرة من القانون) . ولا بد قبل ختام هذا البحث من الاشارة الى أن مصادر التشريع أصبحت بحكم الدستور الجديد القوانين الصادرة عن المجلس النيابي والأنظمة الصادرة وفق أحكام الدستور فليس في الدستور مكان للمراسيم التشريعية (١) .

فالمراسيم التشريعية المعروفة في الحقوق الدستورية هي المراسيم الصادرة عن السلطة التنفيذية بموجب نص في الدستور (الدستور الاسباني لعام ١٩٣١) أو دون أن يوجد في الدستور نص ما سواء في المنع ام المنح ، فتعهد السلطة التشريعية الى السلطة التنفيذية بحق اتخاذ التشريع في مراسيم تشريعية لها قوة القانون ، وقد عرفت الدول الاوربية ومنها انكلترا وفرنسا وبلجيكا هذه الاحكام ، وحاول الفقهاء باداء ذي بدء (آخر القرن العشرين في انكلترا ومع الحرب العالمية الاولى في فرنسا وبلجيكا وبعد الحرب في بقية دول اوربا) ان يرجعوا هذه المراسيم التشريعية Décrets-Lois الى السلطة التنظيمية التي يملكها رئيس الدولة ، ولكنهم عادوا يقرون انها في الحقيقة اسلوب فني من اساليب الديمقراطية الحديثة ينفع في الازمات الاقتصادية والسياسية

التي تتطلب تشريعاً عاجلاً يفوض امر اتخاذها الى السلطة التنفيذية . وقد توسعت الحكومة في انكسارها في الاخذ بهذا الاسلوب الى اليوم في حين عدلت عنه فرنسا في دستورها الجديد الصادر عام ١٩٤٦ (١) .

اما في سورية فقد عرفنا هذه المراسيم التشريعية في الاحوال الطبيعية التي كان يطبق فيها الدستور السابق المنشور عام ١٩٣٠ وهو لم ينص على امكان اتخاذها ولكنه لم يمنع على كل حال من اتخاذها فكانت السلطة التشريعية تعهد الى السلطة التنفيذية باتخاذ التشريع بشكل مراسيم تشريعية في امور معينة عام ١٩٣٨ و ١٩٤٤ و ١٩٤٦ وبصورة خاصة عام ١٩٤٧ حين وضعت ملاكات الدولة بالمراسيم التشريعية الصادرة في ٣٠ / ٦ / ١٩٤٧ .

اما المراسيم التشريعية الصادرة في غير الفترات الدستورية في سورية فهي مراسيم تشريعية من نوع خاص املتها ارادة المستعمر حتى عام ١٩٤٣ في ظلال الانتداب ، وجاءت بها الضرورة بعد ٣٠ آذار ١٩٤٩ في ظلال الانقلابات .

فلما وضع الدستور السوري الجديد كان ينص في الفقرة الاولى من المادة التاسعة والستين من مشروعه الذي قدم الى الجمعية التأسيسية يوم ١٥ نيسان ١٩٥٠ على منع المجلس النيابي من التخلي للحكومة عن حقه في التشريع . لكن بقية فقرات هذه المادة (الفقرة الثانية الى الخامسة) تنص على إمكان اتخاذ التشريع من قبل لجنة يؤلفها المجلس من عشرة من أعضائه بناء على طلب من رئيس الجمهورية وموافقة الحكومة وذلك بشكل مؤقت وفي الاحوال الضرورية . ولما أقر الدستور نهائياً يوم ٥ أيلول ١٩٥٠ طويت هذه الفقرات من المادة ٦٩ وتبدل رقم هذه المادة فأضحت تحمل الرقم ٥٩ وتقتصر على الفقرة الاولى فقط ثم إن نص هذه الفقرة قد تبدل أيضاً وأضحى كما يأتي « لا يجوز لمجلس النواب أن يتخلى عن سلطته في التشريع » ، أي أنه لن يستطيع المجلس أن يفوض الحكومة ولا أن يخول فئة من أعضائه حق اتخاذ

(١) انظر في هذا الصدد دراسة موسعة مقارنته في اطروحة المؤلف ص ١٥٧ — ١٦٦ .

التشريع ، وإنما يبقى هذا الحق للمجلس النيابي وحده الذي غدا في حالة انعقاد دائم (المادة ٤٣) يتيسر معها وضع التشريع حتى في الحالات الضرورية التي تتطلب الاستعجال (المادة ٦١ من الدستور) . لكنه لما وقع الانقلاب الاخير في ٢٩ / ١١ / ١٩٥١ - ٣ / ١٢ / ١٩٥١ عاد التشريع بحكم الضرورة والواقع الى أسلوب المراسيم التشريعية التي تصدر عن رئيس الدولة القائم بمهام رئيس الجمهورية اعتباراً من الامر العسكري ذي الرقم ٢ الصادر يوم ٣ / ١٢ / ١٩٥١ (١) .

المهام الادارية لرئيس الجمهورية :

يذهب فريق من المؤلفين الى أن بين المهام الادارية لرئيس الجمهورية السهر على النظام العام الذي يشمل الامن العام والراحة العامة والصحة العامة وقيسون ذلك على ما جرى في فرنسا من طعن أحد الافراد في نظام للسير صادر عن رئيس الجمهورية فأقر مجلس الدولة الفرنسي أن هذا العمل من « المهام الادارية الطبيعية الملقاة على رئيس الجمهورية » ، والحقيقة أن هذا يدخل في الصلاحية التنظيمية لرئيس الجمهورية .

كذلك يرون أن رئيس الجمهورية يسهر على تأمين سير الدوائر العامة ، وقد رأينا أن هذه الدوائر تحدث بقانون وينص القانون على طريقة إحداثها وإدارتها . والحقيقة أن الوزراء هم الذين يسهرون على تأمين سير الدوائر العامة التي تشكل بمجموعها مصالح وزاراتهم أو تكون تابعة لهم باسم سلطتهم الوصائية .

على أن أهم عمل إداري مباشر في يد رئيس الجمهورية هو إصدار القوانين . وكلمة « إصدار » جديدة وقد جاء بها الدستور الجديد في مادته الحادية والستين بدل كلمة « نشر » القوانين التي نصت عليها المادة ٧٢ من دستور عام ١٩٣٠ . وقد ادخر الدستور كلمة « النشر » للحالة التي يصدر فيها القانون عن رئيس مجلس النواب . فالمادة الحادية والستون توجب على رئيس الجمهورية إصدار القانون خلال خمسة

عشر يوماً من تاريخ إقراره في المجلس النيابي الا اذا أقر المجلس صفة الاستعجال للقانون فيجب اصداره في المدة المعينة فيه فاذا لم يصدره رئيس الجمهورية في هذه المدة « نشره » رئيس مجلس النواب في الحال .

ولرئيس الجمهورية أن يعيد القوانين غير المستعجلة الى مجلس النواب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إقرارها بمرسوم معلل متخذ في مجلس الوزراء فان أصر عليها المجلس النيابي بأكثرية مجموع أعضائه المطلقة وجب إصدارها في الحال . ولرئيس الجمهورية أيضاً أن يرسل القانون الى المحكمة العليا بحجة مخالفته للدستور فاذا كان غير مستعجل تصدر المحكمة العليا قرارها فيه خلال عشرة أيام واذا كان من القوانين المستعجلة وجب عليها ان تصدر قرارها خلال ثلاثة أيام ، فاذا تبين أن القانون مخالف للدستور أعيد الى مجلس النواب لتصحيح المخالفة الدستورية واذا لم تصدر المحكمة قرارها خلال المدة المحددة لها أصبح واجباً على رئيس الجمهورية إصدار القانون (المادتان ٦٢ و ٦٣ من الدستور) .

هذه هي الأعباء الادارية الملقاة على رئيس الجمهورية ، أما أن يقال إن له مهام إدارية أخرى بمجرد أن يوقع المراسيم العادية والتنظيمية فهذا لا يتلف وأحكام الدستور الجديد الذي ضيق صلاحيات رئيس الجمهورية حتى في صدد المراسيم ، وقد جاء دستورنا الجديد وسطاً بين دستورنا لعام ١٩٣٠ الذي كان لا يضعف من قوة رئيس الجمهورية وبين الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ الذي أتاح بسلطانه الحقيقي وسله الى رئيس مجلس الوزراء . ولعل السبب في النزعة الى التضيق على رئيس الجمهورية أنه غير مسؤول وأن التبعة إنما تقع على الوزراء الذين يشترط أن يوقعوا مسبقاً على المراسيم التي ترفع اليه ماعدا مرسوم تسمية رئيس الوزراء او قبول استقالته فيكفي فيها بطبيعة الحال توقيع رئيس الجمهورية (المادة ٧٩) . على أن الدستور الجديد اذا كان قد رفع من شأن رئيس مجلس الوزراء والوزراء بالنسبة الى رئيس الجمهورية فانه أقام في وجههم قانوناً يحاكون بموجبه من أجل سائر أعمالهم غير المشروعة أمام المحكمة العليا ، وسنرى تفصيل ذلك بعد قليل .

ثانياً - رئيس مجلس الوزراء والوزراء :

ان العنصر المركزي الفعال في الدستور الجديد هو مجلس الوزراء الذي يمارس في الحقيقة سائر أعمال السلطة التنفيذية في وجهها السياسي والاداري .

وقد جاءت المادة الثانية والتسعون من الدستور على ذكر صلاحيات مجلس الوزراء ، أما السياسة منها فهي ما ورد عليه النص من أن مجلس الوزراء يدير سياسة الدولة وينعقد برئاسة رئيسه للنظر في السياسة الداخلية والخارجية ، وأما صلاحياته الادارية فهي أنه ينظر في مشروعات القوانين والمراسيم التنظيمية وموازنة الدولة والموازنات الخاصة والقضايا التي يقترح رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء بموافقة عرضها على هذا المجلس والقضايا الاخرى التي ينص عليها القانون .. ومن هذه القضايا التي نصت عليها قوانين خاصة الاحكام التي جاءت في قانون الموظفين الاساسي ذي الرقم ١٣٥ المؤرخ في ١٠ - ١ - ١٩٤٥ من ان موظفي المرتبة الممتازة والاولى يعينون بمرسوم جمهوري يتخذ في مجلس الوزراء ، وما جاء في المرسوم التشريعي ذي الرقم ٧٦ المؤرخ في ٣٠ - ٦ - ١٩٤٧ من أن الموظفين ولو كانوا من المرتبة الثانية يعينون أيضاً بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، وهناك أحكام أخرى كثيرة أتى على ذكرها جميعاً الملاك الخاص لرئاسة مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم التشريعي ذي الرقم ٦٧ المؤرخ في ٣٠ - ٦ - ١٩٤٧ ومنها أن مجلس الوزراء هو المرجع الاعلى في جميع الشؤون المتعلقة بجهاز الموظفين وجميعاتهم (المادة ٥) وأن نظام استخدام الخبراء العرب والاجانب يوضع بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء (المادة ٤) ، كذلك عدد هذا المرسوم التشريعي كل المهام الملقاة على عاتق رئيس الوزراء .

المهام الادارية لرئيس الوزراء :

١ - أتى الدستور السوري الجديد في مادته الحادية والثمانين على ذكر الحالات التي يصح فيها لرئيس الوزراء نشر المراسيم وتنفيذها ولو لم توقع من رئيس الجمهورية . ✓

وإذا كان الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ أول دستور من الدساتير الجديدة في الديمقراطيات غير السوفياتية يخول رئيس مجلس الوزراء حق إصدار المراسيم باسمه فان الدستور السوري لعام ١٩٥٠ لم يصل الى هذا الحد . على أنه صان مشاريع المراسيم التي رفعها مجلس الوزراء أو أحدهم الى رئيس الجمهورية من التأخير والاهمال فأوجب على رئيس الجمهورية خلال عشرة أيام من تاريخ رفع المرسوم اليه أن يصدقه أو أن يحيله الى المحكمة العليا إن كان يطعن في توافقه مع الدستور أو القانون فان لم يفعل رئيس الجمهورية هذا ولا ذاك فان على رئيس مجلس الوزراء أن ينشر هذا المرسوم الذي يعتبر نافذاً بمجرد نشره له . كذلك إذا لم تبت المحكمة العليا بالمراسيم المحالة اليها خلال عشرة أيام من وصولها الى المحكمة فان رئيس مجلس الوزراء ينشرها وتعتبر نافذة بنشره لها . على أن هذه السلطة المخولة الى رئيس مجلس الوزراء لاتشمل كافة المراسيم فان مراسيم تصديق أحكام الاعداد وحل مجلس النواب هي المراسيم الوحيدة التي تبقى فيها سلطة رئيس الجمهورية مطلقة من تدخل رئيس الجمهورية.

رئيس الوزراء

٢ — وقد عدت المواد الأولى والثانية والرابعة من المرسوم التشريعي ذي الرقم ٦٧

المتضمن ملاك رئاسة مجلس الوزراء كافة أعمال مجلس الوزراء ونشأتها هنا بنصها :

المادة الاولى — يقرر رئيس مجلس الوزراء جميع التدابير المقتضى اتخاذها للقيام بما خصه به الدستور من مهام وتبعات ولتنفيذ مانص عليه لمجلس الوزراء من صلاحيات سياسية وإدارية وفق مصالح البلاد وحسبما يوجهه النفع العام وعلاوة على ذلك يلتزم تفويضاً وحكماً الاختصاصات التالية :

١ — الاشراف على جميع أعمال الحكومة والمؤسسات الرسمية .

٢ — العمل لتحقيق الانسجام في النشاط السياسي والاداري ودوام التقارب والتناسق في وجهة النظر بين الوزراء ويكون هو الصلة : بين مقام رئاسة الجمهورية وبين الوزارات ، بين رئاسة مجلس النواب وبين الوزارات ومختلف الادارات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الحقوقية والاستقلال المالي ، بين الوزارات في جميع الشؤون

التي تتعلق بسياسة الحكومة أو بالقواعد الأساسية التي تقرر الحكومة اتباعها .

٣ — اقتراح تسمية الوزراء ووكلائهم من زملائهم في حال تعيينهم ورفع استقالتهم الى مقام رئاسة الجمهورية والتوقيع بالاشتراك مع الوزير المختص على مشاريع القوانين والمراسيم التي تتخذ بناء على قرار مجلس الوزراء .

٤ — الاشتراك مع الوزير المختص في تقديم المعاهدات والاتفاقيات التي يعقدها رئيس الجمهورية ومشاريع القوانين التي تصدر عنه الى مجلس النواب وله أن يبيّن أسبابها الموجبة وأن يناقش فيها وأن يتولى بصورة عامة تمثيل الحكومة تجاه السلطة التشريعية والدفاع عن سياستها وعمما يقوم به الوزراء من الأعمال تنفيذاً لهذه السياسة .

٥ — إدارة أعمال مجلس الوزراء وإعداد مقرراته وتنفيذها ووضع نظام له يصدق رسوم يتخذ في مجلس الوزراء .

٦ — تمثيل الحكومة في جميع المناسبات . وله أن يباشر بنفسه مشاركة الأمور أو أن يستنيب عنه من يراه أهلاً لتأدية بعض المهام وله أن يكلف من يشاء من موظفي الدولة أو من دوائرها درس بعض القضايا أو التدقيق في شؤون معينة أو التحقيق فيها .

٧ — توقيع مشاريع المراسيم العائدة الى موظفي رئاسة الجمهورية وذلك وفقاً لملاكها الخاص واستناداً الى القواعد والاحكام النافذة .

٨ — تنفيذ الانظمة العامة والاحكام المتعلقة بالموظفين على موظفي الدوائر المستقلة المرتبطة بمقام الرئاسة (الافتاء، الاوقاف، الشورى) ورثتها يعاد تشكيل مجالس الاوقاف وتولي صلاحيات المرجع الاستثنائي لمقررات إدارة الاوقاف الاسلامية نيابة عن المجلس الاسلامي الاعلى وذلك بعد أخذ رأي مجلس الشورى — أما المجلس الاسلامي الاعلى فباشر عمله عام ١٩٥٠ وأما مجلس الشورى فألغي — .

٩ — تولي صلاحيات المرجع الاعلى للاوقاف الاسلامية وصلاحيات الوزير المختص والمرجع الاخير في شؤون المذاهب والاديان وله أن يكل الى أحد الوزراء عموم النظر في شؤون الافتاء والاوقاف .

١٠ — تطبيق الأحكام المتعلقة بالأوسمة الوطنية وتنظيم شؤونها وممارسة جميع الصلاحيات المتعلقة بها والمتعلقة بمراقبة قبول الأوسمة والألقاب الأجنبية وحملها .

١١ — إقرار مراسم الأعياد القومية وتنظيم رحلات رئيس الجمهورية داخل البلاد بالاشتراك مع وزير الداخلية وخارجها مع وزير الخارجية .

١٢ — معالجة شؤون أمن البلاد الداخلي والخارجي وفقاً للتوجيه المقرر والسهر على حسن تنفيذ المنهاج الحكومي وما يقتضيه رأي مجلس الوزراء من مقررات .

١٣ — مباشرة جميع الشؤون التي يترتب على الحكومة معالجتها والتي لم يعين القانون مرجعاً صريحاً يتولى ممارستها .

١٤ — الاشراف على ادارة الخط الحجازي وفقاً لنظامه الخاص .

المادة الثانية — تقوم رئاسة مجلس الوزراء بتبليغ القوانين والمراسيم بعد استكمال شروطها القانونية إلى الوزارات والادارات العامة صاحبة العلاقة وحفظ النسخ الاصلية عن القوانين والمراسيم والقرارات التي يتخذها مجلس الوزراء بصفته المرجع المختص والوثائق والصكوك والضبوط التي تعود الى رئاسة مجلس الوزراء .

المادة الرابعة — رئاسة مجلس الوزراء هي المرجع العام للخبراء العرب والاجانب القائمين بخدمة الدولة السورية بالتعاقد وتقوم بالتجارب والمعاملات المتعلقة بذلك بالاشتراك مع وزارة الخارجية والوزارة المختصة وتتولى الاشراف على أعمالهم بالاشتراك مع الوزارة او الادارة الموضوعين تحت تصرفها . يوضع نظام الخبراء من العرب والاجانب وتحدد تعويضاتهم وتنظم نواذج استخدامهم بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء . من نصوص هذه المواد الأولى والثانية والرابعة من المرسوم التشريعي ذي الرقم ٦٧ ومن بقية أحكامه يبين أن أهم الاعمال الادارية لرئاسة مجلس الوزراء هي الأمور الآتية :

أ — الاشراف على جميع أعمال الحكومة والمؤسسات الرسمية .

ب — تبليغ القوانين والمراسيم والسهر على تنفيذها .

ج — توقيع كافة المراسيم التي ترفع الى رئاسة الجمهورية ومنها المراسيم العادية

التي ينظمها الوزراء المختصون (وقد تأيد ذلك بالمادة ٧٩ من الدستور) .

د — استخدام الخبراء الاجانب في دوائر الدولة .

ه — تنفيذ الأنظمة العامة وأحكام قانون الموظفين على الدوائر المستقلة المرتبطة برئاسة مجلس الوزراء .

و — تسيير المصالح والادارات العامة التابعة لمجلس الوزراء .

المصالح التابعة لرئاسة مجلس الوزراء :

نصت المادة السابعة عشرة من المرسوم التشريعي ذي الرقم ٦٧ على انه يتبع لرئاسة مجلس الوزراء :

١ — مصلحة السجل العام .

٢ — وهيئة مفتشي الدولة ، وقد أصبح اسم هذه الهيئة مكتب التفتيش بحكم المادة

١٠٣ من الدستور الجديد والقانون ٩٣ المؤرخ في ١٣/٢/١٩٥١ .

أما مصلحة السجل العام فتقوم على تنظيم اضبارات سائر موظفي الدولة وتتولى شؤون الاحصاء العام فيما يتعلق بالموظفين وترفع عنهم في كل عام عند اعداد الموازنة تقريراً الى رئاسة مجلس الوزراء (المادة ١٨) . وأما مكتب تفتيش الدولة فسنعرض لذكره عند البحث في شؤون الموظفين العاملين .

الادارات الملحقة برئاسة مجلس الوزراء :

تنص المادة ٣١ من المرسوم التشريعي ٦٧ على أن الادارات الملحقة برئاسة مجلس الوزراء هي الادارات التي تتمتع باستقلالها الاداري وتخضع لقوانين وملاكات وأحكام خاصة بها وهي :

١ — الافتاء العام .

٢ — المديرية العامة للاوقاف .

٣ — مجلس شورى الدولة ، وقد ألغي هذا المجلس بالقانون ٨٢ المؤرخ في

١٩٥١/١/٣١ الصادر استناداً الى دستور عام ١٩٥٠ .

٤ — يضاف الى هذه الادارات مجلس التأديب المحدث بالمرسوم التشريعي ذي الرقم ٣٧ المؤرخ في ١٩٥٠/٢/٥ ، وسندرسه بشيء من التفصيل في مبحث الموظفين ، وكذلك المديرية العامة للاذاعة والمديرية العامة للدعاية والانباء ونكتفي بالاشارة اليهما.

الوزراء ، تعيينهم ، أعمالهم ، تبعاتهم :

١ — يسمي رئيس الجمهورية رئيس الوزراء ويسمي الوزراء بناء على اقتراح رئيسهم ، ويمكن للوزير أن يكون نائباً ، لكنه يتمتع عليه اثناء توليه الحكم أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة ولو بالمزاد العلني ، وليس له أن يدخل في التعهدات او المناقصات التي تفقدها الادارات العامة أو المؤسسات التابعة لادارة الدولة او الخاضعة لمراقبتها ، كما يتمتع عليه أن يكون عضواً في مجلس ادارة شركة ما او وكيلاً عنها أو أن يشترك في عمل تجاري (المواد ٩٠ ، ٩٧ ، ١٠١ من الدستور الجديد) .

هذا في الدستور ، أما بعد ١٩٥١/١٢/٣ فقد كان مجلس الوزراء ممثلاً بشخص رئيس الدولة ثم أصبح رئيس الدولة يعين رئيس الوزراء والوزراء اعتباراً من تنظيم السلطات العامة الموضوع بالمرسوم التشريعي ٢٥٧ في ٨ حزيران ١٩٥٢ .

٢ — ويمارس الوزراء أعمالاً سياسية وأعمالاً ادارية . أما الاعمال السياسية فيمارسها الوزراء بمجموعهم في المجلس بوصفهم يؤلفون « السلطة الحاكمة » ، وأما الاعمال الادارية فيمارسها كل وزير في حدود وزارته بوصفه رئيساً أعلى لكافة الدوائر والمصالح العامة التي تؤلف بمجموعها كل وزارة أو للدوائر والمصالح والمؤسسات الملحقة بتلك الوزارة :

آ — وبهذه الصفة فان كل وزير يمثل الدولة في حدود عمله الاداري في وزارته ، ويعدّ المراسيم المتضمنة أحكاماً عامة تنظم دوائر وزارته ، أو المراسيم العادية بتعيين الموظفين ، ومن حق الوزير نفسه أن يعد المراسيم الجمهورية بتعيين الموظفين من المرتبة الثانية والثالثة إلا المحافظين فلا يعينهم وزير الداخلية من عنده ولو كانوا في المرتبة الثانية بل يترتب عرض تعيينهم على مجلس الوزراء . كذلك يعين الوزير موظفي المرتبة

الرابعة والخامسة في وزارته بقرار منه . وبهذه الصفة يجري الوزير العقود والأعمال الرئيسية في وزارته .

ولهذه الصفة نفسها انما ترفع الدعاوى ضد الدولة على وزرائها ، كل وزير في حدود عمله ، وترفع هذه الدعاوى عليهم بالإضافة إلى وصفهم كوزراء .

ب — أما أن الوزير هو الرئيس الأعلى في وزارته فهذا أقرب إلى البداهة وهو ما يفهم من الدستور وما نصت عليه القوانين وبخاصة المراسيم التشريعية الصادرة يوم ١٩٤٧/٦/٣ . والمتضمنة ملاكات الوزارات المختلفة وقد جاء في كل منها نص واحد على الوزير فاعتبرته المرجع الأعلى في الشؤون التوجيهية والسياسية وفي الإشراف على أعمال وزارته ومراقبة تنفيذها ضمن أحكام القوانين والأنظمة . وسنرى في مبحث الموظفين مدى سلطة الوزير التأسيسية ، وفي مبحث العناصر اللامركزية مدى سلطته الوصائية .

٣ — أما تبعية الوزراء فهي في الأصل على ثلاثة أنواع : سياسية وجزائية وحقوقية . ونرى في أكثر الدول الديمقراطية أن التبعية السياسية انما تتحقق مؤبداتها على يد مجلس النواب الذي يناقش الوزير الحساب فيحمله على الاستقالة اذا لم يجده أهلاً للاستمرار في عمله الوزاري . وفي دستورنا الجديد تنص المادة ٩٨ على تبعية الوزراء بالتضامن تجاه مجلس النواب عن السياسة العامة وتبعية كل وزير على حدة عن أعمال وزارته . وكذلك التبعية الجزائية تتحقق مؤبداتها بالأحكام النافذة في قانون العقوبات .

لكن التبعية التي لم تتكامل فيها الحقوق الادارية في غير سورية هي التبعية الحقوقية أي المدى الذي لا يجوز للوزراء تجاوزه في أعمالهم الادارية فان تجاوزوه عرضوا الدولة للدعاوى التي تقام عليها من الأفراد والتعويضات التي يحكم لهم بها . وتساءل فقهاء الحقوق الادارية عن امكان الرجوع على الوزراء المتسببين بهذه الخسائر الواقعة على الدولة بالمبالغ التي تدفعها الدولة ، ولم يتفقوا على رأي في هذا الصدد لأن هذه

التبعة بقيت نظرية ولم تقفز إلى حيز التطبيق العملي (١).
وقد عمد المشرع في سورية الى وضع قانون ينظم تبعات الوزراء بشكل صريح بين
لا يحتمل الجدل فقد قضى الدستور الجديد بأن القانون يحدد « مسؤولية الوزراء المدنية
والمالية والجزائية » وأن الوزير المتهم يوقف عن العمل الى أن تبت المحكمة العليا في
التهمة المنسوبة اليه وأن استقالته لا تمنع من محاكمته (المادتان ٩٩ و ١٠٠). وبالفعل
فقد صدر القانون ذو الرقم ٦٥ يوم ٤ كانون الثاني ١٩٥١ . يوجب محاكمة الوزراء
أمام المحكمة العليا اذا ما ارتكبوا في تأدية وظائفهم إحدى الجرائم الآتية : الخيانة
العظمى ، إساءة استعمال السلطة ، الاخلال بواجب الوظيفة .

والذي يعنينا في الحقوق الادارية ماورد في الفقرة « ط » من المادة الثالثة من هذا
القانون وما ورد في الفقرة ح من نفس المادة في صدد الفقرة الأولى من المادة ١٤١
من الدستور . ونقصد بذلك الأفعال التي يرتكبها الوزراء ويعتبرها القانون من قبيل
إساءة استعمال السلطة وذلك اذا ما خالف الوزراء احكام الفقرة الاولى من المادة ١٤١ من
الدستور فتجاوزوا الحد الأعلى للنفقات المقدرة للادارات العامة ، او اذا هم عرّضوا
مالية الدولة لخطر ناشئ عن إهمال او خطأ جسيمين . وبفعل المادة السادسة من هذا
القانون تستطيع الدولة ان تعوض من مال الوزراء الشخصي عن الاضرار التي تلحق
بها بسبب هذه الافعال حين يرتكبونها في وزاراتهم . والقانون يفرض التعويض
بشكل غرامة لا تقل عن مقدار الضرر اللاحق بخزينة الدولة ولا تتجاوز ضعفه .

الامناء العامون :

وأخيراً لابد من الإشارة الى أن أسلوب « توزيع العمل الاداري - Déconcentration »
قد اتبع في سورية بين العناصر المركزية باحداث وظائف الامناء العامين
في القصر الجمهوري ومجلس الوزراء والوزارات المختلفة بالمراسيم التشريعية الصادرة

(١) انظر ص ٣٨٩ من كتاب Rolland المشار اليه آتقاً ص ٣٤ .

يوم ٣٠ - ٦ - ١٩٤٧ . وقد أعطي الامناء العامون صلاحيات واسعة لأن سورية لا تعرف أسلوب تعيين وكلاء للوزارات أو مساعدين للوزراء بل فضل المشرع أن يعاون الوزراء في الاشراف على أعمال الوزارة موظفون شبه دائمين . والامين العام أعلى موظف في الوزارة يعين ويسرح في مجلس الوزراء وهو أكثر ثباتاً وبقاء في عمله من وكلاء الوزارات في غير سورية ، وللوزير أن يمارسه بنفسه من الاعمال صلاحيات الوزير إلا ما أوجب القانون على الوزير أن يمارسه بنفسه من الاعمال كالامور المالية مثلاً . ومن بين الاعمال التي يمارسها الامين العام بحكم قانون الموظفين تعيينه لموظفي الحلقتين الثانية والثالثة بقرار منه في دوائر الوزارة . وقد جاء النص واحداً في سائر ملاكات الدولة الصادرة يوم ٣٠ - ٦ - ١٩٤٧ على أن الامين العام يرأس جميع الادارات في الوزارة ويكون مسؤولاً أمام الوزير .

ثانياً - المحافظون :

أخذ المشرع الفرنسي في سوريا عند وضع القرار ٥ ل . ر عن النهج الاداري الفرنسي الذي أبدع أسلوب المحافظات منذ مطلع القرن التاسع عشر . وقد اراد نابليون ان يحيط المحافظين بالقوة التي ترفع من شأنهم في اعين الناس وتجعلهم اهلاً لتمثيل الدولة في الاقسام التي تندبهم الدولة لادارتها على ان يبقوا في حلقة اتصال وثيق بالسلطة المركزية العليا وهي الحكومة . فالحكومة في فرنسا هي التي تعين المحافظ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وهي التي تسرحه لاي سبب أيضاً . وقد أبت فرنسا على الاسس العامة لهذا النهج الاداري في المادة ٨٨ من دستورها الجديد لعام ١٩٤٦ .

والمحافظات السورية في القرار ٥ ل . ر والتعديلات اللاحقة به تبلغ العشر وهي محافظة دمشق (وهي غير بلدية دمشق التي تسمى محافظة مدينة دمشق المتازة) ، محافظة حلب ، محافظة حماه ، محافظة حمص ، محافظة درعا ، محافظة السويداء ، محافظة اللاذقية ، محافظة الحسكة ، محافظة دير الزور ، ومحافظة الاسكندرون .

وقد جاء الدستور الجديد في فصله السادس يؤيد تقسيم أراضي الجمهورية إلى محافظات يعين القانون عددها وتقسيماتها وحدودها على أن يقوم العمل الإداري فيها على توزيع العمل الإداري « Déconcentration » وذلك بتوسيع اختصاص العناصر المركزية التي يسميها الدستور « رؤساء الوحدات الإدارية ورؤساء المصالح في المركز والمحافظات » — المادتان ١٢٦ و ١٢٧ — .

تعيين المحافظين :

نصت المادة ١٢ من القرار ٥٥ ل. ر على أن المحافظ يعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية واشترطت أن يكون المحافظ سورياً متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية .

وأضاف المرسوم التشريعي ١٦٠ المؤرخ في ١٠/٨/١٩٤٣ شروطاً جديدة في السن والخدمة السابقة في دوائر الدولة وفتح مع ذلك باب الاستثناء في حدود الخمسين . فلما ألغي هذا المرسوم بالمرسوم التشريعي ٧٦ في ٣٠/٦/١٩٤٧ أصبحت شروط تعيين المحافظين منظومة بالأحكام العامة التي يخضع لها سائر الموظفين على أن يعين المحافظ في إحدى المراتب الثانية أو الأولى أو الممتازة (المادة ٣٣ من المرسوم ٧٦) . وأبقى هذا المرسوم التشريعي على الاستثناء ولكن في حدود خمس عدد المحافظات إذ أباحت المادة ٣٢ منه لمجلس الوزراء أن يعين المحافظين في حدود هذه النسبة دون التقيد بشرطي الشهادة والمساواة ، ويكون التعيين في هذه الحال ذا صفة مؤقتة ، ويمكن تسريح المحافظين المعينين على هذا الشكل في أي وقت كان بناء على مقتضيات الإدارية ولا يمكن قبولهم في عداد موظفي الدولة إلا بعد انقضاء خمس سنوات متوالية على خدمتهم في الوظيفة ، ولا يمكن نقلهم خلال هذه السنين إلى وظيفة أخرى من ملاكات الدولة العامة لأن هذا النقل يفترض أولاً قبولهم بصورة نهائية في عداد موظفي الدولة .

وفي ظلل التشريعات الحديثة يمكن نقل موظفي الدولة إلى وظائف المحافظين

برتبهم وراتبهم الأصليين بعد أن أصبحت المرتبة ملك الموظف والوظيفة الادارية للدولة تملؤها على الوجه الذي تشاء فتنتقل الى وظائف الادارة العامة من تشاء من الموظفين دون أخذ موافقتهم باستثناء القضاة (المادة العاشرة من قانون الموظفين العاملين المعدلة بالمرسوم التشريعي ١٢٩ في ٢٠/١٠/١٩٥٢) .

وليس للمحافظ أن يباشر عمله قبل أداء اليمين الآتية أمام وزير الداخلية: « أقسم بالله العظيم أنني أقوم بواجبات وظيفتي بأمانة وأكون عادلاً تجاه جميع الأهالي في محافظتي . »

فاذا ماتمت هذه المراسم الشكلية قصد المحافظ الى مقر محافظته حيث يتسلم وظيفته رسمياً بموجب تقرير ينظم لهذه الغاية ، وتقدم له الدولة داراً لسكناه وسيارة لانتقلاته ويتقاضى بالإضافة الى راتبه تعويضات تمثيل واستقبال تحدد بمرسوم في حدود الاعتمادات المحسوبة في الموازنة .

ويترتب عليه آنئذ أن يقيم في منطقة المحافظة فاذا حال حائل دون حضوره على رأس عمله مع بقاءه في المحافظة فانه ينتدب أحد كبار الموظفين في المحافظة للقيام بالعمل مكانه ويكون ذلك لمدة موقته لا تتجاوز الشهر ، فان كانت مدة التغيب عن العمل تتجاوز الشهر ، أو كان المحافظ مضطراً للتغيب عن عمله ومغادرة منطقة المحافظة في الوقت نفسه ولو لمدة تقل عن الشهر فانه يشترط أن يصادق وزير الداخلية مسبقاً على انتداب الشخص الذي يختاره المحافظ ليقوم بعمله .

انتهاء خدمة المحافظين :

أ — تنتهي خدمة المحافظ بوفاته أو باستقالته أو بإحالاته على التقاعد أو على الاستيداع .

ب — أو تنتهي خدمته بسبب من الأسباب التأديبية التي يتعرض لها سائر الموظفين .

ج — أما الحالة الأهم فهي التي تنتهي فيها خدمة المحافظ بأي سبب من

الاسباب التقديرية التي يعود النظر فيها الى مجلس الوزراء (المادة ٣٦ من المرسوم

التشريعي (٧٦) . والقانون لا يأتي على تعداد هذه الاسباب فهي متروكة لارادة الحكومة ، ولذلك يفترض في المحافظين — حرصاً على بقائهم في عملهم — ألا يغيروا سياسة الحكم القائم وأن يدينوا بالولاء للحكومة التي تحرص على أن يعبئ المحافظون وهم أهم عمالها عن كامل رغباتها ويؤدوا الأعمال على الوجه الذي تريده منهم وإلا فإن في يدها أن تقيم مقامهم من لا يعصي لها أمراً .

اختصاص المحافظين :

ينص القرار ٥ ل. ر على أن المحافظ هو رئيس الادارة العامة في المحافظة وأكبر سلطة فيها فهو الذي يمثل الدولة في محافظته إذ يمثل السلطة المركزية في منطقة هذه المحافظة وله — بهذه الصفة — الأولوية على جميع موظفي المحافظة وعمال الدولة فيها أيّاً كان السلك الذي ينتمون اليه (وذلك في غير العاصمة لأن رئيس البلدية فيها المسمى محافظ مدينة دمشق الممتازة يتقدم على محافظ دمشق الرئيس الاداري لمنطقة محافظة دمشق في حدودها الواسعة التي ليست بلدية دمشق إلا جزءاً صغيراً منها) . والمحافظ بوصفه رئيساً للادارة العامة في المحافظة يدير الدوائر العامة ويشرف على سير العمل الاداري في مختلف دوائر المحافظة . ولهذا يوجب عليه القانون أن يقوم مرة على الأقل في السنة بجولة في منطقة محافظته ، وأن يدعو اليه مرة على الأقل كل ثلاثة أشهر رؤساء دوائر مركز المحافظة بما فيهم مدير الشرطة وقائد الدرك والنائب العام فيها وقوام المقام (القائم مقامون) في منطقة المحافظة ليستعرض مع كل منهم ما يقوم به من أعمال .

والمحافظ بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية يقوم بإبلاغ القوانين للاهلين وبلغهم وأمر الحكومة ويشرف على تطبيقها وتنفيذها ؛ وهو يقوم بدور الخبير لهذه السلطة عما يقع في محافظته من الحوادث كما يقدم إلى رئيسه المباشر وزير الداخلية وإلى الوزراء الآخرين عند الحاجة — كل بحسب اختصاصه — تقارير عن كل ثلاثة أشهر تتعلق بالحالة في منطقته وحاجات الاهلين فيها ورغباتهم والاصلاحات الواجب إجراؤها في أنحاء المحافظة .

ويجتمع المحافظون مرتين على الأقل كل سنة بناء على دعوة وزير الداخلية
وبرئاسته فيستعرضون الحالة في محافظاتهم ويدرسون المسائل العامة المتعلقة بها ويبحثون
مشاريع القوانين والأنظمة التي تعرضها عليهم الوزارة .
وأهم الأعمال التي يقوم بها المحافظون :

١ — ممارسة السلطة التسلسلية على موظفي المحافظة ، فالمحافظ يعين بقرار منه
موظفي الحلقتين الثانية والثالثة في منطقة المحافظة ، وهو الذي يمارس سلطة الرئيس
الأعلى على موظفي المحافظة تبعاً للأحكام العامة التي سنراها في مبحث الموظفين .
٢ — ممارسة السلطة الوصائية على مجلس المحافظة ومجالس الاقضية والبلديات
(ما عدا الأحكام الخاصة ببلديتي دمشق وحلب) على النحو الذي سنراه عند البحث
عن العناصر اللامركزية في النهج الإداري السوري .

٣ — القيام بأعمال الضابطة الإدارية إذ أن المحافظ هو المسؤول عن استتباب
الراحة العامة والأمن العام في المحافظة ، وله أن يطلب القوى العامة وأن يستعملها
لصيانة النظام في منطقة المحافظة ، وعلى موظفي القوى العامة أن يأتروا بأمره ليقوم
بواجباته — ضمن حدود القانون — في قمع الفتن والمؤامرات والاعتداءات الموجهة
ضد المصلحة العامة .

وعلى المحافظ أن يتخذ سائر التدابير التي تكفل حرية الأشخاص والمساواة بين
الأهلين وحرية الملك والمنازل وحرية ممارسة الشعائر الدينية وتصون الصحة والآداب
العامة . ومن هذه التدابير اتخاذ الانظمة بقرار منه وفق أحكام القانون فتكون هذه
الانظمة واجبة التطبيق في حدود المحافظة تحت طائلة العقوبة التي يفرضها المحافظ
ضمن الحدود المئوية للسلطات الإدارية في المادة ٧٥٦ من قانون العقوبات الجديد .
ومن هذه التدابير أيضاً ما لا يتخذ صفة عامة بل يوجه إلى فرد بذاته كأن يأمر المحافظ
بإغلاق محل لم يستوف الشروط الصحية .

٤ — القيام بأعمال الضابطة للعدلية ، فالعمل الإداري السليم يفترض تعاوناً
وثيقاً بين المحافظ وممثلي النيابة العامة ، والمحافظ يجتمع الى النائب العام مرة على الأقل

كل ثلاثة أشهر في الاجتماع العام الذي أشرنا اليه قبل قليل ، وهو يتذاكر معه في جميع القضايا التي تهتم الحكومة وبخاصة تلك التي تمس النظام العام او الامن . وللمحافظ أن يسأل النائب العام عن أسباب التأخر في إنهاء بعض القضايا المحالة الى إحدى المحاكم وله أن يطلب عند الحاجة من وزارة العدل أن ترسل مفتشين للتحقيق وترسل اليه آنئذ نسخة عن تقرير المحققين .

ويقوم المحافظ بأعمال الضابطة العدلية بنفسه فيباشر الملاحقات أو التحقيقات المنصوص عليها في القانون أو يستعمل رجال الضابطة القضائية لهذه الغاية . وقد تأيدت هذه الصلاحية التي نص عليها القرار ٥ ل . ر في مادته الخامسة والعشرين بما جاء في المادة الثامنة من قانون أصول المحاكمات الجزائية الجديد الصادر بالمرسوم التشريعي ذي الرقم ١١٢ المؤرخ في ١٣ آذار ١٩٥٠ والنافذ اعتباراً من أول حزيران ١٩٥٠ إذ عدت في فقرتها الأولى الذين يساعدون النائب العام في إجراء وظائف الضابطة العدلية وجعلت المحافظين على رأسهم ، ونصت في فقرتها الثانية على أن كلا من هؤلاء يقوم بوظائف الضابطة في نطاق الصلاحيات الممنوحة له في القوانين النافذة .

٥ — ولقد أوجبت المادة السادسة من القرار ٥ ل . ر على السلطة القضائية ألاّ تعرقل عمل المحافظ في مباشرة سلطته الادارية . ولكن هذا القرار ٥ ل . ر نفسه أعطى المحافظ صلاحية خاصة في حالات الغضب البين فقد أبحاث المادة السادسة والعشرون منه للمحافظ إذا ما حصل اغتصاب على عقار ما بصورة فاضحة في مناطق القرى بشكل يحشى من ورائه حصول اضطراب في النظام العام أن يبقى الحالة كما كانت عليه قبل الاغتصاب أو أن يعيدها الى ما كانت عليه على ألاّ يؤثر عمل المحافظ ، الذي هو من قبيل التدارك والاحتياط لحفظ الامن ، على الحكم الذي سيصدر عن السلطة القضائية المختصة في حسم الخلاف .

وحيث أن مثل هذه الصلاحية من أهم الأعمال الموكولة الى المحافظين فاننا نجد من الضروري مقارنة هذا النص المقتضب في القرار ٥ ل . ر بالنص الذي كان معمولاً به من قبل في المادة ٢٤ من القرار ٤١٥١ مكرر المؤرخ في ١٢ نيسان ١٩٣٢

الباحث في التنظيمات الادارية قبل عام ١٩٣٦ ، وهذا هو : «لماذا وقع غضب في الاموال غير المنقولة وقدم الشاكي عريضة في ظرف ثمانية أيام من وقوع الغضب يمكن للوالي والمتصرفين أن يعيدوا لوضاع اليد الاصيلي ما كان في يده إذا كانت لديه سندات التملك المعطاة من مصلحة المساحة دون أن يمنع ذلك الحضور من مراجعة الحاكم ، وتمدد المهلة المشار اليها في الفقرة السابقة الى خمسة عشر يوماً إذا أثبت المستدعي أنه كان غائباً عند وقوع الغضب وتطبق بحق المانعين للتدبير الاداري نفس العقوبات التي تفرض على من يمانع تدابير التنفيذ الاجرائية التي تتخذ بعد صدور الحكم».

وهكذا نجد أن النص المرعي قديماً واضح بيّن يحدد الشروط التي تستعمل بها هذه الصلاحية الخاصة لرجال الادارة في حين أن نص القرار ٥ ل . ر في هذا الصدد ناقص يحتاج الى بيان أسلوب تنفيذه في الحياة الادارية العملية . ولما انعقد مؤتمر المحافظين بين ٢ و ٦ - ١٠ - ١٩٥٢ نظر في هذا الموضوع فاتخذت وزارة الداخلية على أثر المؤتمر بلاغاً (تحت رقم ١١٨٤٦ - م ت في ١٨ - ١٠ - ١٩٥٢) أخضعت فيه صلاحية المحافظين (وقوام المقام كما سنشير الى ذلك في بحثهم الخاص) في الغضب البين الى المبادئ الآتية : ١ - عدم قبول مراجعة طالب لإزالة الغضب البين إذا كان قد مر على وقوع الغضب المدعى به أكثر من سنة عند تقديم الطلب ، ٢ - أن يجري التحقيق عن وقوع الغضب البين من قبل الموظف الاداري ، وله أن يكلف الدرك القيام ببعض مهام التحقيق كالكشف المحلي واستماع إفادات بعض الشهود على أن توضح المهمة التي يكلفون بها بصورة صريحة في الطلب ، ٣ - على المحافظ أن يصدر قراره المعلن بناء على الطلب الواقع بالغضب سلباً او إيجاباً وأن يبلغه الى ذوي العلاقة ، ٤ - لا يحق لقوام المقام اتخاذ قرارات في قضايا الغضب البين وإنما يراجعون المحافظين لاتخاذ القرار المقتضى وفقاً لما جاء في المادة ٩٨ من القرار ٥ ل . ر ، ٥ - يجري تنفيذ قرار إزالة الغضب البين من قبل رجال الادارة

بمؤازرة قوى الامن ، ٦ — يبقى قرار المحافظ المتضمن إزالة الغضب البين نافذاً الى أن يصدر عن القضاء حكم يعدل التدبير الاداري المتخذ .

والواضح من هذا البلاغ أنه توسع في النص الاصلي و كان ينبغي أن يتم هذا التوسع على يد السلطة التشريعية في الحقيقة فلا يُعقل أن يكتفى في مثل هذا الموضوع الخطير ببلاغ ، والبلاغ انما يصدر في نطاق القانون فلا ينبغي أن يبدع شيئاً لم يرد ذكره في القانون .. فالأصل في صلاحية الغضب البين أن تم بشكل سريع حازم عند الحشية من حدوث خلل في الامن ، والمهلة التي يحددها البلاغ بسنة مهلة اعتباطية لاتستند الى أي مبرر أو نص بل قد تؤول الى التداخل الاداري في عمل القضاء الاصلي وازدواج السلطة في هذا الصدد ، والمشرع قد تباعد عن مثل هذا القصد . ثم ان تقدير ملاسبات الغضب البين كان ينبغي أن يبقى في يد المحافظ نفسه دون ان يكل مثل هذا الأمر الى أي موظف في منطقته مادام يهدد النظام العام ويستهدف حفظ الأمن الذي دو أهم اعمال المحافظ فلا يعقل أن يسمح لغير القائم مقام بمعاونة المحافظ في التحقيق عن صحة الغضب فالمشرع جعل هذه الصلاحية شخصية للمحافظ وجعل القائم مقام مخبراً له في شأنها فان كان المحافظ بعيداً عن إمكان مباشرة التحقيق بنفسه فانه لا ينبغي أن يكل هذا الأمر الى أحد غير قوام المقام . ولهذا نعتقد أن مثل هذا البلاغ لا يمكن أن يكون سنداً صحيحاً في تنظيم أمور الغضب البين . وإذا كان منطوق هذا البلاغ هدف السلطة اليوم فانه كان ينبغي أن يصدر في صيغة تشريعية .

هذه أهم أعمال المحافظ كعنصر مركزي وسنرى عمله كعنصر لامر مركزي في رئاسته لمجلس القضاء في مركز المحافظة .

رابعاً - قوائم المقام (القائم مقامون) :

تنقسم المحافظات بدورها الى أقضية يقوم على كل منها قائم مقام والأقضية للمحافظات

لا تُنشأ ولا تُتلفى ولا يغير مركزها ولا حدودها ولا يلحق قضاء بمحافظة غير التي كان يتبع اليها الا بالقانون .

والاقتضية الحالية في سورية - بحسب إحصاء هيأته مديرية الإحصاء في وزارة الاقتصاد الوطني في مطلع عام ١٩٥١ - تبلغ خمسة وثلاثين قضاء ستة منها في دمشق وأحد عشر قضاء في حلب وقضاء واحد في حماه وقضاءان في حوران وقضاءان في جبل الدروز وثمانية أقتضية في السلاذقية وثلاثة في الفرات وقضاءان في الجزيرة . (وفي الاسكندرون قضاءان لم تأت عليها نشرة وزارة الاقتصاد) .

تعيين قوام المقام وانتهاء خدمتهم :

نصت المادة ٩٢ من القرار ٥ ل . ر على أن قوام المقام يعينون بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية ويخصصون بقضاء من الأقتضية بقرار من الوزير بعد أخذ رأي المحافظ ، وقد فسر هذا المقطع الأخير بأن وزير الداخلية ينقل قوام المقام بقرار منه . وأضاف المرسوم الاشتراعي ١٦٠ المؤرخ في ١٠ - ٨ - ١٩٤٣ شروطاً جديدة في السن والشهادة والخدمة السابقة في دوائر الدولة ولكنه فتح باب الاستثناء في حدود الخمس .

فلما ألغى هذا المرسوم ١٦٠ بالمرسوم التشريعي ٧٦ في ٣٠ - ٦ - ١٩٤٧ أوجبت المادة الرابعة والثلاثون منه ان تملأ الوظائف الشاغرة لقوام المقام بترقية مديري النواحي المستكملين لشرائط الترفيع او بنقل الموظفين من نفس المرتبة والدرجة او بالتعيين المباشر المباشر بالاتقاء من بين حاملي إجازة الحقوق الذين قضوا في وظائف الدولة او مارسوا مهنة المحاماة مدة لا تقل عن ست سنوات . وابتقت هذه المادة على الاستثناء في حدود الخمس على ان تطبق بحق المعينين على هذا الشكل نفس الاحكام المتعلقة بالمحافظين الذين يعينون دون التقيد بشرط الشهادة والمساواة (وربما صدر تشريع أخضع قوام المقام لدورة تدريبية كالتي سنراها في مدراء النواحي) .

على ان هذه المادة ٣٤ عدلت بدورها بالمرسوم التشريعي ٤ المؤرخ في ٣٠ - ٦ - ١٩٤٩

تعديلاً وقع على الفقرة الأخيرة منها المتعلقة بالاستثناء فلم يعد ممكناً تعيين أحد لوظيفة قائم مقام دون أن يكون حاملاً لإجازة الحقوق .

وقد أقرت المادة الحادية والأربعون من المرسوم التشريعي ٧٦ إعطاء قوام المقام تعويضات تمثيل واستقبال تحدد بمرسوم في حدود الاعتمادات المدخولة في الموازنة .

وقد قضت المادة السادسة والثلاثون من هذا المرسوم بجواز تسريح قوام المقام في كل حين من قبل السلطة التي تمارس حق التعيين أي بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية . وبذلك تكون أساليب انتهاء خدمتهم مشابهة للأساليب التي تجري بحق المحافظين .

اختصاص قوام المقام :

ينص القرار ٥ ل. ر على أن قوام المقام هم في الوقت نفسه ممثلو السلطة التنفيذية وعاملو المحافظة في قضائهم ولهم — بهذه الصفة — الأولوية على جميع موظفي القضاء مهما كان السلك الذي ينتمي هؤلاء الموظفون إليه . وهم يطالبون الأهلية على القوانين وأوامر الحكومة ويشرفون على تطبيقها وتنفيذها .

ثم إن دوائر القضاء الإدارية توضع كلها تحت سلطة القائم مقام ، وهو مسؤول عن الإدارة العامة في منطقته لدى المحافظ وعليه أن ينفذ أوامره ، فهو رئيسه المباشر ، وهو يتصل به وحده ويتبادل الرسائل معه ومع دوائر القضاء .

وأهم الأعمال التي يقوم بها قوام المقام :

١ — ممارسة السلطة التسلسلية على موظفي القضاء ، وعلى هؤلاء جميعاً أن

يقدموا الى قوام المقام جميع المعلومات المفيدة وأن يسهلوا لهم القيام بأعباء مهمتهم .

وعلى قوام المقام أن يسهروا على مواظبة الموظفين على أعمالهم وأن يطلبوا من السلطات المختصة تطبيق العقوبات الواجبة على الموظفين العاملين في القضاء إذا ما قاموا بأعمال تخل بواجبات الوظيفة إذا ما تأكد من وقوعها قوام المقام .

٢ — ممارسة السلطة الوصائية على البلديات الصغرى على النحو الذي سنراه في

مبحث البلديات .

٣ — القيام بأعمال الضابطة الادارية فهم مسؤولون عن ضبط النظام والامن في منطقة القضاء ولهم أن يتخذوا جميع التدابير الآلية الى حفظ النظام وعلى قوى الدرك والشرطة أن تلبى طلباتهم وفقاً لانظمتها الخاصة . ويقوم قوام المقام بهذه الأعمال تحت سلطة المحافظ لأنها جزء من أعمال الضابطة الادارية الملقاة على المحافظ نفسه بالنسبة لمجموع أراضي المحافظة .

٤ — القيام بأعمال الضابطة العدلية وفقاً لأحكام المادة الثامنة من قانون أصول المحاكمات الجزائية الجديد .

٥ — أما في حالات الغصب البين فيرجع القائم مقام الى المحافظ فيها ليسأله إن كان من الواجب عليه أن يتدخل إدارياً لاعادة الحالة الى ما كانت عليه قبل الاغتصاب .

٦ — ثم إن لقوام المقام اختصاصات أخرى وهي القيام بوظيفة ضابط الأحوال المدنية وفقاً لأحكام قانون النفوس ومؤازرة الجباة وملاحقة المدينين للخزينة ؛ وعليهم أن يقوموا مرتين في السنة على الأقل بدورة تفتيشية في النواحي التابعة لقضائهم على أن يتم تعيين تاريخ الدورة بالاتفاق مع المحافظ وعلى أن يقدموا تقريراً مفصلاً عن نتيجة كل دورة .

هذه أهم أعمال قوام المقام كعناصر مركزية وسنرى عملهم كعناصر لا مركزية في رئاستهم لمجالس الاقضية والبلديات .

خاصاً — مديرو النواحي :

تنقسم الاقضية بدورها الى نواح يقوم على كل منها مدير . والنواحي تنشأ أو تلغى أو يغير مركزها أو حدودها وتلحق القرى أو يبدل إلحاقها بها بقرار من وزير الداخلية بناء على اقتراح المحافظ بعد استشارة مجلس المحافظة . أما إلحاق الناحية بقضاء غير القضاء الذي تتبع له فلا يكون إلا بقانون .

١٦.
والنواحي الحالية في سورية بحسب الاحصاء المشار اليه آنفاً (ص ١٥٩) تبلغ
احدى وتسعين ناحية سبع منها في دمشق وإحدى وعشرون في حلب وثمان في حمص

وأربع في حماة وخمس في درعا وسبع في السويداء وسبع في اللاذقية وست في دير الزور وست في الحسكة . (ولا يدخل في هذا الإحصاء نواحي الاسكندون البالغ عددها اثنتي عشرة ناحية وكان عددها في القرار ٥ ل. ر ثلاث عشرة ولكن إحداها وهي ناحية كسب بقيت في الوطن الأم تابعة لمحافظة اللاذقية) .

تعيين مديري النواحي وانتهاء خدمتهم :

نصت المادة ١٠٤ من القرار ٥ ل. ر على أن مديري النواحي يعينون من قبل وزير الداخلية أي أنهم يعينون بقرار منه بعد أخذ رأي المحافظ . وأضاف المرسوم الاشتراعي ١٦٠ المؤرخ في ١٠/٨/١٩٤٣ شروطاً جديدة في السن والشهادة والمسابقة أو الخدمة السابقة في دوائر الدولة ولم يأت باستثناء إلا في صدد ثلاث مديريات هي اللجاء الشمالية واللاجاء الجنوبية والشدادة ففرض أن يعفى مديروها من شرط السن على أن لا ينقلوا من مديرياتهم .

فلما ألغى هذا المرسوم ١٦٠ بالمرسوم التشريعي ٧٦ في ٣٠/٦/١٩٤٧ أوجب المادة الخامسة والثلاثون منه تعيين مديري النواحي بالمسابقة أو بالانتقاء من بين حاملي إجازة الحقوق وفتحت باب الاستثناء في خمس مجموع المديريات في الملاك فيعين المدرء في حدود هذه النسبة ولو كانوا لا يحملون إجازة الحقوق وتطبق بحقهم عندئذ الأحكام المطبقة بحق المحافظين وقوام المقام المعينين دون التقيد بشرطي الشهادة والمسابقة .

ولكن هذه المادة ٣٥ عدلت بدورها بالمرسوم التشريعي ٤ المؤرخ في ٣٠/٦/١٩٤٩ تعديلاً وقع على الفقرة الأخيرة منها المتعلقة بالاستثناء فلم يعد ممكناً تعيين أحد لوظيفة مدير ناحية دون أن يكون حاملاً إجازة الحقوق . كذلك عدلت هذه المادة بالمرسوم التشريعي ١٧٧ المؤرخ في ١٧/٣/١٩٥٢ الذي يحتم على مديري النواحي الذين يعينون مجدداً أن يقضوا ثلاثة أشهر على الأكثر في دوائر الإدارة المركزية أو في مراكز المحافظات يتدربون خلالها على الأعمال الإدارية ومعاملات الأحوال المدنية فلا يجوز لهم ممارسة وظائفهم إلا بعد مضي مدة التدريب التي تعتبر من مدة التمرين

المنصوص عليها في قانون الموظفين وتدخل ضمن خدماتهم الفعلية . ٨
وقد أقرت المادة الثانية والأربعون من المرسوم التشريعي ٧٦ اعطاء مديري
النواحي الذين يضطرون بحكم وظيفتهم إلى استعمال راحلة بصورة دائمة تعويض راحلة
شهري يحدد في الموازنة .

وقد قضت المادة السادسة والثلاثون من هذا المرسوم بجواز تسريح مديري
النواحي في كل حين من قبل السلطة التي تمارس حق التعيين أي بقرار من وزير
الداخلية . وبذلك تكون أساليب انتهاء خدمتهم مشابهة للأساليب التي تنتهي بها خدمة
المحافظين وقوام المقام . هذا فضلاً عن أنها في التشريع الحالي مشابهة لأوضاع سائر
الموظفين من حيث إمكان تسريحهم في كل حين باستثناء القضاة على أن يتم ذلك في
مجلس الوزراء .

اختصاص مديري النواحي :

ينص القرار ٥ ل. ر على أن المديرين هم في النواحي عمال السلطة المركزية وجميع
دوائر المحافظة وهم بهذه الصفة مسؤولون لدى قوام المقام عن حسن إدارة ناحيتهم ،
وهم يطعمون الأهليين في الناحية على القوانين وأوامر الحكومة ويشرفون على تطبيقها وتنفيذها .
وأهم الأعمال التي يقوم بها المديرون :

١ — ما يتعلق بالضابطة الادارية إذ يترتب على المديرين أن يسهروا على حفظ
النظام والامن في ناحيتهم وهم يرجعون الى القوائم مقام لأخذ رأيه في التدابير الآلية
لحفظ النظام ، ولهم عند الضرورة أن يطلبوا رأياً مساعداً قوى الدرك وعلى هذه
القوى أن تلي طلباتهم وفقاً لانظمتها الخاصة .

٢ — ما يتعلق بالضابطة العدلية وفاقاً لأحكام المادة الثانية من قانون أصول
المحاكم الجزائية الجديد .

٣ — ما يتعلق بضابطة الأحوال المدنية وفاقاً لأحكام قانون النفوس ومؤازرة
الجباة والاهتمام بالحالة الصحية ومراقبة مختاري القرى . وعلى المدير أن يدعو المختارين

مرة واحدة في الشهر إلى اجتماع يعقد برئاسته ويطلب فيه منهم أن يعلموه عن وقائع الأحوال المدنية التي وقعت في قراهم خلال الشهر ويدرس معهم المسائل المتعلقة بتقديم القرى ونظافتها . وعلى المدير أن يقوم بدورات تفتيشية في القرى التي تتألف منها الناحية للإشراف على شؤونها وعليه أن يطلع قائم المقام على نتيجة دوراته بتقرير يقدمه إليه . هذه أهم أعمال مدراء النواحي كعناصر مركزية وسنرى عملهم كعناصر لامركزية في رئاستهم للبلديات الصغرى .

ساراً - مختابر القرى :

تتألف النواحي من مجموعة قرى . والقرى تنشأ أو تلغى أو تعدل حدود أراضيها بقرار من وزير الداخلية بناء على اقتراح المحافظ بعد استشارة مجلس المحافظة . ويبلغ عدد القرى في سورية بحسب الإحصاء الذي أجرته وزارة الاقتصاد الوطني عام ١٩٥١ (٥٥٦٣) قرية^(١) موزعة بنسب مختلفة على المحافظات السورية وأكثر القرى في محافظة حلب إذ يبلغ عددها (١٨٦٨) قرية وأقلها في محافظة السويداء إذ يبلغ عددها (١٢٢) قرية . ولا يدخل في هذا الإحصاء العام لواء الاسكندرون .

وقد كان مختابر القرى في سورية مشمولين بأحكام المرسوم التشريعي ١٥٣ المؤرخ في ١٨ ايلول ١٩٣٥ المسمى قانون المختابر وكان هذا القانون يجعل المختابر في حكم « المتسولين الرسميين » لأنه لم يكن يحدد لهم رواتب شهرية بمقابل الأعمال الكثيرة التي يلقيها عليهم بل يستوفون أجورهم على المعاملة الواحدة أو مما تنتجه الأراضي تعييناً مقسماً على الأهلين .

(١) يبلغ عدد القرى في محافظة دمشق (٢٨٠) وفي حلب (١٨٦٨) وفي حمص (٣١١) وفي حماة (٣٠٨) وفي درعا (١٣٦) وفي السويداء (١٢٢) وفي اللاذقية (١١٣٠) وفي دير الزور (٣٥٩) وفي الحسجة (١٠٤٩) ، وهذا عدا الأحواش والمزارع التي يبلغ عددها في سورية (٢٧٠٠) حوش ومزرعة .

ثم صدر قانون المختارين الجديد بالمرسوم التشريعي ١٣٦ المؤرخ في ٢٩/١٠/١٩٥٢
فجعل المختارين ممثلين للسلطة الادارية في مناطق عملهم وصنفهم في خمس درجات وجعل
لهم رواتب شهرية تتراوح بين حد أقصى قدره مائتان وخمسون ليرة وحد أدنى قدره
خمس وسبعون ليرة . وحظر على المختار أن يتقاضى أي شيء عينا أو نقداً من الاهلين
مهما كانت الاسباب . واشترط القانون في المختار من الدرجة الممتازة أن يكون من حملة
شهادة الدراسة الثانوية على الأقل والمختارين من الدرجة الأولى والثانية أن يكونوا
من حملة شهادة الدراسة المتوسطة على الأقل والمختارين من الدرجة الثالثة والرابعة من
حملة شهادة التحصيل الابتدائي على الأقل ، ويجوز للمحافظ تعيين المختارين ممن يتمتعون
بالكفاءة العلمية والثقافية عند تعذر تعيين من تتوفر فيه الشروط من حملة الشهادات السالفة
الذكر ، ويكون تعيين المختار ونقله بقرار من المحافظ بعد أخذ رأي القائم مقام أو
مدير الناحية ، ويؤدي المختار قبل مباشرته العمل أمام حاكم صالح المنطقة بموجب
ضبط رسمي القسم التالي :

« أقسم بالله العظيم على أن أقوم بواجب وظيفتي وفق القوانين والأنظمة والتعاليم
المرعية بصدق وتجرد وأمانة » .

وعلى المختارين أن يحضروا مرة على الأقل في الشهر إلى مركز الناحية التابعين لها
ليعرضوا على مدير الناحية احوال منطقتهم وحوادثها ورغبات الاهلين فيها .

وفي القانون أحكام تفصيلية في صدد مقر المختار وخاتمه الرسمي وسير عمله واجازاته
والأحكام التأديبية التي يخضع لها وحالات انتهاء عمله وتعويضاته التي يستحقها عند
صرفه من الخدمة الخ ... وذلك كله مما يجعل المختارين فئة جديدة من العاملين على
خدمة الدولة غير الموظفين والمستخدمين العامين والعامل كما سنرى في مبحث الموظفين .

أما أعمال المختارين في القانون الجديد فواسعة تتناول شؤوناً كثيرة تتعلق بالدفاع
الوطني وانصحة العامة والشؤون الاجتماعية والثقافية والزراعية والأموال المتعلقة بالاقتصاد
الوطني وتتناول وظائف ادارية وعدلية ومالية .. والوظائف الادارية تشمل : نشر
القوانين والأنظمة والتعاليم والأوامر التي يكلف بنشرها ، وممارسة مهام الضابطة البلدية

التي تدخل عادة في وظائف رؤساء البلديات وذلك في القرى التي لا بلديات فيها ، والقيام بما هو مكلف به بمقتضى قانون الاحوال المدنية ولا سيما فيما يتعلق بوقائع الولادة والوفاة والزواج والطلاق ، وإعطاء الشهادات والوثائق التي يفرض عليه إعطاؤها الى الاهلين ، والسهر على حالة الامن العام ومؤازرة السلطات المعنية بهذا الأمر ومراقبة الغرباء والاجانب والاخبار عنهم . أما الوظائف العدلية فهي مساعدة النيابة العامة وفق قانون أصول المحاكمات الجزائية ، ومرافقة ممثلي السلطات القضائية وموظفي التنفيذ والقوة العامة في دخول المنازل بصورة قانونية الخ ..

وأما الوظائف المالية فهي تقديم كل ما من شأنه أن يؤدي الى صحة أي تخمين أو تحقيق يتعلق بالضرائب والتكاليف ومساعدة الجلباء ومأموري الحجز على أموال المكلفين وموظفي المصرف الزراعي والجمارك وإدارة الحصر وما هو في حكمها من المؤسسات العامة الخ ..

هذا أهم ما يتعلق بالاعمال الادارية والمخاطر في القرى التي هي أصغر وحدة ادارية في الدولة ، والقانون الجديد خطوة هامة في سبيل الاصلاح الاداري ولكنه لم يوضع بعد موضع التطبيق وما يزال العمل جارياً على الاسلوب القديم المعروف في المرسوم التشريعي ١٥٣ المؤرخ في ١٨ ايلول ١٩٣٥ ولن تلغى أحكام هذا المرسوم القديم إلا بعد تطبيق القانون الجديد الذي يجري في كل محافظة أو قضاء أو ناحية بصورة تدريجية بقرار من وزير الداخلية ، وذلك بعد صدور التعليقات اللازمة بشأن تفسير وتطبيق أحكامه عن وزير الداخلية وفقاً للمادة الثامنة والاربعين من القانون .

هذا عمل مخاطر القرى كعناصر مركزية وسنرى عمل المختار كعنصر لامركزي في رئاسته لمجلس القرية .

وبهذا نختم الآن البحث في العناصر المركزية في النهج الاداري السوري وننتقل الى العناصر اللامركزية .

العناصر اللامركزية في النسيج الإداري السوري :

العناصر اللامركزية القائمة على العمل الإداري في نهجنا السوري بحسب التقسيمات الإدارية هي مجالس المحافظات ومجالس الاقضية ومجالس القرى والبلديات. لكن ثمة عناصر لا مركزية لا تتوزع العمل الإداري فيما بينها تبعاً للتقسيمات الإدارية وإنما هي قائمة على الاختصاص إذ تتناول عملاً إدارياً معيناً يشمل بمحدوده الوطن كله أو قسماً منه ، وهي المؤسسات العامة .

أولاً - مجالس المحافظات :

١ - في القرار ٥ ل. ر :

ينصّ القرار ٥ ل. ر في المادة ٤٤ منه وما بعدها على أن مجلس المحافظة في دمشق يتألف من وزير الداخلية أو ممثل عنه ومن أربعة وعشرين عضواً أربعة منهم معينون وثمانية منتخبون والاثنان عشر الباقون هم أعضاء المجلس البلدي في العاصمة . ويتألف في حلب من المحافظ وثلثين عضواً ستة منهم معينون واثنان عشر منتخبون والاثنان عشر الباقون هم أعضاء المجلس البلدي السوريون . ويتألف مجلس المحافظة في بقية المحافظات السورية من اثني عشر عضواً أربعة معينون وثمانية منتخبون .

والهيئة الانتخابية أي مجموع الناخبين عدد قليل بالنسبة لعدد المواطنين إذ يقتصر القرار ٥ ل. ر على عدد من الأشخاص كالوزراء السابقين ورؤساء الطوائف وأعضاء مجالس الاقضية والمجالس البلدية وغرف التجارة والصناعة والزراعة وفئة من الملاك ومجالس النقابات ورؤساء جمعيات الحرف والخماتين الخ ..

أما العضو المنتخب أو المعين فيجب أن يكون سورياً متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية بالغاً سن الثلاثين مقيماً في المحافظة (وإقامة العضو المنتخب مشروطة في المنطقة التي ينشأ) وألا يكون أمياً ولا معزولاً من وظيفة عامة ولا مدينياً للخزينة أو للبلديات .

ومدة المجلس ست سنوات ويجدد نصف أعضائه كل ثلاث سنوات ويمكن حله
بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء إذا أصر على تجاوزه حدود اختصاصه .

على أن القرار ٥ ل. ر قد فتح الباب للتعين بدل الانتخاب فجرت الحكومات على
أسلوب التعيين وحده طيلة المدة التي وجدت فيها مجالس المحافظات (إذ انتهت فعلياً
عام ١٩٤٤ كما سنرى بعد قليل) . وقد نصت المادة ٨٣ على جواز التعيين عند تعذر
تشكيل المجلس وفق الأسلوب الآنف الذكر ، وتبقى الهيئة القائمة على هذا الوجه
سنة أشهر مبدئياً لكنها تستمر في العمل ان لم يمكن تشكيل المجلس بالشكل الطبيعي .
أما اختصاصات مجلس المحافظة فمنها ما يعود البت فيها الى المجلس بصورة نهائية
وذلك ما يتعلق بالطرق والاشغال الصغرى في منطقة المحافظة وفتح المدارس الابتدائية
الرسمية وإنشاء معهد للاسعاف العام وسائر الامور التي تعرضها عليها السلطة المختصة .
ومنها ما لا يكون قرار المجلس فيها نافذاً إلا اذا اقترن بموافقة وزير الداخلية وذلك
في تغيير تخصيص الأملاك المخصصة لدوائر الدولة ومشاريع الاشغال التي تتجاوز
نفقاتها مبلغاً معيناً (ثلاثة آلاف ليرة في القرار ٥ ل. ر) وفتح المعاهد الثانوية
ودور التعليم .

ويمارس المحافظ سلطته الوصائية على مجلس المحافظة بحكم المادة ٢٧ من القرار
٥ ل. ر فيسهر على بقاء مجلس المحافظة ضمن نطاق الاختصاص المعين له بالقانون
وقد تأيد ذلك بالمواد ٢٨ و ٢٧ و ٢٩ من هذا القرار ٥ ل. ر وقد اعتبرت المادة ٧٩
القرارات المتخذة من المجلس متجاوزاً فيها حدود اختصاصه وحدود القوانين والانظمة
ملغاة حكماً .

وقد استمرت مجالس المحافظات قائمة على أسلوب التعيين بحجة أن الظروف
لا تسمح بالانتخاب حتى ألغيت مخصصاتها في موازنة عام ١٩٤٤ فانقطع عملها حتى
صدر القانون ٢٢٠ المؤرخ في ١٩ / ١٢ / ١٩٤٥ فحول مجالس الاقضية في مراكز
المحافظات ممارسة عمل مجالس المحافظات بسائر اختصاصاتها كما سنرى بعد قليل .

٢ - في الدستور الجديد :

أفرد الدستور السوري الجديد لعام ١٩٥٠ فصله السادس للتقسيمات الادارية فأقرت المادة ١٢٦ تقسيم أراضي الجمهوريات الى محافظات يعين القانون عددها وتقسيماتها وحدودها . ونصت المادة ١٢٨ على وجوب تأليف مجلس في كل محافظة يحدد القانون عدد أعضائه وينتخب ثلاثة أرباعهم ويُعين الربع الباقي ضمن الأصول والشروط المحددة بالقانون . والقانون يحدد مدة المجلس وأصول المناقشة فيه وكيفية اتخاذ قراراته وتنفيذها ومراقبة أعمال المجلس (المادة ١٣٢) .

وقد نصت المادة ١٢٩ من الدستور على أن مهمات مجلس المحافظة الرئيسية هي المساهمة في الامور التالية :

- ١ - مكافحة المرض بتوسيع الاسعاف الصحي المجاني ورعاية الامومة والطفولة .
- ٢ - مكافحة الجهل بانشاء دور الحضانه والمدارس الاولى والابتدائية والمهنية وتعليم الاميين والمساهمة بنشر التعليم .
- ٣ - توفير المياه الصالحة للشرب في القرى والمدن ولانشاء شبكة الطرق المحلية وتعميم الكهرباء .

٤ - تحديد مناطق البلديات في المحافظة .

٥ - إقامة المعارض وتنظيمها .

٦ - تنشيط السياحة والاصطاف والاشراف على الفنادق .

٧ - تنظيم المواصلات المحلية .

٨ - استثمار المياه المعدنية .

٩ - إنشاء الغابات وتنشيط التشجير .

١٠ - رعاية الاعمال الخيرية والمساهمة فيها .

١١ - تنظيم واستثمار الصيد البحري والنهري والبري .

وقد أصبحت للمحافظة موارد خاصة بحكم المادة ١٣٠ من الدستور وهي تتألف

من حصة مئوية يعينها القانون تؤخذ من أصل الضرائب العامة المجبية في المحافظة أو تضاف إليها ، ومن الرسوم المحلية التي يفرضها مجلس المحافظة في حدود القانون .
والذي يخشى منه مبدئياً لا أن تعوق هذه الرسوم انتقال الأشخاص ومرور الاموال بين المحافظات او أن تقيد حق المواطنين في ممارسة مهنتهم وأعمالهم في أراضي الوطن فحسب كما خشي من ذلك الدستور نفسه ، ولكن الذي يخشى في الحقيقة هو أن تتعارض هذه الرسوم المحلية التي تجبي لحساب المحافظة مع الرسوم المحلية التي تجبي لحزينة البلديات .

وقد أنهت لجنة إعداد مشاريع قوانين الدولة مشروع قانون التنظيمات الادارية يوم ٤ - ١ - ١٩٥١ وما يزال هذا المشروع قيد الدرس لدى السلطات القائمة اليوم.

ثانياً - مجلس القضاء :

يؤازر مجلس القضاء القائم مقام في عمله وهو يتألف من أعضاء طبيعيين وأعضاء مُنتخبين . أما الأعضاء الطبيعيون فهم في قضاء مركز المحافظة : المحافظ أو مندوبه رئيساً ، والأعضاء الآتون الذين يعينهم المحافظ : أحد موظفي المالية ، أحد موظفي الدوائر العقارية ، أحد موظفي أملاك الدولة ، أحد مأموري الزراعة ، طبيب من دائرة الصحة ، مهندس من دائرة الأشغال العامة . وفي بقية الأفضية تكون رئاسة المجلس للقائم مقام ويكون أعضاء طبيعيين فيه : مدير المال ، رئيس المراسلات ، رئيس المكتب العقاري المعاون ، طبيب القضاء ، مأمور أو مفتش الزراعة (المادة ١١٦ من القرار ٥ ل.د.ر) .

أما الأعضاء المنتخبون فهم ثمانية في قضاء مركز المحافظة أو في الأفضية التي يزيد عدد سكانها على خمسين ألف شخص ، وستة في الأفضية الأخرى . ويشترط في العضو الذي ينتخب أن يكون سورياً بالغاً من العمر ثلاثين سنة ويدفع ضريبة مباشرة لا تقل عن خمس ليرات سورية سنوياً متعلماً مقيماً في القضاء غير محكوم بجناية أو جنحة شائنة غير مدين للدولة أو البلديات وألا يكون عضواً في أحد المجالس

البلدية . وأما الناخبون فهم رؤساء مجالس البلديات المنتخبون وأعضاء هذه المجالس والمختارون ومعاونوهم وأعضاء مجالس القرى والأحياء في القضاء (المادتان ١١٣ و ١١٩ من القرار ٥٠ ر) .

ويمارس المحافظ سلطته الوصائية على مجالس الأفضية في محافظته بحكم المادة ٢٧ من القرار ٥٠ ر التي توجب عليه أن يسهر على بقاء هذه المجالس في نطاق الاختصاص المعين لها بالقانون . وذلك مؤيد بالمادة ١٤٢ من القرار نفسه إذ أباحت للمحافظ إلغاء قرارات مجالس الأفضية أو تصحيحها بقرار منه إذا كانت تدور حول اختصاصها الإداري وذلك بعد استشارة لجنة المحافظة المؤلفة وفقاً لأحكام المادة ٥٧ من القرار ٥٠ ر برئاسة المحافظ من ستة أعضاء في محافظتي حلب ودمشق ومن أربعة أعضاء في المحافظات الأخرى ينتخبهم أعضاء مجلس المحافظة ، وقد أخذ مجلس القضاء في مركز المحافظة صلاحيات لجنة المحافظة بعد إلغاء مجالس المحافظات . وتشترط المادة ١٤٢ من القرار نفسه أن يحضر جلسات مجلس القضاء المركزي عند إلغاء قرارات مجالس الأفضية أو تصحيحها الأشخاص المذكورون في المادة ٩ وهم رئيس الدائرة المالية ، ورئيس المراسلات أو رئيس دائرة الصحة ، ورئيس دائرة الأشغال أو مهندس الدائرة ، ورئيس أو مفقش المعارف ، وأمين سجل الدوائر العقارية أو املاك الدولة ، ورئيس دائرة الزراعة أو رئيس دائرة الصحة البيطرية . وهذه اهم الاختصاصات الادارية لمجالس الأفضية :

وضع دفاتر الشروط والالتزامات التي تجري في القضاء لحساب الدولة إذا لم تقم بذلك لجان خاصة معينة لهذا الغرض ، التنازيم بالمزايدة لاستثمار الأجرأج التي تملكها الدولة ، وضع القائمة السنوية التي يحدد فيها في كل قرية الفرق بين قيمة الأراضي الحقيقية والقيمة المدونة في السجلات الرسمية وتقديمها للمصرف الزراعي ، إبداء الرأي في تخطيط وافتتاح وتعيين فئة الطرق والدروب المحلية داخل القضاء . التثبت من صحة تطبيق القوانين والأنظمة فيما يختص بعرض الشوارع داخل الأماكن التي لايزيد عدد سكانها عن عشرة آلاف شخص ، تشكيل مجمع مجالس البلديات بضم هذه

المجالس بعضها الى بعض في الأماكن التي لا يزيد عدد سكانها على عشرة آلاف شخص الخ... (الفقرة الاولى من المادة ١٤١ من القرار ٥ ل.ر.)
ثم ان مجالس الأفضية اختصاصات تتعلق بالقضايا الادارية فهي تحقق في القضايا المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة ١٤١ من القرار ٥ ل.ر ثم ترفع تحقيقاتها والآراء التي تبديها الى لجنة المحافظة المجتمعة على الوجه المبحوث عنه هنا والتي حل محلها مجلس القضاء في مركز المحافظة الذي يفصل في القضايا المعروضة عليه على ضوء المعلومات التي ترد من مجلس القضاء ويقوم المجلس المركزي آنئذ بدور القضاء الاداري ويصدر حكمه بالدرجة الاولى ، وكان حكمه قبل الغاء مجلس الشورى قابلاً للاستئناف أمام هذا المجلس . وهذه أهم القضايا التي يحقق فيها مجلس القضاء أو يبدي رأيه فيها تمهيداً لعرضها على مجلس القضاء في مركز المحافظة ، « المحكمة الادارية البدائية » ، بالنسبة لهذه القضايا :

الاعتراضات التي تنشأ عن تطبيق قانون المختارين ، الاعتراضات المتعلقة برسوم البلدية في الأماكن التي لا يزيد عدد سكانها عن عشرة آلاف شخص ، قرارات لجان تخمين العقارات ، الأضرار الناجمة عن تنفيذ الأشغال العامة والبلدية في الأماكن التي لا يزيد عدد سكانها عن عشرة آلاف شخص ، الخلافات المتعلقة بشغل الأملاك العامة ، الدعاوى التي تقيمها البلديات أو تقام عليها في الأماكن التي لا يزيد عدد سكانها على عشرة آلاف شخص بسبب عقود البيع والشراء او الامتيازات الممنوحة لإنشاء او ادارة الدوائر العامة .

وفي غير هذه الاختصاصات الادارية والاختصاصات التمهيدية لعمل القضاء الاداري فان مجالس الأفضية تبدي رأيها بشأن جميع المسائل التي تعرضها عليها السلطة الادارية وبخاصة المسائل الزراعية والتجارية والصحية في منطقة القضاء (المادة ١٤٤ من القرار ٥ ل.ر) .

ثانياً - مجالس القرى :

أحاط قانون المختارين الجديد بمجالس القرى بشروط جديدة واحكام خاصة في

الادارة والعمل تجعلها - إذا قامت فعلاً بواجباتها - أشبه بعناصر لامركزية حقيقية الأثر في جهازنا الإداري . ويتألف مجلس القرية من ثلاثة الى خمسة أعضاء تبعاً لعدد السكان . ويعين أعضاء مجلس القرية بعد التحقق الإداري من قبل المحافظ بعد أخذ رأي القائم مقام او مدير الناحية . ويجتمع المجلس برئاسة المختار للنظر في شؤون القرية مرة في الشهر على الأقل وكلما دعت الحاجة إلى ذلك . وتعتبر اجتماعات المجلس قانونية إذا توفرت الاكثريه وتكون قراراته بالأكثرية ، وعند تساوي الأصوات تعتبر الاكثريه في الجانب الذي يكون فيه صوت المختار ، وينظر المجلس في الشؤون الآتية :

- ١ - تنظيم وتعديل جداول السكان بحسب الإقامة والتزوج والولادة والوفاة .
- ٢ - تنظيم وتعديل الجداول العقارية بحسب معاملات التسجيل والفراغ والايجار ووضع اليد .
- ٣ - تنظيم وتعديل جداول العمال العاملين والعاطلين .
- ٤ - تنظيم وتعديل الجداول الاحصائية المختلفة .
- ٥ - تنسيق العمل وفرض الخدمة الاجبارية بموجب القوانين والانظمة النافذة .
- ٦ - تقديم الاقتراحات النافعة للمشاريع المحلية .
- ٧ - تنظيم جداول توزيع نفقات كافة المنشآت المشتركة ذات المنفعة المحلية التي تعتمد القرية تحقيقها كحفر الآبار وتخفيف المستنقعات وشق الطرق وتنظيم صيدليات الاسعاف وغيرها . والنظر في تأسيس مشاريع مشتركة بين القرية والقرى الاخرى على ان يصدر بذلك قرار من المحافظ وتوزع نفقاتها بموجب جداول تقرر في مجالس القرى المشتركة يصدقها المحافظ ايضاً .
- ٨ - واخيراً فان مجلس القرية يتمتع في القرى التي لا يوجد فيها بلديات بوظائف وواجبات اللجان البلدية فيما يتعلق بادارة شؤون القرية ومصالحها والسر على راحة الاهلين فيها .

رابعاً — البلديات :

البلديات في كل نهج إداري اهم عنصر من العناصر اللامركزية ، وهي عماد كل نهضة إدارية ، لانها متعددة كثيرة تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتتوزع العمل الاداري في ارض الوطن فنقوم به كل منها في حدودها الصغيرة ويقوم على هذا العمل رجال منتخبون على اسس صحيحة تستهدف تولية رجال ذوي اختصاص يؤدون واجب البلديات الاول وهو تحقيق نهضة عمرانية صحية اجتماعية. ان كل بلدية تسعى الى هذه النهضة في حدودها فتعاون هذه البلديات كلها — على الرغم من استقلالها — في سبيل خير المجموع مادامت تسعى كل منها الى تحقيق الخير للسكان المقيمين في منطقتها. غير أن البلديات في سورية لم تبلغ من التنظيم هذا الحد الذي وصلت اليه البلديات في الدول الناهضة ، لانها ما تزال تنظمها الاحكام القديمة التي لا تسير الزمن ولاتواكب ركب الحضارة المندفع في خدمة الجماعة . هذا فضلا عن أن كثيراً من احكامها بقيت معطلة كلاحكام القاضية بانتخاب المجالس البلدية ، فلم تعرف بلدياتنا وللأسف اسلوب الانتخاب !

وسنرى تباعاً البلديات الصغرى التي تتألف في المناطق التي يقل عدد سكانها عن عشرة آلاف شخص ، والبلديات الكبرى التي تتألف في المناطق التي يزيد عدد سكانها عن عشرة آلاف شخص ، والاحكام الاضافية المتعلقة ببلدية حلب والنظام الخاص ببلدية دمشق المسماة محافظة مدينة دمشق المتارة .

البلديات الصغرى :

١ — تنص المادة الاولى من القرار ٢٢١ المؤرخ في ١٦ نيسان ١٩٢٦ على أن البلديات الصغرى تكون في المدن والقصبات التي يقل عدد نفوسها عن عشرة آلاف شخص على ألا تقل رسومها عن خمسمائة ليرة سورية ، وتعفى من هذا القيد

المالي القصبات التي لها شأن موضعي كأن تكون مركز اصطياف أو مرتاداً للسائحين أو ذات مناخ أو طابع صحي خاص كمناطق المياه المعدنية فيسمح لها بتأليف بلديات ولو لم تكن رسومها تبلغ خمسمائة ليرة ، ويكون تأليف البلدية بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية .

وقد صنف القرار ٦١ الصادر عن وزارة الداخلية في ٢٤ تموز ١٩٢٩ البلديات الصغرى في ست درجات تبعاً لوارداتها فتكون البلدية من الدرجة الاولى إذا كانت وارداتها تزيد عن اثني عشر ألف ليرة سورية ، وتكون من الدرجة الثانية إذا كانت وارداتها تتراوح بين اثني عشر ألف وتسعة آلاف ليرة ، وتكون من الدرجة الثالثة إذا كانت وارداتها تتراوح بين سبعة آلاف وتسعة آلاف ليرة ، وتكون من الدرجة الرابعة إذا كانت وارداتها تتراوح بين خمسة آلاف وسبعة آلاف ليرة ، وتكون من الدرجة الخامسة إذا كانت وارداتها تتراوح بين ثلاثة آلاف وخمسمائة وبين خمسة آلاف ، وتكون من الدرجة السادسة إذا كانت وارداتها تقل عن ثلاثة آلاف وخمسمائة ليرة .

٢ - ويقوم على العمل الاداري في البلديات الصغرى رئيس البلدية والمجلس البلدي : أما المجلس البلدي فيتألف في الحالة الطبيعية من عضو يعينه المحافظ وأعضاء منتخبين لا يقل عددهم عن أربعة بواقع عضو لكل ألفي شخص . وإذا كانت البلدية مؤلفة من قرى مجتمعة فإن كل قرية تؤلف دائرة انتخابية وهي تنتخب عضواً ولو قل سكانها عن الالفين . على أنه إذا تجاوز عدد النفوس في هذه القرى المجتمعة لتأليف البلدية عشرة آلاف شخص فإن هذه البلدية تعتبر من البلديات الكبرى .

وقد فتحت المادة الثالثة عشرة من القرار ٢٢١ باب التعيين إذ أباح تولية أعمال المجلس البلدي في البلديات الصغرى إلى لجنة خاصة يعينها المحافظ بقرار منه بموافقة وزير الداخلية ولا يقل أعضاؤها عن خمسة حين لا يمكن اجراء الانتخاب وهكذا جرت الحكومات على أسلوب التعيين بدل الانتخاب .

يجتمع المجلس البلدي مرة على الاقل في كل أسبوع ويتذاكر في أمور البلدية ويصدر فيها قرارات تعرض على القائم مقام أو المحافظ تبعاً لوقوع البلدية في قضاء غير مركز المحافظة أو في مركز المحافظة . ومن هذه القرارات ما تكون قابلة للتنفيذ بعد مرور خمسة عشر يوماً على تاريخ إرسالها إلى القائم مقام أو المحافظ فلا تلغى من قبل هذا ولا ذاك إلا اذا كانت تتضمن نظاماً دائماً وتخرق القانون أو تخالف أحد الانظمة أو اذا كانت تمس النظام العام . وكل من المحافظ أو القائم مقام يمارس في هذه الحال سلطته الوصائية بحكم المادة ٢٧ من القرار ٥ ل. ر بالنسبة للأول والمادة ١٠٣ من نفس القرار بالنسبة للثاني .

على أن هذه السلطة الوصائية تبدى أكثر وضوحاً في القرارات التي تصدر عن المجالس البلدية في هذه البلديات الصغرى فلا تكون قابلة للتنفيذ إلا اذا صادق عليها المحافظ أو القائم مقام وقد أوردتها المادة ١٧ من القرار ٢٢١ على سبيل الحصر فيما يلي :

- ١ — موازنة البلدية .
- ٢ — شروط التزامات وإيجارات تتجاوز مدتها عشر سنوات في الاملاك الزراعية وخمس سنوات في غيرها .
- ٣ — شراء عقارات يزيد مجموع قيمتها وقيمة ما نصت الموازنة على شرائه على عشر واردات البلدية العادية .
- ٤ — مشروعات الأشغال الجديدة والترميمات التي تتجاوز نفقتها عشر الواردات العادية .
- ٥ — التكاليف الاستثنائية والقروض . ويشترط في القروض أيضاً موافقة وزارة الداخلية ، فضلاً عن أنها قد تحتاج الى قانون .
- ٦ — بيع ومبادلة أملاك البلدية .
- ٧ — تغيير تخصيص أملاك البلدية .

٨ — ترتيب درجات الشوارع والساحات وتغييرها وإعادة تخطيطها وإلغاؤها وتعبيد الطرق العامة البلدية وتأسيس المقابر وإلغاؤها .

٩ — قبول الهبات والوصايا للبلديات إذا كانت تتطلب نفقة ما أو كانت مشروطة بشروط معينة أو إذا كانت تفسح مجالاً للشكوى من الأسر ذات العلاقة .
أما المهلة المحددة للتصديق فهي ثلاثون يوماً من تاريخ استلام المحافظ أو القائم مقام لقرار البلدية فإن لم يتمتع أحدهما عن تصديقه أو سكت عنه أمكن تنفيذه .
وثمة أمور أخرى يقتصر عمل المجلس البلدي فيها على إبداء الرأي وهي :

١ — إحداث المعاهد الخيرية .

٢ — موازنات وحسابات المعاهد البلدية لأعمال الخير والاسعاف وكافة شؤونها الأخرى من بيع وشراء أو مبادلة في أملاكها أو في قبول هذه المعاهد للتبرعات والوصايا .
وتعتبر ملغاة حكماً مذاكرات المجلس الدائرة حول موضوع يخرج عن اختصاصه أو في أمور ذات صبغة سياسية أو دينية أو إذا اتخذت هذه المذاكرات في اجتماع غير قانوني .

٣ — أما رئيس البلدية فلا أصل أن يعين بالانتخاب من بين أعضاء المجلس البلدي بمصادقة المحافظ أو القائم مقام وقد أضاف القرار ١٤٤١ المؤرخ في ١٠/١٠/١٩٣٩ أنه إذا تعذر اسناد الرئاسة لأحد أعضاء البلديات الكائنة في مركز المحافظة أو القضاء أو الناحية فإن وزير الداخلية يتخذ قراراً يعهد فيه برئاستها إلى المحافظ أو القائم مقام أو المدير على أن يتولى السلطة الوصائية على المجلس البلدي الرئيس المباشر لسلك من هؤلاء عند توليه رئاسة البلدية . ثم صدر المرسوم التشريعي ١٢٤ في ١٩/٢/١٩٥٢ الذي يجعل رئاسة البلديات الصغرى لقوام المقام ومدراء النواحي .

وبذلك يرأس البلديات الصغرى في القضاء المركزي للمحافظة المحافظ نفسه ويمارس وزير الداخلية عليه السلطة الوصائية ويرأس قوام المقام ومدراء النواحي البلديات الأخرى وتكون الوصاية للمحافظ على الأولين وللقائم مقام على الآخرين .

أما السلطة الوصائية التي يمارسها على رئيس البلدية الوزير أو المحافظ أو القائم مقام

فهي في انه يراقب سير عمله ويجبره على القيام بأي عمل يفرضه عليه القانون والنظام اذا قصّر عن ادائه أو تهاون فيه . وهذه اعمال رئيس البلدية :

- ١ — فهو آمر الصرف في موازنة البلدية .
- ٢ — وهو الرئيس الأعلى لموظفي البلدية فهو الذي يسميهم وينهي خدماتهم ويوقع فيهم العقوبات المسلكية واليه يرجعون في خضوعهم لهذه السلطة التسلسلية .
- ٣ — وهو يتولى وحده شؤون الادارة في البلدية .
- ٤ — على أنه يمارس الأعمال الآتية تحت مراقبة المجلس البلدي وإشراف السلطة الوصية :

أ — المحافظة على أملاك المدينة وحقوقها وتأمين حسن ادارتها ومراقبة دوائر البلدية ومحاسبتها .

ب — إعداد وتقديم الموازنة مع مصورات الأعمال المتعلقة بها .

ج — التوقيع على المقاولات وتنظيم عقود الايجار للاملاك البلدية .

د — تنظيم عقود البيع والشراء والقسمة وقبول الهبات والوصايا وفقاً لاحكام القانون .

هـ — تمثيل البلدية في المحاكم سواء في الادعاء أم في الدفاع .

و — وبصورة عامة تنفيذ مقررات المجلس البلدي .

٥ — ويقوم رئيس البلدية بأعمال أخرى بالاشتراك مع لجنة أو عضوين البلدية :

أ — فهو يباشر المبيعات والمقاولات والمناقصات والمزايدات باشتراك أحد أعضاء المجلس أو لجنة المزايدات .

ب — وكذلك تصفية حسابات المتعهدين الوقية بعد تحقيق الدائرة الفنية ومراقبة الاعمال

التي تجري لحساب البلدية وقبولها نهائياً بعد تحقيق يقوم به أحد مهندسي البلدية وعضو من اعضائها .

٦ — واخيراً فان رئيس البلدية يمارس أعمالا ادارية تخرجه عن صفته كرئيس

لغرض لا مركزي هو المجلس البلدي وتدخله تحت سلطة الادارة المركزية اذتوجب عليه المادة ٣٧ من القرار ٢٢١ :

- أ - اطلاع الاهلين على القوانين والانظمة والسهر على تنفيذها .
ب - اتخاذ التدابير التي تصون الأمن العام حين لا تكون هذه التدابير من اختصاص دوائر الشرطة .
ج - وسائر الوظائف الخاصة التي يعهد اليه بها في القوانين والانظمة .

البلديات الكبرى :

١ - تنظم البلديات الكبرى باستثناء بلدية دمشق ومراعاة الاحكام الخاصة ببلدية حلب أحكام القرار ١٦٠ مكرر المؤرخ في ١٠ حزيران ١٩٢٥ وتعديلاته التي أهمها القرار ٧١٢ المؤرخ في ١٩٢٧/٧/٢٥ والقرار ١٤٤٠ المؤرخ في ١٩٢٩/١٠/١ . والقرار ٢٢١ المتعلق بالبلديات الصغرى هو صورة عن القرار ١٦٠ مكرر تقريباً . وقد اتخذ القرار ٢٢١ في الحقيقة تنفيذاً لحكم المادة ٦٥ من القرار ١٦٠ مكرر لأن هذا القرار يقتصر على البلديات الكبرى التي يتجاوز عدد نفوسها العشرة آلاف . على ان التعديلات التي لحقت بالقرار ١٦٠ مكرر أخرجه قليلا عن التماثل الذي كان قائماً بينه وبين القرار ٢٢١ .

٢ - يقوم على العمل الاداري في البلديات الكبرى رئيس البلدية والمجلس البلدي : أما المجلس البلدي فيتألف في المدن التي يتراوح عدد نفوسها بين العشرة آلاف والخمسين ألفاً من ثمانية أعضاء ستة منتخبين واثنين يعينهم وزير الداخلية بناء على اقتراح المحافظ او يعينها المحافظ نفسه (حسبما تكون البلدية في مركز المحافظة أو في غيره) ، وفي المدن التي يتراوح عدد نفوسها بين خمسين ألفاً ومائة ألف من عشرة أعضاء ثمانية منتخبين واثنين معينين بنفس الصورة ، وفي المدن التي يزيد عدد نفوسها عن مائة الف من اثني عشر عضواً عشرة منتخبين واثنين معينين . على أن هذا النص معطل في الواقع لأن اقرار ٢١٩ المؤرخ في ١٩٢٦/٤/١٢ قضى بتأجيل العمليات الانتخابية

فاصبحت المجالس البلدية تعين بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية استناداً الى المادة ١٣ من القرار ١٦٠ مكرر والتعديلات اللاحقة بها ومنها القرار ١٨٢٥ في ١٣/٢/١٩٣٠ .

ويمارس المجلس البلدي هنا نفس اختصاصات المجالس البلدية في البلديات الصغرى إلا أن السلطة الوصائية هنا تكون مبدئياً لوزير الداخلية حين تكون البلدية برئاسة المحافظ والمحافظ في غير هذه الحال . يضاف الى ذلك أحكام أخرى جاء على ذكرها القرار ٧١٢ معدلاً للقرار ١٦٠ مكرر إذ فصل بين نوعين من القرارات الصادرة عن المجالس البلدية في البلديات الكبرى . وعلى هذا يتبع الى تصديق وزير الداخلية :

- ١ — موازنة بلديات دمشق وحلب وحمص وحمّة (واللاذقية عرفاً) .
- ٢ — التبديل الواقع في التعريفات المعمول بها للرسوم والعائدات البلدية .
- ٣ — شراء العقارات التي تزيد قيمتها عن عشر واردات البلدية العادية حيث يزيد السكان عن مائة ألف وعن جزء من عشرين منها في البلديات الأخرى .
- ٤ — مشاريع ومصورات الأشغال الجديدة والترميمات الجسيمة بنسب تتغير تبعاً للبلديات أيضاً .

- ٥ — التكاليف الاستثنائية والقروض .
 - ٦ — قبول الهبات والوصايا .
- ويتبع الى تصديق المحافظ :
- ١ — موازنة البلديات الأخرى .
 - ٢ — شروط الالتزامات والايجارات إذا تجاوزت مدتها عشر سنوات في الاملاك الزراعية وخمس سنوات في غيرها .
 - ٣ — بيع ومبادلة أملاك البلدية .
 - ٤ — تغيير تخصيص أملاك البلدية .
 - ٥ — ترتيب درجات الشوارع والساحات وتغييرها واعادة تخطيطها وإلغاؤها وتعبيد الطرق العامة البلدية وتأسيس المقابر وإلغاؤها .

٣ - أما الرئيس في البلديات الكبرى فيعين بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية . وهو يمارس نفس الصلاحيات التي يمارسها الرئيس في البلديات الصغرى . وقد أجاز القرار ١٤٤٠ في ١٠/١٠/١٩٣٩ أن تسند رئاسة البلدية في مركز المحافظة أو القضاء أو الناحية الى المحافظ أو القائم مقام أو المدير . وتكون السلطة الوصائية حكماً لوزير الداخلية حين يرأس المحافظ البلدية .

ولقد طبق القرار ١٦٠ مكرر على كافة البلديات بحكم المادتين ٦٣ و ٦٤ منه حتى وقعت استثناءات تتعلق ببلدية حلب وصدر قرار خاص ينظم بلدية دمشق .

بلدية حلب : ✓

كانت بلدية حلب تخضع للقرار ٨٩١ الصادر في ٢٧ ايلول ١٩٢٤ عن حاكم دولة حلب ، فلما صدر القرار ١٦٠ مكرر ألغاه بحكم المادة ٦٣ منه وأتبع بلدية حلب الى القرار ١٦٠ مكرر نفسه بحكم المادة ٦٤ منه .

على أن المفوض السامي عدّل بقراره ٨ ل.ر في ١٠/١٠/١٩٣٦ أحكام القرار ١٦٠ مكرر فيما يتعلق ببلدية حلب لكنه أورد في المادة الثالثة من هذا القرار ٨ ل.ر ما يشير الى أن أحكام القرار ٨٩١ التي لا تتخالف القرار ٨ ل.ر تبقى نافذة في بلدية حلب . ولكن سرعان ما صحّح هذا الخطأ في القرار ٢٨ ل.ر الصادر عن المفوض السامي في ١٢/٢/١٩٣٦ الذي جعل المادة ٣ من القرار ٨ ل.ر على الشكل الآتي : « إن أحكام القرار ١٦٠ مكرر الصادر في ١٠ حزيران ١٩٢٥ عن رئيس دولة سورية تبقى في كل ما لا يخالف منها هذا القرار » .

أما التعديل الواقع في القرار ٨ ل.ر فيتناول تشكيل المجلس البلدي في حلب ، إذ يتألف منذئذ من ثلاثة عشر عضواً ثمانية منهم منتخبون وفقاً للشروط المنصوص عنها في القرار ٦ ل.ر المتعلق ببلدية دمشق وأربعة يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء أما العضو الثالث عشر فأجنبي يعين بمرسوم يتخذه مجلس الوزراء . وقد كان لهذا العضو

الاخير مكان إبان الاستداب و زال في العهد الاستقلالي فاقصر عدد أعضاء المجلس البلدي في حلب على اثني عشر عضواً .

فالأحكام الأخرى من القرار ١٦٠ مكرر هي التي تنظم إذن بلدية حلب بوصفها من البلديات الكبرى .

✓ بلدية دمشق «مدينة دمشق الممتازة» :

هذه هي التسمية التي يطلقها القرار ٦ ل.ر المؤرخ في ١٠/١/١٩٣٦ على بلدية دمشق : « مدينة دمشق الممتازة »، ويطلق على رئيسها اسم « المحافظ » حتى يمكن أن يظن أنها تشكل محافظة في عداد المحافظات السورية ، وبخاصة وأن هذه البلدية الكبرى لا تخضع في شيء الى أحكام القرار ١٦٠ مكرر . على العكس إن القرار ٦ ل.ر قد أتى على كل كبيرة وصغيرة من أعمال بلدية دمشق . ولكن أحكامه تنظم الأوضاع الادارية كلها في مدينة دمشق على اعتبار أنها بلدية ممتازة من غيرها من البلديات الكبرى .

وتنص المواد الأولى والثانية والثالثة من القرار ٦ ل.ر على أن أراضي مدينة دمشق تؤلف منطقة ادارية تابعة للجمهورية السورية تسمى مدينة دمشق الممتازة إدارياً وهي تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتخضع للنظام الخاص الذي جاء به القرار ٦ ل.ر وتحل محل بلدية دمشق في جميع حقوقها وواجباتها أما حدودها فلا تعدل إلا بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء .

ويقوم على العمل الاداري فيها سلطتان : سلطة تنفيذية وسلطة تقريرية (المادة ٤ من القرار ٦ ل.ر) . أما السلطة التقريرية فيتولاها المجلس البلدي وأما السلطة لتنفيذية فيمارسها محافظ تعاونه لجنة المدينة الممتازة ادارياً ودوائر المحافظة الاربع (وقد كانت هذه الدوائر ثلاثاً ثم عدل القرار ٦ ل.ر بالمرسوم التشريعي ١٩٤ المؤرخ في ٥/٤/١٩٥٢ فأصبحت أربع دوائر) .

وقد أوجزت المادة الخامسة من القرار ٦ لـ ر الأعمال الادارية في المدينة
المتازة فيما يلي :

- ١ — ادارة موازنة المدينة المتازة .
- ٢ — ادارة أملاكها العامة والخاصة .
- ٣ — تنظيم المدينة وتجميلها .
- ٤ — وقاية الصحة العامة فيها .
- ٥ — المحافظة على الراحة والأمن .
- ٦ — تعيين شروط تموين الأهلين من المواد الغذائية أو الضرورية .
- ٧ — وبصورة عامة إجراء كل أمر يهم المدينة المتازة وفق ما نصت عليه القوانين والأنظمة .

وسرى دور كل من المحافظ ودوائر المدينة ولجنة المدينة المتازة والمجلس البلدي
في تقرير وتنفيذ هذه الأعمال .

المحافظ :

يعين المحافظ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية ويشترط
أن يكون سورياً متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية . وتكون له الأولوية على سائر
موظفي الدولة في المدينة المتازة إذ يأتي في التشريفات بعد الوزراء مباشرة . وهو
يتقاضى بالإضافة الى راتبه تعويض تمثيل وتقدم له المدينة داراً لسكناه . وتنتهي خدمته
بنفس الأساليب التي تنتهي بها خدمة المحافظين .

ويمارس المحافظ نوعين من الاعمال : نوعاً أول، يتولى فيه المحافظ ضمن المدينة
المتازة الاختصاصات الممنوحة للمحافظين في القوانين المتعلقة بالختارين ومجالس
الأحياء (المختارون في المدن ومجالس الأحياء يمارسون نوعاً من العمل الاراري
يشبه عمل المختارين والمجالس في القرى) وهو في هذه الحال يخضع لوزير
الداخلية بالسلطة التسلسلية أي أن وزير الداخلية يملك أن يوجه اليه الأوامر

ويعامله كما يعامل المحافظين الذين هم عمال السلطة المركزية — في حدود هذا النوع من أعماله .

أما هذا النوع الثاني من أعمال المحافظ فيمارسه بوصفه ممثلاً للمدينة الممتازة ، وعضواً لا مركزياً له شأنه في العمل الإداري في منطقة محدودة من الدولة هي بلدية العاصمة . والمحافظ الممتاز حين يمارس هذا النوع المهم الأساسي من أعماله الإدارية يخضع للسلطة الوصائية التي تمارسها وزارة الداخلية عن طريق السماح بتنفيذ بعض القرارات أو إلغائها بعضها ، إذ توجب المادة ٦٥ من القرار ٦ ل.ر أن تُحال جميع القرارات التي يتخذها المحافظ إلى وزير الداخلية . وتكون قرارات المحافظ مبدئياً نافذة فور صدورها إلا ما تعلق منها بنظام دائم فلا تكون نافذة إلا بعد خمسة عشر يوماً من وصولها إلى وزارة الداخلية . على أنه في الحالات المستعجلة يمكن للوزير أن يسمح بتنفيذها في الحال . ولوزير الداخلية في أي وقت كان أن يلغي بقرار معلل قرارات المحافظ المتضمنة أحكاماً تتعلق بالضابطة وله أن يوقف تنفيذ هذه القرارات .

وأهم الأعمال الإدارية للمحافظ :

١ — السلطة التسلسلية التي يمارسها على سائر موظفي المحافظة الممتازة باستثناء أمين السر العام ومدراء الدوائر ، فهو المرجع الأعلى في التعيين وإنهاء الخدمة واتخاذ العقوبات المسدكية والتأديبية وفق النظام الخاص بموظفي المحافظة الممتازة الذي يضعه المحافظ نفسه ويصدقه وزير الداخلية . أما أمين السر العام ومدراء الدوائر فيعود أمر تعيينهم إلى وزير الداخلية إذ يصدر بذلك قراراً (ولو كان هؤلاء من المرتبة الثانية) بالتعيين بعد أخذ رأي المحافظ .

٢ — السلطة الوصائية التي يمارسها على المجلس البلدي فلا يجوز للمجلس أن يناقش غير المسائل التي حقق فيها المحافظ أو أبدى فيها رأيه مسبقاً ولا يجوز له أن يعقد اجتماعاً في غير دوراته القانونية المبينة في القرار ٦ ل.ر نفسه فان اجتمع المجلس

رغم ذلك اتخذ المحافظ التدابير الآيلة للحيلولة دون استمرار هذا الاجتماع وله ان يراجع في ذلك النيابة العامة .

٣ — القيام بأعمال الضابطة الادارية للمحافظة على الراحة والسلامة والصحة العامة ، على ألا يتجاوز في ذلك على اختصاص دوائر الشرطة والصحة ، وأهم أعمال الضابطة :

أ — ما يتعلق بالسير والنظافة والانارة في الشوارع والساحات والطرق العامة .
ب — ما يتعلق بحماية الصحة العامة وبخاصة في الفنادق والنزل الخاصة (البانسيونات) والمقاهي والمطاعم والأقرا ن واللحامين والبقالين والحلاقين الخ ... أي كل ما يتعلق بالحرف التي تتناول في نشاطها عدداً كبيراً من الناس مما يوجب الرقابة الكاملة على صحة الذين يمتنون هذه الحرف ونظافة الأماك ن التي يمارسونها فيها والنوسائل التي يعتمدونها . كذلك ما يتعلق بالسهر على نقاء المواد الغذائية ، وكل ما يتعلق بضابطة المياه ونظامها .

ج — ما يتعلق بحفظ النظام في الأماك ن والمحلات العامة كالأسواق الدائمة والموقته ودور اللهو والطرب .

د — ما يتعلق بحفظ راحة الأهلي ن من كل عمل من شأنه أن يكدر صفو الراحة العامة كالتجمهر والصخب والصراخ بشكل غير طبيعي في الشوارع والطرق العامة .

ه — ما يتعلق بالأماك ن المضره بالصحة كاعطاء الرخص بها ومراقبتها وتصنيفها الخ ...

و — ما يتعلق بوسائل النظافة والراحة والصحة والأمن في وسائل النقل في المدينة .

ز — ما يتعلق بمكافحة الحريق باحداث مصلحة الاطفاء ، والوقاية منه بمراقبة الأماك ن المعدة لبيع المحروقات وعند الحاجة انشاء مستودعات بلدية تودع فيها بصورة اجبارية المواد القابلة للالتهاب والمحروقات كالحطب والفحم الحجري الخ ..

٤ — ومن أعمال المحافظ الادارية الهامة أيضاً تمثيله المدينة في عقود الشراء والبيع والالتزامات وسائر الاشغال التي تنفذ لحساب المدينة وتمثيله لها أمام المحاكم ، ومنها كونه آمر الصرف في المدينة ، وأنه يدير دوائرها الاربع وأموالها وعقاراتها ووارداتها الخ ...

٥ — ثم إن المحافظ يقدم للمجلس البلدي في بدء كل دورة تقريراً عن الادارة في المدينة الممتازة ويقدم اليه برنامج عمله ، ويُعد للمجلس موازنة المدينة في بدء دورة كانون الأول من كل عام.

هذه أهم أعمال المحافظ الادارية التي يمارسها باسم المدينة الممتازة وعلى تبعها . وقد نصت المادة السبعون من القرار ٦ ل.ر على أنه إذا رفض المحافظ أو أهمل القيام باحدى المهام الملقاة عليه ولم يلب طلب وزير الداخلية إليه أن يقوم بها فان لوزير الداخلية أن يقوم هو نفسه بهذه الأعمال أو أن يأمر بالقيام بها .

الدوائر الأربع ولجنة المدينة الممتازة :

دوائر المدينة الممتازة أربع : ١ — دائرة الشؤون الادارية ومن جملة المصالح البلدية التي تتبع لها كتيبة الشرطة البلدية التي تسهر داخل أراضي المدينة الممتازة على تطبيق القوانين والانظمة العامة وأنظمة المدينة الممتازة ؛ ٢ — الدائرة المالية التي تسهر على جباية واردات المدينة وتتدبر أمور النفقات ؛ ٣ — الدائرة الفنية التي تحمل عبء تنظيم المدينة والرقابة على العمران فيها وتنفيذ أشغالها العامة ؛ ٤ — الدائرة الصحية التي يتناول نشاطها شؤون الصحة العامة والنظافة في المدينة .

بعد أخذ رأي المحافظ

ويقوم على كل دائرة مدير يُعين بقرار من وزير الداخلية بناءً على اقتراح المحافظ ، ويسهر على هذه الدوائر إلى جانب المحافظ أمين السمر العام للمدينة الممتازة الذي يعين من الوزير أيضاً ويكلف فضلاً عن ذلك تقديم المسائل المعروضة على مناقشات المجلس البلدي أو لجنة المدينة الممتازة وتنفيذ جميع الأوامر ومختلف الأعمال الصادرة عن المحافظ أو المجلس البلدي أو لجنة المدينة الممتازة ، ولا بد من الإشارة الى أن قرارات

المحافظ كما ينص القرار ٦ ل. ر إنما تصدر بناء على اقتراح أمين السر العام وإن يكن هذا الشرط شكلياً إلى حد ما .
أما لجنة المدينة الممتازة فتتألف برئاسة المحافظ وعضوية أمين السر العام والمدراء الأربعة وأعضاء مكتب المجلس البلدي الثلاثة فإذا غاب المحافظ قام نائب رئيس المجلس البلدي (وهو من أعضاء مكتب المجلس) بالعمل مكانه ، وهذه اللجنة تنظر في المزايدات والمناقصات في المدينة الممتازة ، وهي تدرس بصفة استشارية كل ما يعرضه عليها المحافظ من المسائل المتعلقة بإدارة المدينة ، وتبت في المسائل التي يحيلها المجلس البلدي إليها ضمن حدود الوكالة المعطاة لها ، وقد جرت العادة على أن يكل إليها المجلس أمر النظر في الشؤون التي هي من صلاحياته خلال المدة الواقعة بين دوراته الثلاث وأن يستني من ذلك بعض الأمور كالمصالحات مع ملتزمي رسوم البلدية يوم كانت بعض الرسوم البلدية تجبى بطريق التلزم للأفراد العاديين وقد ألغيت هذه الطريقة على كل حال اعتباراً من مطلع عام ١٩٥١ .

المجلس البلدي :

١ — يتألف المجلس البلدي في المدينة الممتازة من اثني عشر عضواً أربعة منهم يُعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وثمانية ينتخبون انتخاباً من قبل هيئة تتألف من الوزراء السابقين ورئيس وأعضاء مجلس الشوري والمفتي ومدير الأوقاف ورؤساء الطوائف ورؤساء بلدية دمشق السابقين وأعضاء المجلس البلدي السابقين والعاملين وأعضاء غرف التجارة والصناعة والزراعة وأعضاء مجلس قضاء دمشق المركزي غير الموظفين السابقين والعاملين ورئيس ونائب رئيس وأمين سر وأمين صندوق كل من مكاتب جمعيات أصحاب المهن الحرة وأعضاء مجلس نقابة المحامين الأصليين ورؤساء جمعية أصحاب الحرف غير الحرة والمختارين والمختارين المعاوين وأعضاء مجالس الاحياء .
ويشترط في العضو المنتخب أن يكون سورياً متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية متعلماً بالغاً سن الثلاثين مقيماً في أراضي المدينة الممتازة غير مدين لحزبها ولا لحزينة الدولة وغير معزول من وظيفة عامة .

هذا هو الاصل في تكوين المجلس البلدي ولكن أسلوب الانتخاب المتروك في كل العناصر اللامركزية مستبعد أيضاً في تأليف المجلس البلدي في العاصمة ، وعلى هذا كانت المجالس البلدية في المدينة الممتازة تأتي عن طريق التعيين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء استناداً الى أحكام المادة ٣٨ من القرار ٦ ل. د .

والمجلس مكتب مؤلف من ثلاثة أعضاء ينتخبهم المجلس من أعضائه في دورة شباط من كل عام ويكون احد هؤلاء نائباً للرئيس فينبوب عن المحافظ برئاسة المجلس عند غيابه ويسمى العضوان كاتين للمجلس .

ويجتمع المجلس في ثلاث دورات على الاقل كل سنة في أشهر شباط وحزيران وكانون الاول وينظر قبل كل شيء في الموازنة اذا اجتمع في دورة كانون الاول .

٢ — ويتخذ المجلس قراراته في جميع المسائل المتعلقة بالمدينة الممتازة وفق ماخولته من صلاحيات أحكام القرار ٦ ل. د . والقوانين والانظمة النافذة ، ومن قراراته ما يكون نافذاً بذاته ولا يستدعي أية موافقة ، ومنها ما لا ينفذ الا بتصديق وزارة الداخلية .

أما القرارات النافذة بذاتها فهي الدائرة حول الامور الآتية :

أ — ادارة أملاك البلدية وعقود الايجار التي تتراوح مدتها بين سنة وعشر سنوات وشراء العقارات :

ب — انشاء مباني جديدة او تجديد بناء عقارات بلدية .

ج — وضع القيود على الابنية الجديدة فيما يتعلق بانشاء الحدائق او وجائب العلو أو الواجبات او الحجوم او المنظر .

د — انشاء المدافن والغاؤها وانشاء المسالخ واماكن اللهو والرياضة وأحواض السباحة وميادين السباق .

ه — انشاء الشوارع التي يقل عرضها عن خمسة عشر متراً .

و — تحديد تعرفات النقل في العربات والسيارات .

ز — قبول او رفض الهبات او الأشياء الموصى بها او الممنوحة للمدينة الممتازة .

وأما القرارات الخاضعة لتصديق وزارة الداخلية فأكثرها تبحث في الامور المالية وهي :

- أ — موازنة المدينة الممتازة .
- ب — وضع تعرفه الرسوم البلدية وادخال تعديلات عليها ، وتخفيض الرسوم عن بعض المكلفين ، وسائر المصالحات .
- ج — التكاليف الاستثنائية .
- د — عقود الايجار التي تزيد مدتها على عشر سنوات .
- هـ — انشاء الشوارع التي يزيد عرضها على خمسة عشر متراً ووضع الخطط لانشاء الاحياء ، وانشاء الحدائق والساحات والاسواق العامة .
- و — القروض مع مراعاة الاحكام القانونية الاخرى في صددتها .
- ز — وكذلك منح الامتيازات على الاملاك العامة العائدة للمدينة الممتازة .
- ويخضع لموافقة وزير الداخلية أيضاً قرارات المجلس البلدي التي تتضمن نظاماً دائماً .
- ويترتب ان تعرض القرارات الخاضعة للتصديق على الوزير الذي يمكنه ان يلغي قرارات المجلس خلال ثلاثين يوماً من وصولها اليه فان صدقها الوزير نفذت من تاريخ تصديقها وان سككت عنها ثلاثين يوماً نفذت بانقضاء هذه المدة .
- أما اذا تجاوز المجلس حدود اختصاصه فأصدر قراراته خلافاً للقوانين والانظمة العامة او اتخذها في غير الجلسات القانونية فان قراراته هذه تعتبر ملغاة حكماً . وليس للمجلس البلدي أخيراً ان يذيع نشرات او يرسل بلاغات او يبسط أماني تتصل بالسياسة او بالدين او بالادارة العامة ، فان فعل كان مائتاه لغواً وعرض نفسه للحل . ويكون حل المجلس بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير الداخلية (المادة ٣٧ من القرار ٦٦ ر) .
- هذه هي الاحكام التي تنظم بلدية دمشق المسماة « محافظة مدينة دمشق الممتازة » ونختتم بها بحث البلديات التي يمكن ان تكون عنصراً من أهم العناصر اللامركزية لما يكون لها من الشأن البالغ والاثّر الكبير في امكان النهوض بحاجات الدولة في أطرافها المختلفة سواء من الناحية العمرانية ام الصحية ام الاجتماعية .
- وقد حاولت الحكومات المتعاقبة ان تضع قانوناً جديداً للبلديات واستقرت جهودها في مشروع قانون عرض على المجلس النيابي عام ١٩٤٤ واستقر لديه .. والمتوقع ان

تشمل حركة التشريع التي نشطت بعد تصديق الدستور موضوع البلديات وان يضع القانون على عاتقها اعباء تحقيق أهم وجوه الاصلاح الاجتماعي الذي نادى به الدستور تمشياً مع النزعة الاشتراكية التي هيمنت على عالم اليوم .

أ - رابعاً - المؤسسات العامة :

نظرة عامة :

رأينا أن من آثار اللامركزية تفرق العمل في أيدي عناصر لا مركزية متعددة، وأشرنا آنفاً إلى أن الأصل هو أن تقوم العناصر اللامركزية على أساس التقسيمات الادارية لأراضي الدولة فيقوم على العمل الاداري في قسم من الدولة معينة حدوده بالقانون رجال منتخبون ، وأضفنا إلى هذا الأصل صورة ثانية تملئها الضرورة ويكون الهدف منها إعطاء سلطة التقرير وحرية العمل إلى بعض الدوائر العامة Services publics التي لا تحمل صفة محلية ولا إقليمية بل تقوم بنوع من المهام لا تبعد فيه إلا اذا أعطيت هذه السلطة وتلك الحرية (١) .

ورأينا في تعداد الأشخاص الاعتبارية نوعين : ١ — أشخاصاً اعتبارية خاصة عدتها الفقرات الثانية إلى السادسة من المادة الرابعة والخمسين من القانون المدني ، ومن بينها المؤسسات Fondations التي تنشأ بتخصيص مال ، مدة غير معينة ، لعمل ذي صفة إنسانية أو دينية أو علمية أو فنية أو رياضية أو لآي عمل آخر من أعمال البر أو النفع العام دون قصد إلى أي ربح مادي . ٢ — والنوع الثاني هو الأشخاص الاعتبارية العامة التي عدتها الفقرة الاولى من هذه المادة الرابعة والخمسين من القانون المدني وهي « الدولة والمحافظات والبلديات بالشروط التي يحددها القانون والمؤسسات العامة وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية » (٢) .

(١) انظر هذا الكتاب ص ١٢٠ .

(٢) انظر هذا الكتاب ص ١٢٥ .

إن هذه المؤسسات العامة Etablissements publics التي جاء القانون المدني عليها في جملة الأشخاص الاعتبارية العامة هي التي تعطينا هنا كعنصر من العناصر اللامركزية القائمة على العمل في نهجنا الإداري السوري .

تعريف المؤسسات العامة ومميزاتها : (١)

المؤسسات العامة أشخاص اعتبارية تدير دوائر عامة معينة بالقانون وفق أسلوب قائم على استقلالها في عملها . وينتج عن هذا التعريف أن المؤسسات العامة ليست مجرد أموال كما هي عليه المؤسسات التي تنظمها أحكام القانون المدني ، وأن هذه المؤسسات إنما تنظمها أحكام الحقوق الإدارية فهي أشخاص اعتبارية عامة تتمتع بسائر الامتيازات التي للإدارة ، وانها تفرق عن غيرها من الأشخاص الإدارية بانصرافها إلى نوع معين من الدوائر العامة في حدود نوع من الاستقلال الإداري والمالي . ونسوق على سبيل المثال على المؤسسات العامة : مديرية الاوقاف العامة (المادة الاولى من المرسوم التشريعي ٦٨ المؤرخ في ٣٠ / ٦ / ١٩٤٧) ، مديرية الآثار القديمة (المادة الرابعة من المرسوم التشريعي ٨٨ في ٢٠ / ٦ / ١٩٤٧) ، المجمع العلمي العربي (المادة الاولى من المرسوم التشريعي ٩٠ في ٣٠ / ٦ / ١٩٤٧) ، الجامعة السورية (المادة الرابعة من المرسوم التشريعي ٨٧ في ٣٠ / ٦ / ١٩٤٧) ، الغرف التجارية والصناعية والزراعية (القانون الصادر في ٨ / ٢ / ١٩٣٨) المديرية العامة للإذاعة السورية ، إدارة مشروع الغاب ، مديرية الخط الحجازي الخ ...

على أن وجه الصعوبة في هذا البحث أن كل شخص اعتباري يدير مصلحة أو مجموعة دوائر عامة ليس بالضرورة مؤسسة عامة ، وأن المؤسسات العامة في نهجنا الإداري وإن كانت تتماثل في بعض أمرها فإن نظام كل منها قد يختلف عن النظام المحدد لغيرها . وسنحاول هنا أن نستعرض الميزات العامة لها جميعاً .

(١) انظر ص ٢٢٧ — ٢٤٢ من كتاب waline المشار اليه آتفاً ص ٣٥ .

١ — المؤسسات العامة أشخاص إدارية :

أ — المؤسسات العامة هي أولاً أشخاص اعتبارية فهي إذن تمارس ما يمارسه الأشخاص الطبيعيون من حقوق وتلتزم بما يلتزمون به من واجبات فيما لا يتصل بالصفة الطبيعية للإنسان ، ولها أموالها المخصصة لهدف معين بالقانون والتي تدار تبعاً للأحكام الناطقة لها .

ب — وهي أشخاص اعتبارية عامة أي أنها أشخاص إدارية تتمتع بسائر الامتيازات التي للإدارة :

(١) — فأموالها تعتبر من الأموال العامة وتتبع لأنظمة المحاسبة العامة إلا إذا نص القانون على استثناء خاص من أحكام هذا المبدأ العام (كاستثناء الوارد في المادة الرابعة من المرسوم التشريعي ٨٨ المؤرخ في ٣٠ / ٦ / ١٩٤٧ في صدد بعض الأعمال التي تقوم بها مديرية الآثار) ، وترهن أملاك محاسبها رهناً قانونياً احتياطاً لحفظ حقوقها من سوء استعمالهم .

(٢) — ولا تخضع هذه الأموال لطرق التنفيذ الجبري فلا يمكن أن يوقع فيها الحجز مثلاً (المادة ٩٠ من القانون المدني) .

(٣) — والاشغال التي تنفذ لحساب هذه المؤسسات العامة هي من الاشغال العامة إذا روعيت فيها الشروط المنصوص عليها في القانون .

(٤) والقائمون على الإدارة فيها هم من الموظفين ، ولهم أن يتخذوا قرارات قابلة للطعن أمام القضاء الإداري بسبب تجاوز حدود السلطة .

(٥) — والقضاء الإداري هو المختص بالنظر في النزاع الذي يقع بين هذه المؤسسات العامة والأفراد وفق الأحكام المتبعة بشأن بقية الأشخاص الإدارية .

(٦) والمؤسسات العامة تتمتع بامتيازات مالية مختلفة .

(٧) — غير أنها تخضع لوصاية إدارية أبعد مدى من تلك التي تخضع لها الأشخاص الاعتبارية الخاصة .

والحقيقة ان المؤسسات العامة، بوصفها اشخاصاً اعتبارية عامة تتبع لاحكام الحقوق الادارية، تتميز من سائر الاشخاص الاعتبارية الخاصة التي تتبع لاحكام القانون المدني وبصورة خاصة من تلك الجمعيات والمؤسسات التي عرضنا لها من قبل (ص ١٠٥). وقد رأينا ان هذه الجمعيات والمؤسسات يمكن ان تظفر باعتراف الدولة بانها هيئة تقوم بمنفعة عامة. فقد نصت المادة ٨١ من القانون المدني على ان «الجمعيات التي يقصد بها تحقيق منفعة عامة والمؤسسات يجوز بناء على طلبها ان تعتبر هيئة تقوم بمنفعة عامة وذلك بمرسوم يصدر باعتماد نظامها. ويجوز ان ينص في هذا المرسوم على استثناء الجمعية من قيود الاهلية... ويجوز ان يفرض المرسوم اتخاذ اجراءات خاصة للرقابة ك تعيين مدير او اكثر من الجهة الحكومية او اتخاذ اي اجراء آخر يرى لازماً». فهذه «الهيئات القائمة بمنفعة عامة» تبقى اشخاصاً اعتبارية خاصة تتميز منها المؤسسات العامة بالفروق التي عدناها هنا.

على ان الحقوق الادارية الفرنسية عرفت في البدء التباساً وقع بين ما يشبه «الهيئات القائمة بمنفعة عامة» كما يسميها قانوننا المدني الجديد اذ تسمى عندهم بمؤسسات المنفعة العامة Etablissements d'utilité publique (١). فقد اختلطت المؤسسات العامة بمؤسسات المنفعة العامة لان القانون المدني الفرنسي يستعمل هذين التمييزين دون تباين بينهما والنصوص التشريعية لم تكن تفرق بينهما في النصف الاول من القرن التاسع عشر ثم بدأ التمييز بين مفهوم المؤسسة العامة ومفهوم مؤسسة المنفعة العامة بقرارين صدرا عن محكمة التمييز عام ١٨٥٦. ثم استقر رأي الفقه والاجتهاد معاً على التفريق المطلق بينهما. فالمؤسسة العامة لاتحدث إلا بقانون، فان عين القانون أن هذه المؤسسة هي مؤسسة عامة فيها وإن سككت القانون عن ذلك كان على الاجتهاد أن يبحث عن مقياس دقيق للتفريق بين المؤسسة العامة التابعة للحقوق الادارية والشخص الاعتباري الذي يبقى تابعاً للحقوق الخاصة فاذا تبين ان القانون أعطى المؤسسة امتيازاً من

(١) ويترجمها بعضهم باسم «المؤسسات الخادمة للمنفعة العامة»

امتيازات السلطة العامة Prerogatives de puissance publique كجباية الرسوم مثلاً كانت مؤسسة عامة والا فهي من مؤسسات المنفعة العامة التابعة لاحكام الحقوق الخاصة .

وقد توسعت حدود هذا البحث في فرنسا بدخول عامل جديد في الحياة العامة هو اسلوب التأمين فكان من الاعمال المؤممة ما عهد به الى مؤسسات عامة ومنها ما عهد به الى شركة تسمى شركة الاقتصاد المختلط Société d'économie mixte أو شركة الاقتصاد الوسط بين الاقتصاد الحر والاقتصاد الموجه . فكان المشرع الفرنسي يعهد الى اسلوب التأمين باحداث شركة تقوم عليه حيناً يرى المصلحة في الاستعانة بأشخاص من غير الادارة أو اذا أراد الكسب من وراء المشاريع المؤممة . فان رأى أن يعهد بالعمل المؤمّم الى رجال الادارة وحدهم أو اراد ألاّ يجني ربحاً منه جعل منه مؤسسة عامة (١) .

وقد جاء قانوننا المدني صريحاً في التفريق بين « المؤسسات العامة » و « الهيئات القائمة بمنفعة عامة » . فالمادة ٥٤ منه تجعل المؤسسات العامة قائمة بالقانون وحده الذي يمنحها الشخصية الاعتبارية . في حين أن « الهيئات القائمة بمنفعة عامة » انها تكون في الاصل عملاً من أعمال الأفراد العاديين الذين يسمون بعملهم قليلاً إذ يطلبون الى الدولة ان تعبر منظّاتهم من جمعيات ومؤسسات كهيئات تقوم بمنفعة عامة باعتماد نظامها برسوم . ويمكن أن نسوق مثلاً عليها في جمعية المواصاة التي تبقى شخصاً اعتبارياً خاصاً على الرغم من الاعتراف بها كهيئة تقوم بمنفعة عامة .

والقوانين الناطمة لأحكام المؤسسات العامة تنصّ نصاً صريحاً على صفقتها كمؤسسة عامة كالمرسوم التشريعي ٦٨ المتعلق بمديرية الأوقاف العامة أو تكفي بتعداد مميزات المؤسسات العامة كصفة للدائرة العامة التي تبحث هذه القوانين عنها كأن تقول :

(١) انظر ص ٢٣١ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

« تتمتع هذه المصلحة بالشخصية الحقوقية والاستقلال المالي » وهذا شأن بقية المراسيم التشريعية التي سقناها كأمثلة على بحثنا (١) .

٢ — المؤسسات العامة قائمة على الاختصاص والاستقلال :

أ — لا نميز المؤسسات العامة تمييزاً صحيحاً من بقية الاشخاص الادارية إذا قلنا إن تلك الاشخاص الادارية تقوم على العمل في قسم معين من الدولة ، لأن من المؤسسات العامة ما يقتصر نشاطها أيضاً على قسم معين من الدولة . فالمعيار في أن تلك الاشخاص الادارية تتوافق في توزيع العمل الاداري فيها بينها مع التقسيمات الادارية لأرض الوطن هو أنها تتناول بنشاطها الاشخاص المقيمين في تلك المناطق المحددة في قانون التقسيمات الادارية فيكون مقام كل شخص أساساً في اشتراكه في انتخابات مجلس المحافظة في هذه المنطقة أو المجلس البلدي في تلك . أما المؤسسات العامة فتشمل بنشاطها أشخاصاً معينين لا على أنهم مقيمون في منطقة ما بل لأن لهم صفة تميزهم غير الموطن والمقام وهي في الغرف التجارية مثلاً صفة التاجر وفي الغرف الزراعية صفة المزارع الخ ...

ثم إن المؤسسات العامة تجمع هؤلاء الاشخاص لتقوم بعمل معين على وجه التخصيص . ولا شك أن الدولة والاشخاص الادارية الاخرى تقوم بأعمال إدارية معينة ولا تقوم بسائر وجوه النشاط في الحياة ، لكن أعمالها مع ذلك كثيرة متنوعة في حين أن عمل المؤسسات العامة يقوم على التخصص المحدود في عمل معين وهو السبب في وجودها . على أن هذا لا يعني أن نضيق على هذه المؤسسات العامة فنمنعها من القيام بأي عمل إذا كان القانون لا يسمح لها صراحة بالقيام به ، بل يعني ألا تخرج عن الهدف الذي ابتغاه المشرع من وجودها . ولهذا لا يصح للجامعة مثلاً أن تقبل هبات أو وصايا يشترط فيها على الجامعة أن تنشئ داراً للسينما تستثمر للكسب والربح ولكن يحق لنا أن نقبل الهبة أو الوصية إذا كانت مرصودة لشراء أجهزة

سينامية تساعد في الدروس العملية أو إذا كان يشترط فيها بناء جناح في المستشفى أو أجنحة للطلاب الغرباء عن العاصمة أو تخصيص ريع العقار الموهوب أو الموصى به كجوائز سنوية توزع على الطلاب المتفوقين الخ ..

ب - أما استقلال المؤسسات العامة في إدارة الدوائر العامة التي يعهد بها إليها فهو قبل كل شيء استقلال مالي فتكون لها موازنتها المستقلة ومحاسبتها المستقلة وقد تتمتع بإمكان احتفاظها بما يفيض لديها من مال خلال السنة المالية لتنفقه على تحسين الدائرة العامة التي تقوم عليها بدلاً من أن تعيده إلى الخزينة .

ويستتبع هذا الاستقلال المالي حق المؤسسة العامة في قبول الهبات والوصايا (التي لاتخرجها عن الهدف الذي قصده المشرع من وجودها) . فيمكن للمجمع العلمي العربي مثلاً أن يتقبل هبة من أحد الاثرياء لانشاء مكتبة كبرى للمجمع أو لطبع المخطوطات التي يريد نشرها ، لكن قوى الشرطة لا تستطيع أن تتقبل مباشرة هبة لانشاء مخافر جديدة في أطراف المدينة وإنما تعطى هذه الهبة الى صندوق الدولة على أن تقبل الدولة الهبة وتلتزم بما اشترط فيها . ولهذا كان وجود المؤسسات العامة عاملاً في تشجيع الناس على هبتها أو الايضاء لها بالأموال لعلهم أن أموالهم تذهب مباشرة الى يد القائمين على هذه الدوائر العامة ويكون هذا في الوقت نفسه عاملاً على استمرار بقاء هذه المؤسسات العامة التي تقوم عليها ، فقد تفكر حكومة ما باغلاق الجامعة إن لم تكن لها موارد غير الرسوم التي تجبها والمساعدة التي تمنحها لها الدولة ، ولكن هذه الحكومة قد لا تستطيع ذلك إذا كانت الجامعة تملك عقارات وأموالاً جاءت بها بطريق الهبة لتستفيد من ريعها في نشاطها العلمي .

وينجم عن استقلال المؤسسات العامة حقها في أن تدافع عن المصالح التي تقوم عليها تجاه أي شخص إداري آخر ، بل تجاه الدولة نفسها ، ولو اقتضى ذلك منها أن تقيم الدعوى على الدولة . فلو اراد القائمون على مديرية الأوقاف العامة مثلاً أن يقاوموا الاحكام القانونية الصادرة بالغاء الاوقاف الذرية بحجة مخالفتها للنصوص الدينية المقبولة ولشروط الواقفين وكان ثمة مرجع للنظر في صحة القوانين لاستطاعت هذه

المديرية ان تذهب الى هذا المرجع .. كذلك لو افترضنا أن مرسوماً صدر عن رئيس الدولة باعطاء عقار من عقارات الاوقاف الى دائرة من دوائر الدولة من غير عوض فان لمديرية الاوقاف ان تقيم الدعوى للطعن بهذا المرسوم الخ .

ج — ثم إن منح صفة المؤسسة العامة بالقانون لدائرة من الدوائر العامة يعني الاستقلال في ادارة هذه الدائرة . وهي تبقى بطبيعة الحال مرتبطة بهيئة ادارية معينة (الدولة او المحافظة او القضاء او البلدية : كارتباط مديرية الاوقاف بمجلس الوزراء ، او ارتباط مؤسسة عامة للتنوير في محافظة ما بأجمعها بتلك المحافظة ، او في قضاء معين بذلك القضاء ، او ارتباط المؤسسة العامة التي ستقوم على مشروع اليرموك بمحافظة مدينة دمشق الممتازة الخ ..) ولكن ادارة هذه الدائرة تبقى في يد الأشخاص القائمين عليها .

ويستتبع هذا الاستقلال الاداري استقلالاً في التبعية ، فتكون المؤسسة العامة تبعية مستقلة سواء في الامور التعاقدية أم شبه الجزمية . فلا تكون الدولة او البلدية مثلاً مسؤولة عن مؤسسة عامة ترتبط بها إلا إذا كفلتها بنص صريح كما لو كفلت الدولة مديرية الأوقاف على قرض تأخذه المديرية من مصرف سوريا ولبنان ، ولا تكون مسؤولة عن أخطاء الاشخاص القائمين على إدارتها إلا اذا كان القانون يوجب عليها — أي على الدولة أو على البلدية مثلاً — أن تراقب إدارة المؤسسة فأهملت هذه الرقابة . وقد تأيد ذلك في فرنسا بقرارات حديثة صادرة عن مجلس الدولة في ٢٩ آذار ١٩٤٦ (١) .

د — ولقد كان لهذا الاستقلال الاداري والمالي — في فرنسا بوجه خاص — آثار متضادة ، فكانت له أولاً آثار طيبة ثم وقعت أمور معاكسة خلقت رد فعل في

(١) انظر ص ٢٣٤ من كتاب Waline المشار اليه آتقاً ص ٣٥ ، وانظر ايضاً ص ٤٩٠ من مجلد عام ١٩٤٦ للمجلة الآتية :

نفوس المشرعين في صدد المؤسسات العامة ، فمن آثاره الطيبة :

- أ — أنه جعل المؤسسات العامة في أيدي رجال فنيين مختصين .
- ب — وأنه خلصها من النزعات السياسية التي لاتسلم من شرها الدوائر العامة التي تكون للوزراء سلطة مباشرة عليها ويكون للمصالح الانتخابية وشؤون النواب أثر فيها قد يخرجها عن الأئسس التي يجب أن تجري عليها في عملها .
- ج — وأنه شجع الناس على مدها بالهبات والايضاء لها بالأموال المنقولة وغير المنقولة .

لكن آثاراً معاً كسبة للأولى ظهرت كنتيجة لهذا الاستقلال الاداري المالي وتسامع الناس في فرنسا بمؤسسة من المؤسسات العامة تشتري عقاراً بضعف الثمن الذي اشتراه به صاحبه قبل عام في وقت لم تتغير فيه القيم .. وكانت بعض المؤسسات العامة تندفع في استقلالها بعيداً فلا يهمها ما يجري من عمل في غيرها ولا تحفل به فينشأ عن ذلك أن مؤسسات متعددة تقوم بعمل واحد تزاحم عليه أو تبذر الاموال العامة فيه .. ونجم عن ذلك رد فعل تجلى بين عام ١٩٢٥ و ١٩٤٠ :

أ — فأوجب القانون الصادر في ١٣ تموز ١٩٢٥ ألا تحدث المؤسسات العامة إلا بالقانون :

- ب — والغيث بعض هذه المؤسسات اعتباراً من عام ١٩٣٣ .
- ج — ثم أوجب القانون الصادر في ٢٤ كانون الاول ١٩٣٤ أن تنشر موازنات المؤسسات العامة المفصلة ملحقة بمشروع موازنة الدولة .

وكان أن عادت الحكومات الفرنسية — بعد هذه الاحتياطات — الى الاكثار من المؤسسات العامة وبخاصة حين أخذت فرنسا في أعقاب الحرب بأسلوب الاقتصاد الموجه فأحدثت بين أول أيلول ١٩٤٤ وأول تشرين الثاني ١٩٤٦ ثلاثاً وستين مؤسسة عامة ذات صفة صناعية أو تجارية .

أما في سورية فما تزال المؤسسات العامة قليلة العدد ، فضلاً عن أن الرقابة على

نشاطها الاداري والمالي جدية وثيقة ولذلك كان النفع باستقلالها — الى الآن — أكثر من الأضرار التي يجريها هذا الاستقلال . على أن أسلوب التأمين الذي أقره المجلس النيابي عام ١٩٥١ قد يؤول الى ازدياد المؤسسات العامة إذ اشاءت الحكومة أن تنزع الطابع التجاري عن الشركات المؤممة ولأن التحفل بالكسب المادي والربح الذي قد ينجم عنها .

الدراسة العامة

٣ — ليست كل المصالح العامة ذات الشخصية الاعتبارية مؤسسات عامة :

وهذه الفقرة من البحث تجلت في فرنسا أيضاً بصورة لما تعرض لها في حقوقنا العامة . إذ قضى مجلس الدولة الفرنسي أن بعض الأشخاص الاعتبارية التي يلحقها القانون بالأشخاص الاعتبارية العامة تتخذ صفة دائرة عامة Service public ويكون لها استقلال مالي واداري لكن لا تكون مع ذلك من زمرة المؤسسات العامة .

فالقانون هو الذي نصّ على إحداث نقابات المحامين Ordres d'avocats مثلاً ، ونقابة الاطباء Ordre de médecins إنما قامت بالقانون ، وكل منها تسعى لحفظ حقوق مهنة معينة وحقوق الذين يمارسونها ويكونون مضطرين للالتقاء الى النقابة من أجل ممارستها ، وكل منها تساعد على حسن سير دائرة عامة معينة فالحامون إنما يشتركون في خدمة العدالة ، والاطباء في خدمة الصحة العامة (وكذلك المهندسون في خدمة العمران والصيدالة في خدمة الصحة العامة إذا هم استصدروا قوانين لنقاباتهم الخ ..) وكل نقابة تطبق أحكامها الخاصة التي جاء بها القانون على أفرادها ولكل نقابة شخصيتها الاعتبارية وصندوقها المستقل وقد تتلقى مساعدات من الدولة التي تملك حق الرقابة عليها ، ولكن أية نقابة من هذه النقابات التي تخدم النفع العام ليست مع ذلك مؤسسة عامة .

وقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي قراراً في ٢ نيسان ١٩٤٣ يعترف فيها لنقابات الأطباء بأنها تدير مصلحة عامة وهي تنظيم ومراقبة المهنة الطبية وأن قراراتها — سواء

في تأديب أفرادها أم في غير ذلك — تخضع للفسخ بسبب تجاوز السلطة امام القضاء الاداري ، ولكنها ليست مع ذلك مؤسسات عامة^(١).
ويقول الاستاذ Mestre في تعليقه على هذا القرار إن هذه النقابات تشكل فئة لم تتميز بعد باسم خاص بين الاشخاص الاعتبارية العامة .
على أننا لانهقد بامكان اعتبار نقابات المحامين والاطباء في سورية من الدوائر العامة كما ذهب الى ذلك مجلس الدولة الفرنسي . وإنما هي في الحقيقة تشكل زمرة من الأشخاص الاعتبارية العامة التي شملتها الفقرة الاولى من المادة ٥٤ من القانون المدني حين تحدثت عن المؤسسات العامة وغيرها من « المنشآت » التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية ، فهي تدخل إذن تحت هذا التعبير الاخير الذي يلي كلمة المؤسسات العامة .

خاتمة في النهج الاداري الاصلح في سورية :

رأينا أن النهج الاداري قام باديء ذي بدء على المركزية ثم اتجهت الدول الى اللامركزية ، واستعرضنا الاسباب التي تدعو الى تبني الاسلوب الاول والاسباب التي تؤيد الاسلوب الثاني فوجدنا في كل منها خيراً وشرأ ، وخلصنا الى الاشارة الى أن النهج الاداري الاصلح هو النهج الوسط الذي يأخذ من كل من المركزية واللامركزية ما فيها من خير ويستبعد العيوب التي تتكشف عنها .

والدستور السوري الجديد — وإن لم يسم الامور بأسمائها فيتحدث عن عناصر مركزية وألامركزية — أشار في فصله السادس حين تحدثت عن التقسيمات الادارية الى وجوب تبني المركزية واللامركزية في الوقت نفسه . ومواد الدستور التي توحى أنه يريد اللامركزية هي المادة ١٢٨ وما بعدها التي تتحدث عن مجالس المحافظات ، أما

(١) انظر ص ٢٣٦ — ٢٣٧ من كتاب Waline المشار اليه آتقاً ص ٣٥ .

المركزية فنرى الإشارة إليها في المادتين ١٢٦ و ١٢٧ إذ تقضي الأولى بتقسيم أراضي الجمهورية الى محافظات يعين القانون عددها وتقسيماتها (الى أقضية ونواحٍ مثلاً) وحدودها ، وتنص الثانية على أن تستمد القوانين أحكامها من مبدأ توسيع الاختصاص أي مبدأ توزيع العمل الإداري بين رؤساء الوحدات الادارية ورؤساء المصالح في المركز والمحافظات .

فالدستور إذن لا يتبنى نهجاً إدارياً معيناً وإنما هو يريد نهجاً وسطاً يحدد القانون مدى صلاحية العناصر المركزية فيه على أن تتوزع هذه العناصر العمل الإداري فيما بينها وفق مبدأ توسيع الاختصاص ، ويحدد القانون نفسه مدى صلاحيات العناصر اللامركزية على الا يخرج على أحكام المواد ١٢٨ — ١٣٢ من الدستور المتعلقة بمجالس المحافظات .

١ — إن الأسس التي يجب أن تراعى في وضع القوانين الناطمة للنهج الإداري السوري هي :

- أولاً — وجوب التفريق بين نوعين من أعمال الحكومة في الدولة (١) :
- ١ — أعمالها كسلطة حاكمة تريد أن يكون لها قوة تصد عنها العدوان الخارجي وهي الجيش ، وقوة تسهر على الأمن الداخلي وهي الشرطة والدرك وقوى البادية .
 - ٢ — وأعمالها كسلطة إدارية تقوم على خدمة الصالح العام في أطراف الدولة .
- ثانياً — وجوب التفريق بين نوعين من هذه الاعمال الادارية التي تقوم بها أو تشرف عليها الحكومة كسلطة إدارية :

- ١ — أعمال إدارية يتناول نشاطها الوطن كله ولا يمكن أن تقوم على اللامركزية ولا أن يوكل الى مجلس ما في منطقة من مناطق الدولة أن يقوم بها في حدود المنطقة ، كمصلحة البريد والبرق والهاتف مثلاً ، أو أعمال إدارية كبرى تتجاوز طاقة الأفراد

(١) لا تعرض هنا لأعمال الدولة في الخارج من حيث علاقاتها الدولية ووجود ممثلها السياسيين

في الدول المختلفة ولا اشؤون القضاء .

القائمين على خدمة الصالح العام في منطقة معينة من الدولة كالانشاء الجسور الكبرى في الجزيرة مثلاً أو انشاء المرافئ على الساحل السوري .

٢ — والاعمال الادارية الاخرى التي لا تبلغ هذا الشأن والتي يمكن أن يعهد بها إلى العناصر القائمة على خدمة الصالح العام في قسم من أقسام الدولة .

ثالثاً — أما الاعمال الادارية الاولى فتقوم عليها عناصر مركزية متسلسلة فيما بينها : فأرفعها شأناً رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ثم يتلوهم المحافظون ورؤساء الأقسمة (جمع رئيس القضاء أو المقيمون جمع مقيم وكتلتها تسمية جديدة نقتربها بدل القائم مقام) ومديرو النواحي . على أن تكون هذه الاعمال موزعة فيما بينهم مع مراعاة مبدأ توسيع الاختصاص الذي دعا اليه الدستور . أما مختارو القرى فيحل محلهم رؤساء البلديات كما سنرى بالتفصيل في الفقرة التالية .

رابعاً — وأما الاعمال الادارية الأخرى فتقوم عليها عناصر لا مركزية متساوية فيما بينها تقوم على مبدأ الانتخاب وهي البلديات . وهنا بيت القصيد من هذا البحث إذ نرى أن الحصة الكبرى والنصيب الأوفر من الاعباء الادارية يجب أن يلقي على عاتق البلديات التي يجب أن تقوم في كل قسبة من قسبات الوطن وان تنظم تنظيماً صحيحاً جديداً وأن تمتلئ مواردها فتدخل حق جباية رسوم معينة وتعطى نسبة مئوية من موارد الدولة تعادل ما يخص حاليّاً في هذه الموازنة للدوائر والمصالح العامة التي يمكن إلغاؤها بعد توزيع أعمالها على البلديات .

أ — أما الانتخاب فيجب أن يحمل إلى منصة العمل مجالس من أعضاء مختصين في مختلف مرافق الحياة العامة فيكون في كل مجلس طبيب ومحام ومهندس على الأقل ورجال من المهن المختلفة الأخرى ؛ ويجب أن يكون الانتخاب بعيداً عن المؤثرات الحزبية فيحرم الجمع بين عضوية المجلس البلدي والانتساب إلى أي حزب من الأحزاب ويحرم الجمع بين عضوية المجلس البلدي والنيابة والوزارة (والوظيفة بطبيعة الامر) .

ب — وأما الاعمال الادارية للبلديات فيجب أن تتناول الشؤون الصحية والعمرانية والاجتماعية وضابطة الاحوال المدنية كما يجب أن تتناول في المستقبل شؤون التعليم

الابتدائي . وذلك يخفف أعباء كثيرة عن العناصر المركزية القائمة حالياً على العمل الإداري في الدولة فيقتصر عمل وزارة الصحة والاسعاف العام مثلاً على الأمور التنظيمية والرئيسية ويقتصر عمل وزارة الأشغال العامة على الأعمال الكبيرة الهامة وتتولى البلديات الأمور الاجتماعية — غير شؤون العمال — أي الأمور التي لم تتناولها بعد وزارة الاقتصاد الوطني وهي شؤون التأمين الاجتماعي. أما أن تتناول البلديات شؤون الأحوال المدنية فذلك أقرب إلى المنطق السليم وبخاصة وأن تعميم البلديات في سائر أنحاء الدولة سيجعل أمراً ميسوراً تسجيل وقائع الأحوال المدنية في مكانها وفي حينها. وأما أن يعود أمر التعليم الابتدائي إلى البلديات فأمر يحتاج إلى وقت طويل وبرنامج دقيق يُعد مسبقاً لهذه الغاية كما سنرى بعد قليل .

ج — أما موارد البلديات فهي التي يجب أن يعيرها المشرعون اهتمامهم الكامل وقد نبهنا من قبل إلى إمكان وقوع التضارب بين المصالح المالية للبلديات من جهة ، والمحافظات من جهة أخرى حين بحثنا عن مجالس المحافظات (ص ١٧١) . والحقيقة أن التنظيم الإداري الصحيح هو الذي يبدأ بالبلديات فيضعها في المحل الأساسي بين سائر العناصر اللامركزية إن لم يجعلها هي العنصر اللامركزي الوحيد في الدولة !

على أن المضي بعيداً في رفع شأن البلديات أمر لا يتيسر لنا في دولتنا الناشئة في الوقت الحاضر وهو يتطلب وجود ذوي الاختصاص في سائر أطراف الدولة ليقوموا على شؤون بلدياتهم وهو يفترض الكفاية في فهم الأمور العامة لدى الناس في كل طرف من أطراف الدولة والنضج الاجتماعي في أساليب عيشهم وعلاقاتهم بعضهم ببعض وتقديرهم للواجبات التي تلقونها عليهم طبيعة وجودهم كمواطنين في الدولة .

٢ — لهذا كان لا بد من اعتماد أسلوبيين في تحقيق النهضة الإدارية في سورية :

١ — فالأسلوب الأول أسلوب عاجل يقوم في الوقت الحاضر على البلديات كعنصر لامركزي أساسي في الدولة على أن يُعهد إليها بالأعمال الإدارية التي لا تعجز عن القيام بها في أوضاعها الحالية الثقافية والاجتماعية وعلى أن يقوم بتنسيق هذه الأعمال

مجلس المحافظة بالنسبة للبلديات القائمة في منطقته وأن تارس هذه الأعمال تحت رقابة الحكومة بواسطة العناصر المركزية التي تتوزع العمل الإداري فيها ، وتتوسع هذه الأعمال شيئاً فشيئاً مع الزمن وتقل بالتالي السلطة الوصائية على البلديات حتى يأتي وقت تزول فيه من أصلها فلا يبقى للحكومة إلا سلطة التوحيد والتنسيق بين أعمال البلديات المختلفة وتفتيش هذه البلديات عند الضرورة .

٢ — والأسلوب الثاني أسلوب آجل توضع خطوطه وبرامجه منذ الآن وهو يتطلب :

أ — إحصاء دقيقاً يشمل كل قسم من أقسام الدولة ، وقد قامت وزارة الاقتصاد الوطني بإحصاء القرى في أنحاء الوطن السوري فيجب أن يتبع ذلك إحصاء في هذه القرى بالذات لا يتناول عدد سكانها فحسب بل يشمل أيضاً مواردها الطبيعية وأسلوب الحياة فيها والمستوى الثقافي بين أفرادها وبخاصة عدد الذين أتيح لهم من أبنائها ثقافة ابتدائية أو ثانوية أو عالية وإلى أي مدى تستفيد قراهم أنفسهم من مواهبهم وكفاءاتهم .

ب — إحصاء تقريبياً تقدر فيه إمكانيات هذه القرى بعد بضعة سنوات وحاجة كل قرية أو مجموعة من القرى المتجاورة الصغيرة إلى ذوي الاختصاص في الشؤون العامة سواء في الإدارة أم التعليم أم الصحة أم العمران الخ ... ووضع برنامج تعليمي خلال هذه السنوات يقوم على اختيار عدد من الأفراد في كل قرية تكفل الحكومة تثقيفهم وتوجيههم نحو الاختصاص المطلوب على نفقتهما الخاصة ليعملوا الإدارة بعدئذ في مناطقهم .

ج — ومتى آتى هذا البرنامج الجبار أكله أمكن للمشروع أن يضع قواعد التنظيم الإداري الصحيح للدولة السورية باعتماد نهج إداري وسط ترجح فيه كفة العناصر اللامركزية :

١ — فالعناصر المركزية تتسلسل من رئاسة الجمهورية ، والدستور قد عين اختصاصاتها في الحقل الإداري ، إلى رئاسة مجلس الوزراء والوزراء ، فتصدر آتذ قوانين تحل محل الملاكات الصادرة بالمراسيم التشريعية المعروفة يوم ٣٠/٦/١٩٤٧ . وهذه القوانين الجديدة تتضمن بياناً وافياً للأعمال التي تقوم بها كل وزارة وتقتطع من

أعمال وزارة الداخلية والاشغال العامة والاقتصاد الوطني والمعارف الأمور التي أشرنا إليها آنفاً ويبقى لهذه الوزارات في هذه الأمور الصلاحيات التنظيمية حفاظاً على مبدأ الوحدة والتنسيق بين الأعمال الادارية في مختلف أقسام الدولة ؛ ويكون المحافظون والمقيمون والمديرون بالتسلسل فيما بينهم عناصر مركزية تمثل في أطراف الدولة العنصر المركزي الأول الذي هو السلطة التنفيذية أي يمثل هؤلاء الأشخاص الدولة ويتبعون لمجلس الوزراء ووزارة الداخلية في الأمور التي تتصل بأمن الدولة ولبقية الوزراء بحسب الأعمال الادارية التي تبقى في يد العناصر المركزية ويرعاها المحافظون والمقيمون والمديرون في مناطقهم .

٢ — وأما العناصر اللامركزية فإن تكون غير البلديات القائمة في كل مكان معمر في الدولة ، وتنشأ أيضاً بلديات للمناطق الزراعية التي تعارفنا على تسميتها مزارع وأحواشاً تميزاً لها من القرى . وتتولى البلديات أعمالها الواسعة وتتقاضى هي نفسها — لا المحافظات ومجالسها — الرسوم المحلية والنسبة المئوية من موارد الدولة . وتكون وصاية الحكومة عليها مرنة لا تصدعها ولا تحملها على الخروج عن واجباتها ..

هذه هي الخطوط الرئيسية للنهج الاداري الأصلى بالنسبة لهذا الوطن السوري الناشئ . ولعلها ولو تحققت تبقى ناقصة إن لم توضع على وفاق مع الدول العربية المنضمة في هذا الشكل الاتحادي الضعيف المسمى « جامعة الدول العربية » التي أرجو أن تصبح في يوم من الأيام اتحاداً حقيقياً .

ولم نشأ أن نفيض في شرح هذه الخطوط الرئيسية للإصلاح الاداري وتعيين الطرق العملية البينة لوضعها موضع التطبيق لأن هذا قد يخرجنا عن نطاق بحثنا الموجز ، على أننا نحب أن نشير الى أن الإصلاح الاداري وهو أهم اصلاح في الدولة لا يكون في التشكيلات الادارية فحسب أو باختيار هذا النهج الاداري دون ذاك أو بتوزيع الاعمال الادارية على هذه الصورة دون تلك ، وإنما هو في الحقيقة جزء لا يتجزأ من إصلاح كامل ينبغي أن يشمل سائر وجوه الحياة العامة ، فلا يمكن

أن يؤتي أي اصلاح إداري ثمره الجني وأكله الطيب إلا اذا كان القائمون على الاعمال الادارية قد عرفوا حدود أنفسهم وقدر أعمالهم ونظروا الى الواجب الملقى على عاتقهم كوظيفة اجتماعية مقدسة فلا هم يحفخون بوظائفهم ويجعلونها للكبرياء الفارغة ولا هم بالمقابل يعتبرون أنفسهم آلات صماء تقوم بعمل يومي رتيب جاف لا روح فيه ولا حياة ..

والحقيقة أن من عناصر الضعف في جهازنا الاداري أن موظفي الدولة والقائمين على أعمالها إنما يمثلون في الحياة الادارية بوجه خاص سلطة الدولة لا أعمالها التي ينبغي ان تبدو قائمة بها على خير وجه ولانشاطها الاداري الحقيقي الذي هو عمل اجتماعي رئيسي لأن وجود الدولة كله انما يستند الى الضرورة العملية المحضة التي توحى في عالم يسعى نحو الكمال بتلبية كل حاجة اجتماعية وكل رغبة عامة للمجتمع وتفرض القيام في محيط الافراد بأعمال قد تكون فردية شخصية تقتصر على بعضهم ولكن أثرها يعود بالنفع على المجتمع كله في الواقع . ان على كل من يأخذ بنصيب من العمل الاداري في الدولة ان يستخدم سلطة الدولة بشكل يشعر الانسان بكرامة الانسان في المجتمع حين يعلم أن هذه السلطة وضعت لخدمته وتحقيق أغراضه المشروعة لا للحد من حريته والتعسف معه حتى يصل به الحد إلى الكفر بالدولة !

أما وان الجهاز الاداري هو روح الدولة في الحقيقة وقلبها الذي يضمن وجود سائر الأجزاء الأخرى فان عمل الدولة في أي ميدان لا يستقيم إلا اذا صلح هذا القلب وذلك يكون بالتنظيم الاداري الجديد الذي حاولنا أن نضع خطوطه الرئيسية وبالعامل الأخلاقي في نفوس القائمين على العمل الاداري فتكون لهم من ثقافتهم العامة والخاصة ويكون في شروط اختيارهم وسلوكهم في عملهم ما يجعلهم ناهضين بدورهم في الإصلاح الاجتماعي مؤمنين بأن الدولة شخص اعتباري يتسامى فوق الافراد ويمتد عمره أكثر من أعمارهم فالعمل الذي نفعله اليوم إنما يؤثر في الأجيال القادمة بطبيعته والخطوة الطبية التي نخطوها تضمن للدولة حاضراً سعيداً ومستقبلاً مأموناً فيتوارث الأجيال

الفصل الرابع

الموظفون العامون

القواعد التي يخضع لها الموظفون العامون
مفهوم الوظيفة العامة ، تعيين الموظفين العاميين ،
حقوقهم ، واجباتهم ، تأديبهم ، انتهاء خدمتهم ،
تبعاتهم ، كلفة أخيرة في عمال الدولة والمستخدمين العاميين .

إذا كان يقال في الحقوق الدستورية إن خير أصول الحكم هي التي تتعاون فيها السلطات المختلفة في الدولة بروح واحدة واندفاع مشترك مثلما يتعاون أفراد الفرقة الموسيقية بآلاتهم المختلفة على أداء اللحن الموسيقي أداءً مستقيماً كاملاً ، فإن هذا القول يصدق أيضاً في الحقوق الإدارية فإن خير نهج إداري هو الذي تتعاون فيه العناصر المركزية واللامركزية على القيام بأعمالها الإدارية بروح واحدة واندفاع مشترك على يد الأشخاص الطبيعيين الناطقين باسم هذه العناصر والمكونين لها ، وإن أقوم تنظيم إداري يفسد بفساد الموظفين القائمين على العمل فيه فلا يصلح الجهاز الإداري وهو قلب الدولة إلا إذا أدى الموظفون ووظائفهم بروح مخلصه وهمة صادقة وكانوا يؤلفون بمجموعهم وحدة منسجمة يؤدي كل فرد من أفرادها دوره المحض بحمد وأمانة . وفي هذا يقول Waline : « تقدر الإدارة بقدر موظفيها الذين يمثلونها ويعملون لها ، ولكن قيمة الموظفين نفسها إنما ترجع ، بمقياس واسع ، إلى مقدار

التبصّر والحكمة في القواعد التي بُني عليها نظام الموظفين » (١).

ونظام الموظفين العامين في سورية صادر بالقانون ١٣٥ المؤرخ في ١٠/١/١٩٤٥ والمعدل بالأحكام الآتية :

١ — القوانين الصادرة قبل ٣٠ آذار ١٩٤٩ وهي : القانون ٢٣٥ في ٣١/١/١٩٤٦ والقانون ٣٥٨ في ١٠/٦/١٩٤٧ والقانون ٤٢١ في ٩/٦/١٩٤٨ والقانون ٤٥٧ في ١٤/٢/١٩٤٩ .

٢ — المراسيم التشريعية الصادرة بعد ٣٠ آذار ١٩٤٩ حتى العودة الى الحياة النيابية عام ١٩٥٠ وهي تحمل الارقام والتواريخ الآتية : ٤٩ و ٥٢ في ٥/٥/١٩٤٩ و ٨٦ في ٢١/٥/١٩٤٩ و ٨٧ في ٢٣/٥/١٩٤٩ و ٩٨ في ٢٨/٥/١٩٤٩ و ١٠٧ في ٦/٦/١٩٤٩ (في الانقلاب الاول) و ١٥ في ١٢/٧/١٩٤٩ (في جمهورية حسني الزعيم) و ٣٣ في ١٧/٩/١٩٤٩ و ٥٠ في ٢٧/٩/١٩٤٩ و ٧٩ في ٣١/١٠/١٩٤٩ و ١١٣ في ١١/١٢/١٩٤٩ (في الانقلاب الثاني) و ٤٠ في ٣١/١٢/١٩٤٩ و ٣٧ في ٥/٢/١٩٥٠ و ٧٥ في ١١/٣/١٩٥٠ و ٧٧ في ١١/٣/١٩٥٠ (في عهد حكومة الجمعية التأسيسية) .

٣ — القانونان ١٣٤ و ١٣٧ الصادران في ٣٠/٩/١٠/١٩٥١ .

٤ — المراسيم التشريعية الصادرة بعد ١٢/٣/١٩٥١ وهي تحمل الارقام والتواريخ الآتية : ٤٧ في ٦/١/١٩٥٢ و ٥٧ في ١٣/١/١٩٥٢ و ٦٥ في ١٦/١/١٩٥٢ و ٦٧ في ١٩/١/١٩٥٢ و ١٠٢ في ٣/٢/١٩٥٢ و ١١٨ في ١٦/٢/١٩٥٢ و ١٢٦ في ١٩/٢/١٩٥٢ و ١٦١ في ١٠/٣/١٩٥٢ و ١٨٥ في ٣٠/٣/١٩٥٢ و ٢٢٩ في ١٥/٦/١٩٥٢ .

٥ — المراسيم التشريعية الصادرة بعد ٨/٦/١٩٥٢ وهي تحمل الارقام والتواريخ الآتية : ٤ في ١٥/٦/١٩٥٢ و ١٦ في ٦/٧/١٩٥٢ و ٤٢ في ٣٠/٧/١٩٥٢ و ٤٦

(١) انظر ص ٣٠٠ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

في ١٩٥٢/٨/٥ و ١٢٩ في ١٩٥٢/١٠/٢٠ و ١٦٦ في ١٩٥٢/١١/١٧ و ٢٥ في ١٩٥٣/٢/٤ .

وهناك قوانين أخرى تتعلق بالموظفين منها المرسوم التشريعي ٣٤ المؤرخ في ١٩٤٩/٤/٢٧ والقانونان ٢٨ في ١٩٥٠/١٠/١٧ و ٦٤ في ١٩٥١/١/٤ وهي تتعلق بأحكام التقاعد وتعويضات التسريح وهناك نصوص قانونية أخرى تتعلق بالتعويضات التي تمنح لبعض الموظفين الخ ...

تلك هي القواعد النازمة للموظفين العامين ، وسنرى تباعاً مفهوم الوظيفة العامة وتعيين الموظفين العامين ، وحقوقهم ، وواجباتهم ، وتأديبهم ، وانتهاء خدمتهم ، وشؤون تبعاتهم ، ثم نلحق بالبحث كلمة عن عمال الدولة وعن المستخدمين العامين .

أولاً - مفهوم الوظيفة العامة :

لا يقدم لنا قانون الموظفين العامين تعريفاً صريحاً لهم فنعرف منه مفهوم الوظيفة العامة ونميزها من أوضاع أخرى يكون فيها الافراد في خدمة الدولة بمختلف دوائرها المستقلة وغير المستقلة والمركزية واللامركزية ، ونحن نفتقد هذا التعريف ونشعر بالضرورة القصوى له لأن فروعاً أخرى من الحقوق تتعرض في ثناياها للأبحاث الموظفين وقد تجيء على ذكرهم بأحكام تتناول كل من يقوم على العمل في خدمة الدولة مثلاً أو تتناول فريقاً منهم تصفه بوصف خاص فكيف يتيسر لنا أن نوضح الفروق بين هذه الفئة وتلك من فئات الاشخاص الذين يتولون عملاً ما في دائرة ما في الدولة ؟

ونضرب مثلاً على ذلك قانون العقوبات الجديد الصادر بالمرسوم التشريعي ذي الرقم ٨٤ المؤرخ في ١٩٤٩/٦/٢٢ والنافذ اعتباراً من أول ايلول ١٩٤٩ فهو في الكتاب الثاني منه يقدم لنا المادة ٣٤٠ في مستهل الباب الثالث الباحث في الجرائم الواقعة على الادارة العامة سواء من الافراد العاديين على الموظفين أم من الموظفين

أنفسهم في خيانتهم وظائفهم وعدوانهم على الوظيفة والافراد ، و نرى نص هذه المادة عاماً شاملاً كل وجوه العمل في الدولة مهما كانت صفة القائم على ذلك العمل إذ « يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عام في السلك الاداري أو القضائي وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها وكل مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة » . وهكذا نرى أن قانون العقوبات يفرد الموظفين العامين بكلمة خاصة ثم ينتقل الى فئات أخرى من العاملين على خدمة الدولة ولكنه يأتي بنص واسع من جهة ثم إنه لا يذكر مع ذلك سائر فئات الموظفين ، فأين يحشر تلك الفئات التي سنراها في دراستنا بعد قليل ، هل يحشرها مع الموظفين العامين أم مع قوله كل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة ؟ ولو رجعنا الى قانون العقوبات نفسه لوجدنا أنه ينص في المادة ٣٣٠ منه عند بحث اعتصاب الموظفين على فئة يسميها باسم الموظفين الذين يربطهم بالدولة عقد عام فهل هؤلاء هم غير الموظفين العامين أم أن هذه الفئة في المادة ٣٣٠ تشمل الموظفين العامين وغيرهم من الاشخاص القائمين على خدمة الدولة ؟ هذا غيض من فيض من الامور التي يثيرها إهمال تعريف الموظفين وعدم بيان الفروق بين كل فئة منهم وبخاصة ما تمايز به الفئة التي تخضع للقانون ذي الرقم ١٣٥ الأنف الذكر والتي تسمى فئة الموظفين العامين .

لهذا كان على الحقوق الادارية ان تتدرك النقص الذي تعانيه من القانون ، سواء من القانون الاداري أم من قوانين أخرى تنطبق لبحث الموظفين بصورة عامة أو تتناول فئة منهم تحيطها بوصف خاص ، وكان عليها أن تستخلص هذا التعريف استخلاصاً من أحكام القانون . فلو رجعنا الان إلى قانون الموظفين العامين ذي الرقم ١٣٥ لوجدنا أنه مع خلوه من تعريف صريح للموظفين العامين يميزهم من غيرهم من فئات الموظفين فانه يتيح لنا أن نخرج منه بتعريف لهم وبتميزه إياهم من غيرهم وذلك من استقراء مواده المختلفة ، وبيان ذلك في الفقرة الآتية التي تقدم فيها فئات الموظفين ثم ندرس في فقرة ثانية من هذا البحث الطبيعة الحقوقية لرابطة الموظف بالدولة ، لعل ذلك كله يقدم لنا صورة صحيحة لمفهوم الوظيفة العامة .

١ - تعريف الموظفين العامين وتمييزهم من بقية فئات الموظفين :

من أحكام المواد الأولى إلى الخامسة من قانون الموظفين الأساسي ذي الرقم ١٣٥ المؤرخ في ١٠/١/١٩٤٥ ومن مقارنتها ببقية أحكام القانون نستطيع أن نستخلص هذا التعريف :

« الموظفون العاملون هم الذين يؤدون عملاً دائماً ملحوظاً في ملاكات الإدارة العامة » . ويستتبع ذلك :

١ - أولاً بيان المقصود في قانون الموظفين بالادارات العامة فهي تتألف بحسب البلاغ التفسيري الصادر عن وزارة المالية تحت رقم ٢٣/ب ١/٣٤ المؤرخ في ٢٤/٣/١٩٤٥ من الوزارات والمديريات العامة الداخلة في موازنة الدولة والموازنات الملحقة بها ، أو بحسب اصطلاحنا في النهج الإداري إنها تتألف من سائر الأجهزة المركزية ، ومن الأجهزة اللامركزية التي تنضم موازنتها إلى موازنة الدولة ، أو تلحق بها كمنؤسسات العامة القائمة على ماسميها اللامركزية الاختصاصية ، أما البلديات فلهذا موازنتها الخاصة فهي إذن لا تخضع في علاقاتها مع موظفيها إلى أحكام قانون الموظفين العامين . ويضيف البلاغ أن لهذه الادارات المقصودة بقانون الموظفين صفة دائمة إذ أنها مجموعة دوائر عامة تقوم على خدمة الصالح العام ، وهنا يأتي تفريق جديد بينها وبين الادارات العامة الموقته التي لا يشترط إحداثها بقانون شأن الادارات العامة الدائمة المعنية بقانون الموظفين وإنما تحدث بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وتكون لمدة غير محدودة كأن تكون في دور التجربة والمثال على ذلك مصلحة الانتاج الزراعي التي كانت من الادارات العامة الموقته قبل عام ١٩٥٢ ، أو تكون لمدة محدودة فتنتهي حياة الادارة العامة الموقته بانتهاء هذه المدة ويعتبر موظفو مثل هذه الادارات من المستخدمين ويوضع نظامهم وملاكهم بمرسوم تنفيذاً لحكم المادة ١٤٦ من القانون ١٣٥ إلا إذا صدر في هذا الصدد قانون خاص ونص على غير ذلك .

ولكل إدارة من الإدارات العامة ملاك يصدر مع القانون الذي ينص على إحداثها وهذا الملاك يبين الأعمال التي يُعهد بها إلى تلك الإدارة وكيفية توزيعها وعدد الوظائف اللازمة للنهوض بها ، فملاك وزارة الداخلية مثلاً صادر بمرسوم تشريعي له قوة القانون وهو يتضمن أحكاماً مفصلة في مهام هذه الوزارة وصلاحيات كل من الوزير والأمين العام وبقية الموظفين فيها وتوزيع دوائرها وعدد الوظائف المختلفة فيها والمراتب والدرجات التي يكون فيها المحافظون أو قوام المقام أو مدراء النواحي أو موظفو الإدارة المركزية أو موظفو دوائر المحافظات والأقضية والنواحي من مفتشين أو مدراء أو رؤساء دوائر أو رؤساء شعب أو منسئين أو كتاب الخ ... فهؤلاء جميعاً من الموظفين العامين إذا كانوا مستكملين سائر شروط التعيين المطلوبة لأحدى الوظائف العامة لأنه عند فقدان أحد هذه الشروط قد تتغير صفة الموظف فلا يكون من فئة الموظفين العامين بل يكون مثلاً من الموظفين الوكلاء وهذا ما يقودنا إلى بيان بقية فئات الموظفين .

٢ — ثانياً تميز فئة الموظفين العامين من بقية فئات الموظفين ، وقوام هذا التمييز ألا يكون الموظف في إدارة عامة دائمة أو لا يكون قائماً بعمل دائم أو لا يكون عمله ملحوظاً في ملاك الإدارة العامة أو لا يكون مستجمعاً شروط التعيين للوظيفة العامة . وهكذا نجد على ضوء الأسطر السابقة وبعد استطلاع سائر أحكام القانون أنه لا يدخل في عداد الموظفين العامين :

١ — موظفو البلديات فهؤلاء يخضعون للأنظمة الخاصة التي يضعها رؤساء البلديات وتصديقها السلطة الوصية وهي وزير الداخلية أو المحافظ تبعاً لنوع وموقع البلدية ، وقد يؤخذ في هذه الأنظمة عن قانون الموظفين الأساسي أو تتضمن أحكاماً تخرج عليه ، والمثال عليها نظام موظفي بلدية دمشق المسماة بالمحافظة الممتازة فهو صورة عن القانون ذي الرقم ١٣٥ في كثير من الأمور لكنه يخرج عليه في أمور أخرى .

٢ — المستخدمون العامون ، ونستعمل هذا التعبير لتمييز مستخدمي الدولة من فئة بين العمال تخضع لقانون العمل ويسمى القانون باسم المستخدمين . فالمستخدمون

العامون هم موظفو الادارات الموقنة كما بينا قبل قليل ، أو هم فئة يقومون في الادارات العامة الدائمة بأعمال لا تدخل في الملاكات الدائمة الأصلية لتلك الادارات وإنما تدخل في ملاك مستقل وتخضع إلى أحكام المرسوم ١٤٥٩ المؤرخ في ٥ أيلول ١٩٥٠ وهو مرسوم تنظيمي يشمل سائر المستخدمين العامين وهو صادر بتكليف من المشرع في صلب قانون الموظفين العامين . وهم بوجه خاص الآذنون في مختلف الدوائر العامة ، وخدم وزارة المعارف ومستخدموها ، وخدم وزارة الصحة ومستخدموها ، ومستخدمو المطبعة الرسمية ، والحراس الليلون ، والمحضرون ، وأموررو الهاتف ، والعمال الثابتون في دوائر الدولة كرؤساء الورشات والحدادين والتجارين والسائقين والميكانيكيين والكهربائيين والوقادين الخ ..

٣ — ثم ان الدولة تستخدم في بعض دوائرها عمالاً يخضعون إلى أحكام قانون العمل ذي الرقم ٢٧٩ المؤرخ في ١١/٦/١٩٤٦ وهم كل رجل أو امرأة أو مراهق يعمل في الاحوال العادية في خدمة الدولة عملاً موقتاً ولا يستفيد من أحكام قانون الموظفين العامين ولا من نظام المستخدمين العامين ، ولا بد من الإشارة منذ الآن إلى أن عمال الدولة أصبحوا يخضعون إلى أحكام الحقوق العامة دون قانون العمل فيما يتعلق بترك العمل والاستقالة ، كما سنرى في الفقرة الأخيرة الملحققة ببحث الموظفين العامين .

٤ — الموظفون المصادرون ، ومصادرة الاشخاص أمر استثنائي لا تقره الحقوق العامة إلا اذا تم في أحوال استثنائية وبموجب قانون . وقد صدر القانون ٤٠٠ في الخامس عشر من أيار ١٩٤٨ ففضى بتطبيق أحكام استثنائية في حالة اعلان الاحكام العرفية في البلاد ، ومن هذه الاحكام ما نصت عليه الفقرة العاشرة من المادة الثانية حول مصادرة الاشخاص لقاء تعويض عادل وذلك عند تعذر تأمين الحاجة بغير استعمال هذا الحق .

٥ — الموظفون العقديون ، وهؤلاء يربطهم بالادارة عقد ثنائي يعين مدة العمل وشروطه ويتم عقده باتفاق الطرفين المتعاقدين الموظف والادارة فليس للموظف من

حقوق غير ما اشتملت عليه أحكام العقد ، أما عند الاختلاف على تفسير هذه الاحكام فيرجع الى أحكام الحقوق العامة إن كان العقد من زمرة العقود الادارية او يرجع الى قانون العمل ان كان العقد من زمرة العقود الخاصة ، وسنرى قيمة التفريق بين هذين النوعين من العقود في الباب المقبل من هذا الكتاب .

٦ — الموظفون الوكلاء وهؤلاء يعينون بالاستناد الى أحكام المواد ٨٧ الى ٩٣ من قانون الموظفين الاساسي نفسه وذلك في الوظائف الشاغرة شغوراً مؤقتاً حين يؤخذ الوكيل من غير الموظفين العامين أنفسهم القائمين على وظائف أخرى فيمكن في الوكالة أن يعهد بها الى أحد الموظفين العامين اضافة الى عمله ويمكن أن يؤتى بالوكيل من غيرهم وتقصد هنا هذه الحالة الثانية ، والوكلاء يقون في الوظيفة التي يعينون لها مدة محدودة حتى تعيين الموظف الاصيل أو عودته ، وليس للوكيل أي امتياز في التعيين الاصيل للوظيفة الموكولة اليه أو لاحدى الوظائف العامة الاخرى فاذا ما أرادت الادارة إلماء الوظيفة بموظف أصيل طبقت أحكام قانون الموظفين العامين في التعيين على جميع طالبي الوظيفة سواء منهم الذي كان يشغل الوظيفة بالوكالة أم من كان لم يشغلها بالمرّة .

٧ — الموظفون الفعليون ويمكن تعدادهم فيما يلي :

آ — الشخص الذي يعين بوظيفة ما مع اهمال أحد الشروط القانونية الواجبة في هذه الوظيفة ويباشر عمله رغم وجود هذا العيب في التعيين .

ب — الموظف الذي يستمر في ممارسة أعمال وظيفته رغم انتهاء قانوناً كالموظف المستقيل أو المسرح أو المكفوف اليد أو الذي انقضى الاجل المحدود لوظيفته بالقانون واستمر على عمله عن طيب نية .

ج — الشخص الذي يأخذ الوظيفة استجلاً وغصباً لكنه ينقلب الى موظف فعلي مع الزمن حين يشغل الوظيفة باستمرار وبشكل موافق أو في حال قبول الناس قبولاً عاماً شاملاً أو قبول السلطات العامة التي تعامل هذا الشخص كما لو كان موظفاً نظامياً .

د — الافراد الذي يتطوعون في حالات الاضطرابات والثورات والحروب أو يدعون من قبل المواطنين أو السلطات للقيام بأعباء الوظائف دعوة تخرج عن نطاق القواعد القانونية في تولي الوظيفة (١) .

٨ — وأخيراً فاننا نستطيع أن نتلمس فئة جديدة من فئات القائمين على خدمة الدولة في مختير المدن والقرى بعد أن أصبحوا يتمتعون بوضع حقوقي خاص من حيث رواتبهم وإجازاتهم وحقوقهم الوظيفية وواجباتهم وانتهاء خدماتهم والتعويضات التي تترتب لهم كما نص على ذلك القانون الجديد الذي أشرنا إليه آنفاً والصادر بالمرسوم التشريعي ١٣٦ في ٢٩/١٠/١٩٥٢ (٢) .

٢ — الطبيعة الحقوقية لرابطة الموظف بالدولة (٣) :

تبين لنا من الأسطر السابقة أن فئة الموظفين العامين هي الفئة الغالبة بين فئات الموظفين ويكاد يأتي بعدها من حيث العدد والشأن فئة المستخدمين العامين ، والقليل في الدولة هم فئة الموظفين العقديين الذين يقبلون على عمل موقوت في الدولة لمدة محدودة بناء على شروط يتفق عليها بينهم وبين الادارة، فاذا تركنا هذه الفئة جانباً وتركنا فئة العمال أيضاً وتساءلنا عن بقية فئات الموظفين: ماهي الطبيعة الحقوقية للرابطة التي تربطهم بالدولة فهل هم في وضع نظامي مع الدولة أم هم في وضع تعاقدية فيكون كل من يعمل في خدمة الدولة في وضع عقدي مع اختلاف شروط العقد في كل فئة عن شروط العقد في الفئة الاخرى ؟ ماذا تقول الحقوق الادارية في ذلك ؟

البلاد التي لما تأخذ بالحقوق الادارية الحديثة لم تعرف نقاشاً في الطبيعة الحقوقية

(١) انظر في ذلك ص ٢٨٥ — ٢٨٦ و ٣٠٢ من الجزء الثاني من موسوعة جيز Jèze المشار اليها في ص ٧٨ من هذا الكتاب .

(٢) انظر هذا الكتاب ص ١٦٦ .

(٣) انظر ص ٣٠٤ — ٣٠٨ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

لرابطه التي تقوم بين الدولة وموظفيها بل لعلها استقرت على أن هذه الرابطة تخضع للحقوق الخاصة بتنظيم القواعد التي تربط بين الأفراد في الحياة العادية حين يضع بعضهم عمله في خدمة الآخرين، وهذه انكسرت مثلاً كان الموظف فيها يعتبر في خدمة الملك الشخصية حتى كان كل ملك في بدء ولايته — إلى عهد إدوار السابع — مضطراً لإصدار أوامره الصريحة بإبقاء الموظفين في مناصبهم وإلا انتهت خدمتهم بزوال الملك السابق ...

أما البلاد التي نهجت نهجاً إدارياً بالمعنى الذي قدمناه في كتابنا هذا ورسخت فيها قواعد الحقوق الإدارية بمفهومها الحديث الذي يميز هذه القواعد من سائر القواعد الأخرى ، فقد عرفت جداً مستمراً في هذا الموضوع فن الفقهاء فيها من يجعل الرابطة بين الموظف والدولة قائمة على عقد عام يخضع لأحكام الحقوق العامة ومنهم من يقول على العكس إن مجموعة الأحكام التي تنظم حقوق الموظف والتزاماته موضوعة بالقوانين والأنظمة التي تخضع لقاعدة التبدل الدائم وفي يد الإدارة أن تستصدر فيها ما تشاء من التغيير دون أن يستطيع الموظف شيئاً بالمقابل أو يكون له تلقاء الإدارة حق مكتسب . وهكذا قامت في هذا الصدد نظريتان رئيسيتان :

الأولى تقول إن الموظف في وضع تعاقدية والثانية تقول إنه في وضع نظامي .

١ — أما القائلون بأن الموظف في وضع تعاقدية فيرجعون إلى قرار صادر عن مجلس الدولة الفرنسي في ٧ آب ١٩٠٩ في قضية Winckell ، والغريب في هذا الصدد أن مجلس الدولة مع أنه يعتبر الموظفين في وضع نظامي يستعمل في قراره هذا هذا التعبير «عقد عام أو عقد من عقود الحقوق العامة Contrat de droit public» ليعبر عن الصلة بين الموظف والدولة .

ويدعم هؤلاء الفقهاء رأيهم بقولهم إن الموظف يدخل الوظيفة بمحض رضائه بل إنه في أغلب الحالات يرشح نفسه للوظيفة فكأنما يقدم إيجاباً وتعينه الدولة فكأنما تعطي قبولاً وبذلك ينقذ العقد . وإذا كان الموظف العام لا يناقش مسبقاً في شروط العمل والتعويضات فلا أن العقد الذي ارتضاه لنفسه مع الدولة هو من عقود الإذعان

Contrats d'adhésion التي لا يسبقها نقاش في شروطها بل. يقبل عليها الناس بطوعهم مع علمهم بالشروط الموضوعه من قبل .

٢ — وأما القائلون بأن الموظف في وضع نظامي فيردون أولاً على ما استمك به بعض الفقهاء من التعبير الوارد في قرار مجلس الدولة الآنف الذكر بأن مجلس الدولة نفسه يقرر في مسائل الموظفين حلولاً لا تتفق والفكرة التعاقدية في شيء بل تعتمد على أن الموظف إنما هو في الحقيقة في وضع نظامي صرف .

ولو فرضنا جدلاً أن العقد المزعوم بين الموظف والدولة هو عقد عام أي عقد إداري، ولهذا ترى قضايا الموظفين أمام القضاء الإداري على ضوء القواعد الناطقة للعقود الإدارية، فإن من المعروف أن الدولة إذا كانت تستطيع أن تعدل وتغير في هذا النوع من العقود من تلقاء نفسها وأن تلزم المتعاقد معها باحترام رغبتها فإن عليها بالمقابل أن تعوض عليه من الضرر اللاحق به بسبب هذا التعديل والتغير، أما الموظف فليس له أي حق تجاء الدولة إذا ما تغيرت القوانين والأنظمة التي كان يستفيد منها وأصبحت تلك التي تقوم مقامها قليلة العود عليه سواء من حيث راتبه الحالي أم من حيث تعويضاته المستقبلية .

وفي هذا يتبدى الفرق الجلي بين الموظفين العامين واضرابهم وبين العمال العاديين فالوضع الحقوقي للموظف أبعد ما يكون عن الوضع الحقوقي للعامل في حياة الأفراد، فإن بين العامل ورب العمل عقداً مكتوباً أو مفروضاً لا يستطيع رب العمل تغييره إلا برضاء العامل نفسه ، أما الدولة فتستطيع في كل حين أن تعدل القوانين والأنظمة النافذة على الموظفين بغير رضائهم ودون التعويض عليهم وهذا لا يتفق مع أحكام التعاقد في الحقوق الخاصة ولا يأتلف مع ما جرى عليه القضاء الإداري نفسه من التعويض على الأفراد من صندوق الدولة حين تعدل هذه عقوداً إدارية بينها وبين الأفراد دون رضائهم . وهنا يتجلى الأثر البعيد لارادة الإدارة الوحيدة الطرف يسدو في المقررات الإدارية التي تتخذها بحق الموظفين في جميع علاقاتها معهم وهي ليست من العقود في شيء، فإذا كانت قضايا الموظفين ترى أمام القضاء الإداري فليس

لأن صلهم بالدولة من قبيل العقد العام الذي يختص به القضاء الاداري وليكن
لأنهم يخضعون للمقررات الادارية في الحقيقة والقضاء الاداري هو وحده المختص
في النظر في شكاوي الأفراد منها لإبطالها أو في دعاوي التعويض الناجمة
عن تنفيذها .

٣ — بعد هذه المناقشة العامة نتساءل ما هو وضع الموظفين في سورية ؟ وفي
الجواب فالتا نذكر أولاً من قبيل الاستثناس أن القانون الفرنسي الحديث للموظفين
الصادر في ١٩ تشرين الأول ١٩٤٦ ينص بصراحة على أن وضع الموظفين تجاه الدولة
هو وضع نظامي في حين أننا لا نجد نصاً صريحاً مماثلاً في القانون السوري . على
أننا نثبت بكثير من اليسر أن الموظف العام السوري هو في وضع نظامي :
أ — فهو لا يستطيع أن يطلب معاملة خاصة به تختلف عن تلك التي يسام بها
سائر الذين يشغلون منصباً مثل منصبه فليس لأحد مديري الناحية مثلاً أن يطلب
إعطائه تعويض تمثيل إذا كان مسدراً النواحي لا يستحقون قانوناً مثل
هذا التعويض .

ب — كذلك لا يستطيع ان يغير من وضعه ولمصلحته بعقد يعقده مع السلطة
التي عينته موظفاً عاماً فليس لأحد المعلمين مثلاً إذا عين لوظيفة عامة يستوي فيها
مع سائر المعلمين أن يعقد عقداً مع وزارة المعارف يخفض عدد الساعات التي يعطيها
عن النصاب الواجب عليه إملأؤه أو يزيد راتبه عن ذلك الذي يتقاضاه في مثل منصبه
زملاؤه . على العكس ، إن الدولة تستطيع أن تعقد عقداً مع أحد الموظفين العامين
لمصلحتها فينضم بشروط جديدة الى الشروط العامة ويضع على عاتق الموظف التزامات
جديدة كالعقد المبرم مع أحد الموظفين الموفدين للدراسة أو التمرين ليقضي في خدمة
الدولة ضعف المدة التي تنفق فيها عليه الدولة فلا يستطيع أن يترك العمل في دوائرها
قبل انقضاء هذه المدة إلا اذا دفع للدولة ضعف ما انفقت عليه .

ج — وليس للموظف العام في سورية حقوق مكتسبة ليستملك بها تجاه

الدولة إذا شاءت هذه أن تعدل تعديلاً أصولياً الأحكام التي كانت تنظم أوضاع الموظف حين دخوله الوظيفة .

والمعروف في سورية الآن أن الموظفين العاملين يتقاضون رواتب أساسية تضاف إليها ضمايم قانونية بنسب معينة، كما يستحقون تعويضات أو راتباً تقاعدياً عن خدماتهم في الدولة بعد مدة معينة، فليس لأحدهم أي حق تلقاء الدولة إذا ما صدر تشريع بتعديل هذه الضمايم مثلاً أو بتعديل التعويضات أو المدد أو النسب المحددة لحساب الحقوق التقاعدية ، فليس لأحد من الموظفين أن يقول إنه دخل الوظيفة على أساس النسب الأصلية الأولى وأنها ينبغي أن تبقى قائمة لا تتغير لتعلق حقوقه بها (١) .

إن السبب الرئيسي في هذا الوضع الذي تخضع الحقوق العامة الموظف له هو أنه لو اضطرت الدولة إلى احترام الوضع الذي يكون عليه الموظف حين دخوله الوظيفة فلا تعدل القوانين والانظمة التي كانت قائمة آنذاك إلا برضائه فإن هذا يقوم عقبة في وجه كل اصلاح اداري أو تنظيم جديد للدوائر العامة ، والدوائر العامة تقوم على خدمة الصالح العام وهذا وحده يغتفر لنا الحد قليلاً من المصالح الخاصة للأفراد ومنهم الموظفون ، ثم إن الضرورات قد تقضي باختصار النفقات في الموازنة فتجد الدولة أيسر السبل إلى تحقيق هذا الاقتصاد أن تخفض رواتب الموظفين مثلاً ، ومثل هذه الضرورات إنما يملها أيضاً الصالح العام وحده وتفقد عنده المصلحة الخاصة شيئاً من شأنها وقدسيته . فالفرد الذي يقبل على الوظائف العامة ينبغي أن يقدر أن مصلحته الخاصة قد تتعرض للخسران ، فهذا الوضع النظامي الذي يخضع له هو من جملة امتيازات الادارة باسم الصالح العام . وجدير بالذكر هنا أن امتياز الادارة هنا امتياز حقوقي وأنه لا يرجع فيه جانب الادارة في السلطة فقط كما أضحي عليه أكثر امتيازاتها ، بل إنه

(١) انظر مثل هذه المناقشة في ص ٧٣ — ٧٤ من كتاب Rolland المشار اليه

ما يزال جانب الإدارة هنا راجحاً على الأفراد في الحق والسلطة في الوقت نفسه (١).

ثانياً — تعيين الموظفين العمامين:

نصت الفقرة الأولى من المادة الثالثة والثلاثين من الدستور السوري لعام ١٩٥٠ على أن لكل سوري حقاً في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة بالقانون. على أن الدستور لم يترك لواضع القانون وضع سائر الشروط في التعيين تبع هواه بل تدارك بنفسه أهم هذه الشروط وهو شرط المسابقة لتحقيق تكافؤ الفرص بين المواطنين فأوجب في الفقرة الثانية من نفس المادة أن يكون التعيين للوظائف من دأمة وموقنة في الدولة والادارات العامة الملحقه بها والبلديات بمسابقة عامة. ولئلا يكون النص قاسياً شديداً مع ذلك فإن هذه الفقرة قد خولت واضع القانون حق الاستثناء من شرط المسابقة، ولكن ذلك يكون بالطبع للضرورة والضرورة تقدر بقدرها فلا يكون الاستثناء إلا في حدود ضيقة كيلا ينقلب الاستثناء — إذا ما توسع — إلى قاعدة تطغى على المبدأ العام الذي نادى به الدستور وهو مبدأ المسابقة.

ولم يوضع بعد قانون جديد يتفق وأحكام الدستور في صدد تعيين الموظفين، والنصوص المعمول بها إلى الآن تتجه على العكس نحو توسيع مبدأ الاستثناء من المسابقة وبخاصة في وظائف الحلقة الأولى كما سنرى بعد قليل. وسنقسم بحثنا الى فقرات ثلاث فنرى أولاً أصول التعيين العامة ثم نرى شروط التعيين في الحالة العامة وننتقل منها الى حالات استثنائية.

١ — أصول التعيين العامة :

يقصد بأصول التعيين تحديد السلطة التي تقوم به ومعرفة نوع المقررات الادارية التي يتم بها التعيين تبعاً لمرتبة الوظيفة.

والوظائف العامة في سورية مصنفة في ثلاث حلقات (المادة ٦ من القانون ١٣٥ المعدل بالقانون ٣٥٨ في ١٠/٦/١٩٤٧ والمرسومين التشريعيين ١١٣ في ١١/١٢/١٩٤٩ و ٧٥ في ١١/٣/١٩٥٠). أما الحلقة الاولى فتضم المرتبة الممتازة وخمس مراتب هي المرتبة الاولى حتى الخامسة ، وأما الحلقة الثانية فتتألف من أربع مراتب هي السادسة والسابعة والثامنة والتاسعة . ولم يبق في الحلقة الثالثة إلا المرتبة العاشرة (بعد أن الغيت المرتبة الحادية عشرة بالمرسوم التشريعي ١١٣) .

وقد نصت المادة ١٣ من القانون ١٣٥ (المعدل بالمرسوم التشريعي ٧٥ الذي قضى بإلغاء المرتبة الاستثنائية) على أن التعيين للوظائف العامة يكون :

- ١ — بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء من أجل المرتبتين الممتازة والاولى .
- ٢ — بمرسوم يصدر بناء على اقتراح الوزير من أجل المرتبتين الثانية والثالثة .
- ٣ — بقرار وزاري بناء على اقتراح الأمين العام من أجل المرتبتين الرابعة والخامسة .
- ٤ — بقرار من الأمين العام لوظائف الحلقتين الثانية والثالثة في الادارة المركزية .

٥ — بقرار من المحافظ بناء على اقتراح رئيس المصلحة لوظائف الحلقتين الثانية والثالثة في منطقة المحافظة .

هذه هي الأصول العامة . وقد جاء في نصوص قانونية مختلفة ذكر أصول خاصة في التعيين تغاير الأصول العامة منها ما يتعلق بتعيين المحافظين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ولو كانوا من المرتبة الثانية ، ومنها ما يتعلق بتعيين سائر موظفي السلك الخارجي الذين هم دون المرتبة الاولى بمرسوم بناء على اقتراح وزير الخارجية الخ ...

٢ — شروط التعيين في الحالة العامة :

جاء القانون على ذكر شروط التعيين في الحالة العامة في مواده الثامنة والحادية

عشرة والثانية عشرة وهي سبعة شروط : الجنسية ، السن ، الصحة ، براءة الذمة نحو خزينة الدولة ، حسن السيرة ، الشهادة العلمية ، والمساقة .

١ — أما في الجنسية فقد اشترط القانون للتعين في إحدى الوظائف العامة الشاغرة أن يكون طالب التعيين سورياً منذ خمس سنوات على الأقل ويكون اثبات ذلك بصورة عن قيد النفوس تصدر عن دائرة الاحوال المدنية وتصرح هذه في ذيلها أن صاحب القيد سوري منذ خمس سنوات ، ويستثنى من شرط الجنسية الفلسطينيون العرب الذين يمكن قبولهم كموظفين عامين في الدولة مع احتفاظهم بجنسيتهم الاصلية (المرسوم التشريعي ٣٣ في ١٧/٩/١٩٤٩) . وقد قضت المادة ٤١ من المرسوم التشريعي ٣٧ المؤرخ في ٢/٥/١٩٥٠ بوجوب طرد الموظف في حال ترك الموظف الجنسية السورية أو تجريده منها ويتم الطرد بمرسوم وبدون قرار من مجلس التأديب .

ولا يعني هذا ان الاجانب لامكان لهم في وظائف الدولة وإنما يمكن تعيينهم عند الحاجة ولكن لا كموظفين عامين في عمل ثابت في ملاكات الادارات العامة وانما هم يعينون كموظفين عقديين (١) بموافقة رئاسة مجلس الوزراء ، كذلك يمكن تعيين السوريين انفسهم والفلسطينيين العرب (٢) بالتعاقد فلا يكونون آئذ موظفين عامين بل عقديين .

٢ — وأما في السن فقد وضع القانون حداً أدنى هو سن الثامنة عشرة ولم يضع حداً أعلى يؤخذ به في سائر الوظائف بشكل عام ، غير أن من البدهة أنه لا يقبل في الوظائف العامة من تجاوز سن التقاعد وهي في القانون للموظفين المدنيين ستون سنة وهذا مؤيد على كل حال بنص المادة الثامنة من المرسوم التشريعي ٣٤ المؤرخ في ٢٧/٤/١٩٤٩ والمتعلق بالتقاعد .

(١) انظر هذا الكتاب ص ٢١٥ .

(٢) انظر من أجل الفلسطينيين بلاغ مجلس الوزراء المؤرخ في ٢٤ شباط ١٩٥١ تحت

ويلحق بشرط السن ألا يكون طالب الوظيفة مطلوباً لخدمة العلم إلا إذا كان معقياً منها أو مؤجلاً سوجه اليها بسبب من الاسباب القانونية التي أتت عليها المادة ٣٩ من قانون خدمة العلم الصادر بالمرسوم التشريعي ٧٧ المؤرخ في ١١/٣/١٩٥٠ .

٣ — وأما في الصحة فقد اشترط القانون أن يكون طالب الوظيفة سالماً من الامراض والعاهاات التي تمنعه من القيام في جميع أنحاء الدولة بالوظيفة التي ستوكل اليه وقد أوجب البلاغ الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء في ٣/٦/١٩٤٥ بيان الوظيفة التي يتقدم الشخص اليها عند إحالته الى اللجنة الطبية الفاحصة لتكون هذه على بينة من أمرها فتثبت في تقريرها ما اذا كان ذلك الشخص قادراً على القيام بالوظيفة المينة في كافة أنحاء الدولة وكان معافى من الامراض السارية وغير ذي عاهة أو غير معلول علة تقضي المصلحة العامة بعدم تعيينه بسببها .

٤ — وأما براءة الذمة نحو خزينة الدولة فتثبت ببيان من الدوائر المالية في المنطقة التي يقيم فيها طالب الوظيفة يشهد بأن هذا الشخص غير مدين للخزينة ، ويمكن تأجيل تقديم هذه الوثيقة الى ما بعد ظهور نتائج المسابقة التي تجري للوظيفة .

٥ — أما ما يتعلق بحسن السيرة ففي ذلك تفصيل :
أ — يجب أن يكون طالب الوظيفة حسن السيرة والاخلاق وهذا يثبت بشهادة خطية من مختار وإمام المحلة التي يقطن فيها .

ب — ويجب أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية وغير محكوم بجناية او بجنيحة شائنة او بعقوبة حبس تتجاوز مدتها السنة . وهذا يثبت بصورة عن السجل العدلي للشخص المتقدم الى الوظيفة .

وليس في الامر من صعوبة إلا فيما يتعلق بالجنة الشائنة فالقانون ١٣٥ اكتفى بالفقرة السادسة من المادة الحادية عشرة بأن نص على ألا يكون طالب الوظيفة محكوماً بجناية او مجرم شائن دون ان يبين ما يقصده بهذا التعبير .

وقد كان قانون الموظفين الاول الموضوع بالقرار ١٣٥ الصادر في ٢٠/٣/١٩٢٦ ينص في الفقرة (و) من مادته الاولى — في معرض تعداد الشروط الواجب توفرها

لقبول الموظف — ألا يكون محكوماً عليه بجناية أو بمادة رشوة أو اختلاس أو سرقة أو سوء ائتمان أو إفلاس عادي أو احتيالي أو ممارسة إغراء القصر على إيتاء المنكر أو هتك العرض وارتكاب الفحشاء علناً .

ولكن هذا القرار ١٣٥ لعام ١٩٢٦ ألغي بالقانون ١٣٥ لعام ١٩٤٥ دون ان يأتي القانون الجديد بنص مماثل لما ورد في القانون الأول . وقد استفتيت وزارة العدل السورية في صدد بيان الجنب الشائنة التي تمنع من القبول في الوظيفة فأجابت (بكتاب لها مؤرخ في ٢٨/٣/١٩٥٠) أنه ليس في قانون العقوبات الجديد (النافذ اعتباراً من أول أيلول ١٩٤٩) ولا في قانون الجزاء العثماني ولا في القوانين الخاصة الأخرى نص يتضمن تعريفاً صريحاً للشائن من الجرائم الجنحية ولهذا لا بد من البحث عن نصوص يستعان بها ولو بطريقة الاستدلال والاستنباط على إيضاح هذا الأمر ، وهذه النصوص هي :

١ — القرار ١٣٥ لعام ١٩٢٦ بما نص عليه من جرائم معينة .
٢ — قوانين العقو العديدة التي تستثني الجرائم الآتية : جرائم الشهادة واليمين الكاذبتين ، وجرائم العرض والسرقة والتزوير والتزيف والاحتيسال وإساءة الأمانة وإساءة استعمال الوظيفة والافلاس الاحتمالي والفرار من الجندية والحيانة الوطنية .

٣ — قانون ابدال الحبس بالغرامة الذي استثنى أيضاً الجرائم الآتية : جرائم العرض والسرقة وإساءة الأمانة والاحتيسال والتجاوز على قانون الدولة أثناء الوظيفة او بسبب اجراء الوظيفة .

٤ — ما جاء في المادة ١٣ من قانون المحاماة لعام ١٩٣٠ من أن المحامي المحكوم عليه حكماً قطعياً بجناية أو جنحة تمس الشرف كالسرقة والاحتيسال والتزوير وإساءة الامانة وشهادة الزور واليمين الكاذبة وما أشبه ذلك من الجنب يحذف اسمه النخ ..

ويخلص جواب وزارة العدلية من هذا كله إلى أن الجنب الشائنة بحسب المعنى

اللغوي وعلى ضوء النصوص الآتية الذكر هي التي يكون لها أثر بارز في ثلم شرف المحكوم عليه ، وأن لأولي الامر تقدير نوع الجرم الشأن على ضوء هذه الاعتبارات . على أن مجلس الوزراء السوري الذي اكتفى باحالة هذه الفتوى الى الدائرة التي طلبتها لم يصدر فيها بلاغاً عاماً يُحدد تحديداً كافياً تطبيق الفقرة السادسة من المادة الحادية عشرة من قانون الموظفين ١٣٥ لعام ١٩٤٥ ولا صدر نص تشريعي صريح في ذلك وهكذا بقي تعبير الجرم الشأن على إطلاقه من غير تحديد صريح .

ونستطيع أن نضيف إلى سجل الجرائم الشائنة ماورد في المادة ٤١ من المرسوم التشريعي ٣٧ المؤرخ في ١٩٥٠/٢/٥ المتعلق بمجلس التأديب وهي الاختلاس وإساءة استعمال السلطة والاخلال بواجبات الوظيفة وتزوير السجلات والبيانات الرسمية وتنظيم المصدقات الكاذبة . فاذا ما جمعنا الآن كافة الجرائم الشائنة التي عددناها ووقفنا منها عند الجريح وجدنا أنها على سبيل المثال لا على سبيل الحصر تمنع من قبول طالب الوظيفة كما تمنع من بقاءه فيها إذا ما ارتكب الموظف العمل الشأن بعد انتسابه للوظيفة لأن ما لا يجوز ابتداء لا يجوز انتهاء وهذه الحالة الأخيرة مؤكدة بالفقرة الثالثة من المادة ٢٧ من قانون الموظفين .

٦ — أما في الشهادة العلمية فقد اشترط القانون شهادة التعليم العالي (الاجازة أو ما يعادلها أو يفوقها) في وظائف الحلقة الأولى ؛ وشهادة التعليم الثانوي أو ما يعادلها في وظائف الحلقة الثانية وقد اشترط على أصحابها بتدبير لائحة ألا يجمعوا بين الوظيفة والدراسة في الجامعة ؛ وشهادة التعليم الاكلي في وظائف الحلقة الثالثة ويجوز الاستعاضة عنها بشهادة التعليم الابتدائي في حال عدم وجود مرشحين يحملون شهادة التعليم الاكلي .

٧ — أما الشرط السابع فهو شرط المسابقة وقد نصت المادة ١٢ من القانون ١٣٥ لعام ١٩٤٥ المعدلة بالقانون ٣٥٨ لعام ١٩٤٧ على أنه لا يجوز التعيين للوظائف العامة إلا بنتيجة مسابقة تحدد شروطها من قبل السلطة القائمة على التعيين على أن تنشر هذه الشروط في الجريدة الرسمية وفي صحيفة محلية واحدة إن وجدت وإلا ففي إحدى صحف العاصمة الأكثر انتشاراً وفي بهو مركز الحكومة في سائر المحافظات قبل تاريخ إجراء المسابقة بمدة لا تقل عن خمسة عشر يوماً .

ويشترط للقبول في المسابقة استكمال سائر الشروط الستة السابقة ماعدا شرط براءة الذمة فيمكن تعليقه إلى ما بعد ظهور نتيجة المسابقة ، ويشترط القانون إعلان أسماء المقبولين في المسابقة والناجحين فيها .

أما تعيين الناجحين فيكون بالتسلسل حسب درجاتهم وتسقط حقوق غير المعينين منهم بانقضاء سنة على إعلان نتيجة المسابقة ، ويكون التعيين في الدرجة الدنيا لمرتبة الوظيفة ، ويعتبر الشخص المعين متمرناً لمدة سنتين ويمكن تسريحه أو تنزيل درجته أو مرتبته إذا لم تثبت مقدراته خلال هذه المدة دون أن يحق له المطالبة بأي تعويض ، وهو يصبح مؤصلاً بحكم القانون إذا لم يسرح أو تنزل درجته أو مرتبته بعد انقضاء مدة التمرين .

هذه هي شروط التعيين في الحالة العامة ، لكن ثمة تعيناً استثنائياً في حالات استثنائية نراها في الفقرة التالية .

٣ — التعيين في الحالات الاستثنائية :

من هذه الحالات ماورد عليه النص في القانون ١٣٥ نفسه لعام ١٩٤٥ وفي تعديلاته ، ومنها ما نصت عليه المراسيم التشريعية الناضجة لملاكات الادارات العامة والصادرة يوم ١٩٤٧/٦/٣٠ وتشاريع مماثلة لها ، ومنها ما يفتح باب الاستثناء على مصراعه ، ومنها ما يقيد بقيود وحدود ، وما نحن أولاء نستعرض أهم هذه الحالات فيما يلي :

١ — التعيين دون التقيد بشرط المسابقة : ويكون ذلك بشكل واسع أو بشكل محدود ، فهو يكون بشكل واسع استناداً إلى احكام المادة الخامسة عشرة من القانون ١٣٥ لعام ١٩٤٥ المعدلة بالرسوم التشريعي ١٢٩ المؤرخ في ١٩٥٢/١٠/٢٠ التي خولت مجلس الوزراء لأسباب استثنائية يعود تقديرها اليه تعيين موظفين في المراتب الثالثة والثانية والاولى والممتازة دون التقيد بشرط المسابقة ، ويجوز للمجلس أيضاً

تعيين موظفين في المرتبتين الرابعة والخامسة دون التقيد بشرط المسابقة ولكن ضمن حدود خمس الوظائف المحددة في الملاك لسلك مرتبة من هاتين المرتبتين .

وقد يكون التعيين دون التقيد بشرط المسابقة في حدود ضيقة نصت عليها المراسيم التشريعية النازمة للملاكات الادارات العامة والصادرة في ١٩٤٧/٦/٣٠ منها مثلاً مايتعلق بتعيين المحافظين وقوام المقام ومدراء النواحي كما رأينا من قبل ، ومنها مايتعلق بتعيين خريجي دور المعلمين والمعلمات والمعهد العالي للمعلمين في الوظائف التعليمية ، ومنها مايتعلق بتعيين الموفدين ضمن الشروط القانونية بناء على تفوقهم في الدراسة أو نجاحهم في مسابقة الايفاد بعد أن يعودوا من البلاد التي أوفدوا للتخصص فيها بعد إحرازهم شهادة التخصص المطلوبة الخ ..

كذلك أجازت المادة ١٤ من القانون ١٣٥ بصورة استثنائية وفي حال عدم وجود موظف مسجل في جدول الترفيع للوظيفة الشاغرة ، تعيين حاملي شهادات التعليم العالي او المهني الذين اشتغلوا بصورة مستمرة في المهنة التي تخولهم شهادتهم ممارستها لاحدى المراتب في الوظائف العامة من ذات اختصاصهم بشرط ألا تقل مدة اشتغالهم عن المدة المشترطة للترفيع التي يجب أن يقضيها الموظف حامل نفس هذه الشهادات للوصول إلى تلك المرتبة . ويتم هذا التعيين الاستثنائي أيضاً دون التقيد بشرط المسابقة .

٢ — التعيين دون التقيد بالمرتبة : ويكون ذلك أيضاً بشكل واسع أو بشكل محدود ، فهو يكون بشكل واسع على نحو ما رأينا في الفقرة السابقة من صلاحيات مجلس الوزراء ، وهو يكون بشكل محدود على نحو ماورد النص عليه في المادة الرابعة عشرة من ائقانون ١٣٥ كما بينا في الفقرة السابقة من حيث التعيين للوظائف الشاغرة من بين حملة شهادات التعليم العالي او المهني ، أو على نحو مايرد عليه النص في بعض الملاكات النازمة للادارات العامة .

ذلك لأن الأصل في التعيين لوظائف الحلقة الاولى مثلاً أن يكون في أدنى درجة من أدنى مرتبة أي في الدرجة الثانية من المرتبة الخامسة ، ولكننا نرى أن الاستثناء الواسع يقضي بالتعيين في أي مرتبة من مراتب الحلقة الاولى ، أما الاستثناء

الضيق فيكون في الحالة النادرة التي نصت عليها المادة الرابعة عشرة أو حين تفتح بعض الملاكات باب الاستثناء من حيث المرتبة لمدة معينة أو لمدة غير محدودة أو تنص ملاكات خاصة على تعيين حملة الاجازة رأساً في الدرجة الاولى من المرتبة الخامسة كما هو شأن ملاك وزارة العدل أو في الدرجة الثالثة من المرتبة الرابعة كما هو شأن وزارة المعارف في تعيين خريجي المعهد العالي للمعلمين أو يعين حامل الدكتوراه في الطب في المرتبة الخامسة في بعض الملاكات وفي المرتبة الرابعة في ملاكات أخرى أو يعين حامل الدكتوراه في الحقوق في المرتبة الرابعة أو يعين حامل الاجازة في الحقوق مع شهادة اختصاص مالية في المرتبة الرابعة في وظائف وزارة المالية الخ ..

هذه الاستثناءات على تنوعها كثيرة في ملاكات دوائر الدولة لأن قانون الموظفين لم يأت بنصوص موحدة صريحة قاطعة في هذا الصدد من جهة ولأن حاجة دوائر الدولة الناشئة من جهة ثانية كانت تدفع إلى الاستثناء ، ولا شك ان روح الدستور الجديد لعام ١٩٥٠ ونصوصه وواجب تحقيق المساواة بين المواطنين في طلب الوظيفة والحصول عليها ، كل ذلك يتطلب ان يكون الاستثناء ضيقاً جداً ولهذا نرى وجوب تعديل القوانين والمراسيم التشريعية الدائرة حول التعيين تعديلاً يقوم على مبدأ موحّد في كافة دوائر الدولة .

٣ — تعيين العنصر النسائي في الوظائف العامة : لم تكن النسوة مقبولة في

التعيين قبل صدور القانون ١٣٥ لعام ١٩٤٥ لغير بعض الوظائف المحدودة كالتعليم في المدارس والمعاهد النسوية أو كالقبالة والتمريض بالرغم من ان الدستور السوري لعام ١٩٣٠ لا يفرق بين السوري والسورية في الحقوق إذ يستعمل كلمة « السوري » في سائر مواضع البحث عن حقوق المواطنين ، والتفسير القوي لهذا التعبير يعني ان كلمة سوري تشمل السورية في الوقت نفسه .

فلما صدر القانون ١٣٥ لم يذكر بصراحة إن كان يفرق بين السوريين والسوريات في التعيين ولم يذكر في اية مادة منه إن كان قبول النسوة يقتصر على وظائف محدودة ، بل إن المادة ٥٧ منه المتعلقة باجازة الأمومة كانت تعطي هذه الاجازة « للاستاذات

والمعاملات » فعدلت بالقانون ٣٥٨ لعام ١٩٤٧ واصبحت هذه الاجازة تعطى لسائر « الموظفين الخوامل » ، وجاءت المراسيم التشريعية الصادرة يوم ١٩٤٧/٦/٣٠ تنظم ملاكات الادارات العامة ولا تفرق صراحة بين موظفين وموظفات .

ومع ذلك فان عمل الموظفين ظل محصوراً في نطاق معين وكان يبدو تعيينهن من قبيل الاستثناء ولكنه استثناء فعلي لا قانوني لأن القانون لا يمنع في رأينا من مساواتهن بالرجال في الوظيفة ، ولكنها الفكرة الثابتة حول أهلية المرأة هي التي تستبعد مثلاً تعيين النسوة في مناصب الادارة العليا أو في وظائف القضاء والضابطة..

أما الدستور الجديد لعام ١٩٥٠ فقد أورد لفظة « السوري » في بعض المواضع وهو يعني بها الجنسين كما فرق في موضع معين بين سورين وسوريات فهو مثلاً قد أعلن بصراحة المساواة بين الرجال والنساء في حق الانتخاب ولكنه لم يعلن هذا الحق في الترشيح . وهو حين يتحدث عن حق المواطنين في تولي الوظائف العامة يطلق هذا الحق لكل سوري دون أن ينص على المساواة الصريحة بين السوريين والسوريات ونحن في ذلك بين أمرين فاما أن نصرف تعبير « لكل سوري » إلى الجنسين وإما أن نجعل سكوت الدستور عن المساواة في الوظيفة بعد أن ذكر هذه المساواة في الانتخاب مثلاً إنما يُفسر بأنه يميل الى قبول الأمور كما كانت قائمة من قبل ، أي أن يكون للنسوة حق التعيين في بعض الوظائف لا في سائر وظائف الدولة وذلك في نطاق الاستثناء الفعلي الذي وصفناه لأن استثناء النسوة لا يقوم على نص في القانون .

ونحن نرى كيف أن الزمن بدأ يغير ، وإن كان هذا التغيير يتم بشكل بطيء أو مفاجيء ، من هذه النظرة إلى حرمان النسوة من حق طلب الوظيفة على حد سواء مع الرجال وبخاصة بعد أن تسلمت الحكومات الوطنية اعتباراً من مطلع عام ١٩٤٤ الدوائر التي كانت تديرها السلطات الفرنسية في سورية وفي هذه الدوائر عدد كبير من الموظفين اللائي بقين في أعمالهن كموظفات أو مستخدمات (ومثالهن عاملات الهاتف) وبخاصة أيضاً بعد أن تكاثرت عدد اللائي يحملن شهادات التعليم العالية التي تؤهل

للتعيين في غير سنك التعليم ، وقد درجت بعض الدوائر على تعيين منشآت أو ناسخات ممن لم يبلغن التحصيل الجامعي ، وذهبت وزارة الاقتصاد الوطني إلى تعيين مفتشات للعمل أو رئيسات شعب في دوائر تفتيش العمل بمقتضى نص صريح في المادة ٢٤٠ من قانون العمل ذي الرقم ٢٧٩ لعام ١٩٤٦ ، كما ذهب ديوان المحاسبات أخيراً ، خلال عام ١٩٥٢ ، إلى تعيين مراقبات من حملة الاجازة في الحقوق ، وقد يأتي يوم تهيج فيه أكثر دوائر الدولة في سورية على قبول النسوة في الوظائف العامة إذا لم يصدر قانون فاصل في هذا الصدد .

على أن سورية ليست وحدها المترددة في هذا الموضوع فان كثيراً من الدول لا تضع حدوداً فاصلة تبين الوظائف التي يُقبل فيها الرجال والنساء على حد سواء ، وإنما تنزع بعض القوانين الى البحث في الأمور الفرعية دون التعرض للمبدأ الأصلي كالقانون الفرنسي مثلاً الذي لا يقبل النساء المتزوجات في الوظائف العامة إلا برضاء أزواجهن ، ولكنه لا يبين ما هي الوظائف التي يمكن قبول النسوة فيها دون غيرها .

وإذا كان من الصعب مبدئياً اتخاذ تشريع في هذا الصدد فان هذا التشريع مع ذلك ضروري وأساسي وليس على المشرع من ضير إن استمد هذا التشريع من واقع حياتنا بكل ما يكتنف هذا الواقع من عوامل التقاليد القويمة والنوازع الاجتماعية الصادقة ومن ضرورة توفير سبل الرزق للمنفقات من النسوة لتخفيف الأعباء العائلية المتكاثرة على رب العائلة والاستفادة من نشاط العنصر النسائي حيث ينفع هذا النشاط .

ثالثاً — حقوق الموظفين العامين :

أهم هذه الحقوق هي : أولاً — الرواتب ، والبحث فيها يستتبع النظر في الاجازات

والترفيه والتقاعد : ثانياً — حماية الموظفين بالنصوص الزاجرة التي تفرض على الناس احترامهم ليتيسر لهم أداء عملهم على الوجه الأقرب الى الكمال .

١ — الرواتب :

يقول Rolland في تعريف الراتب : إنه مبلغ يؤديه شخص اعتباري من أشخاص الحقوق العامة إلى الموظف بحسب الوظيفة التي يشغلها على أن تؤخذ بعين الاعتبار شروط أداء الوظيفة وأوضاعه العائلية (١) .

فالراتب في الحقيقة — كما يقول Waline — ليس ثمناً للعمل الذي يقوم به الموظف كقرد يتميز من أي فرد آخر في مثل منصبه بقدرة معينة أو مواهب خاصة وإنما هو محدد لكل منصب بصرف النظر عن الشخص الذي يتم على يديه (٢) .

وهذا ما اتجهت إليه أحكام القانون ١٣٥ لعام ١٩٤٥ فقد نصت مادته الرابعة والتسعون على أن الراتب يلازم المرتبة والدرجة ، فكل مرتبة ودرجة من سلسلة مراتب ودرجات الوظائف العامة راتب أساسي يتألف منه راتب الموظف ، وتضاف إليه التعويضات المنصوص عليها في القانون ١٣٥ نفسه أو في القوانين الخاصة الأخرى . والتعويضات عامة وخاصة ، فالتعويضات العامة التي يمكن أن يتقاضاها بنسب مختلفة الموظفون عامة هي ضرائب غلاء المعيشة والتعويضات العائلية ، أما التعويضات الخاصة فهي كتعويض التمثيل أو كالمسكن الذي تقدمه الدولة إلى بعض الموظفين كالحفاظين ، أو كتنفقات التنقل الدائمة أو كتعويضات التي تمنح إلى بعض الموظفين عن أعمال إضافية أو كتعويضات التي تعطى للموظف عن الحسائر المادية اللاحقة به اثناء قيامه بالوظيفة او في معرض قيامه بها الخ ...

(١) انظر ص ١٠١ من كتاب Rolland المشار إليه آنفاً ص ٣٤ .

(٢) انظر ص ٣٣٧ من كتاب Waline المشار إليه آنفاً ص ٣٥ .

والرواتب نظامها الخاص فهي تؤدي في نهاية كل شهر (١) وليس لها مفعول رجعي إذ لا يجوز للموظف أن يتقاضى راتب الوظيفة العامة ما لم يكن مكلفاً بها على وجه قانوني والقانون يفترض أن حق الموظف بالراتب إنما يبدأ من تاريخ استلامه الوظيفة بعد صدور مرسوم أو قرار التعيين فلا يمكن بأي حال من الأحوال أن يسبق حق الموظف العام بالراتب تاريخ مرسوم أو قرار التعيين . فان كان قد مارس العمل من قبل ذلك فانما يكون قد مارسه خلافاً للقانون أو بوصفه موظفاً فعلياً أو قد يكون عين للوظيفة بصفة وكيل لا كموظف عام ، وفي هذه الحالات كلها لا يكون له حق قبض راتب ما إلا إن كان وكلاً معيناً وفق القانون فيتقاضى مخصصات الوكالة . أما راتبه كموظف عام فيتقاضاه بعد صدور مرسوم أو قرار التعيين الذي يفترض فيه أنه إنما صدر بعد توفّر سائر شروط التعيين .

والرواتب بالنسبة للموظفين هي مقومات الحياة ولهذا لا تحجز رواتبهم لقاء ديونهم إلا بموجب مذكرة حجز قانونية وفي حدود نسب ضئيلة هي الخمس عن جزء الراتب الشهري الأسابي حتى خمسين ليرة والربع عن جزء الراتب الذي يزيد عن الخمسين حتى يبلغ المائة والثلث عن جزء الراتب الذي يزيد عن المائة ليرة سورية .

ويستتبع بحث الرواتب النظر فيما يلي :

١ — الاجازات : فالأصل في الرواتب أنها تعطى بمقابل التزام الموظف القيام على رأس وظيفته ، غير أن القانون يمنح الموظفين إجازات يتقاضون خلالها رواتبهم ولو لم يباشروا أعمالهم ، وهذا بالإضافة الى الاجازات التي لا يتقاضون عنها راتباً ما :

أ — لكل موظف عام إجازة إدارية سنوية براتب كامل لمدة ثلاثين يوماً .

(١) يمكن تقديم موعد أداء الرواتب اذا كان آخر الشهر من ايام الاعياد بقرار من مجلس الوزراء .

وتعطى هذه الاجازة لمرة واحدة أو أكثر حتى تبلغ الثلاثين يوماً على ألا تستعمل كل مرة بصورة متقطعة ، أي ليس لمن أخذ جزءاً من إجازته لمدة أسبوع مثلاً أو عن ثلاثين يوماً دفعة واحدة أن يأتي يوماً الى عمله وينقطع يوماً مثلاً بل ينقطع عنه خلال مدة الاجازة كلها جزئية أخذها أم كاملة . وإذا تراكمت الاجازات ، أي لم يستعملها صاحبها خلال خمس سنين ، أخذ الموظف عنها إجازة ثلاثة أشهر (المادة ٥٠ من القانون ١٣٥ لعام ١٩٤٥) .

على أنه لا يستفيد من الاجازة الادارية الموظفون الذين يتمتعون بالعطلات المدرسية . أما القضاة فيتبعون للنظام القضائي الخاص (المادة ٥٤) .
ب — ولكل موظف الحق باجازة استثنائية مدتها خمسة وأربعون يوماً براتب كامل ولمرة واحدة لأداء فريضة الحج . وهذه الاجازة الاستثنائية منفصلة عن الاجازات الادارية السنوية أو الصحية فلا تدخل إذن في حساب تلك الاجازات . ومثال ذلك أن الموظف يستطيع في سنة واحدة أن يأخذ إجازته الادارية العادية ، وأن يأخذ إجازة الحج الاستثنائية ، لأنه لا ينال هذه الاجازة إلا مرة واحدة خلال سني وظيفته كلها (المادة ٥١) .

ج — ولكل موظف الحق باجازة اضطرارية لمدة اسبوع و براتب كامل في حالة زواجه أو وفاة أحد أصوله أو فروعه أو زوجته أو أخته أو أحد أفراد عائلته المكلف باعالتهم شرعاً ، ويجوز له في هذه الأحوال نفسها أن ينقطع عن عمله دون حاجة إلى إجازة مدة ثلاثة أيام يستوفي خلالها راتبه الكامل . وسواء أنغيب ثلاثة أيام من غير اجازة أم تغيب اسبوعاً باجازة من المرجع المختص ، فإن مدة غيابه لا تحسب من الاجازة الادارية (المادة ٥٢) .

د — وللموظفات الحوامل إجازة إجبارية تدعى إجازة الأمومة يتقاضين خلالها راتباً كاملاً ومدتها اربعة أشهر تبدأ في الأحوال العادية في الشهر السابع من الحمل . وتعطى هذه الاجازة كاملة مهما يكن تاريخ ابتدائها ولو توفي المولود . ولا تدخل مدتها في حساب الاجازات الصحية (المادة ٥٧) .

هـ — ولكل موظف خلال كل سنة تبدأ من أول كانون الثاني وتنتهي في ٣١ كانون الأول أن يتغيب لأسباب صحية براتب كامل مدة ثلاثين يوماً فإذا تجاوز الغياب هذه المدة يمنح إجازة صحية براتب كامل لمدة ثلاثة أشهر ، ونصف راتب لمدة ثلاثة أشهر أخرى وبدون راتب عن المدة الباقية من السنة . وفي جميع الأحوال لا يمكن أن تتجاوز مدة الغياب الصحية سواء أكانت براتب أم نصف راتب ثمانية عشر شهراً خلال خمس سنوات (المادة ٥٦) .

وتوحد الإجازة الادارية مع مدة الغياب لأسباب صحية والإجازات الصحية وتعتبر الإجازة الادارية ممنوحة حكماً من أصل مدة الغياب والإجازة الصحية . وقد جاء إيضاح لهذا النص في الفقرة (هـ) من بلاغ وزارة المالية الصادر يوم ١٩٤٥/٣/٢٤ يبين أن الموظف في حال مرضه المتداول يتقاضى راتباً كاملاً مدة أربعة أشهر ، ثم يعطى نصف راتب عن ثلاثة الأشهر التالية ، وينقطع راتبه بعدها .

على أن الموظف المصاب بمرض ناشئ عن خطئه لا يستحق الراتب عن أيام تغيبه ويكون مثل هذا المرض بسبب إقبال الموظف على أعمال لا تلحق بشرف الوظيفة وتجبر الأدواء على الموظف كعمارة الخمر وتعاطي المخدرات الخ .. (المادة ٢٩) .

و — وبحق لكل موظف يصاب بعلّة ناشئة عن الوظيفة إجازة صحية استثنائية لا تتجاوز مدتها اثني عشر شهراً براتب كامل وستة أشهر بنصف الراتب ، دون النظر الى الإجازات الصحية السابقة (المادة ٥٨) .

وقد فصل القانون الأحكام الواجب اتباعها في إعطاء الإجازات الصحية واللجان الطبية الفاحصة والحالة التي يكون الموظف فيها داخل البلاد أو خارجها ولإثبات مرضه في هذه الحالة الثانية الخ ..

ز — والإجازات الآتية الذكر تترافق كلها مع حق الموظف في قبض الراتب خلال مدتها كلها أو بعضها .

على أن القانون ١٣٥ أباح للإدارة منح الموظفين إجازة خاصة بدون راتب

لمدة ثلاثة أشهر قابلة للتجديد ثلاثة أشهر أخرى ، ويجوز تمديدتها حتى السنة على الأكثر
بغية التخصّص المسلكي أو استكمال الثقافة (المادة ٥٥) .

ح — كما أن المرسوم التشريعي ٧٧ المؤرخ في ١١/٣/١٩٥٠ المسمى قانون
خدمة العلم أوجب على دوائر الحكومة وسائر المؤسسات الرسمية اعتبار الموظفين
المدعويين لخدمة العلم في إجازة مؤقتة بدون راتب كيما يعودوا الى وظائفهم بعد انتهاء
هذه الخدمة (المادة ٣٤ من هذا المرسوم ٧٧) .

ط — ويتوقف منح الاجازة الادارية (الفقرة أ من هذا البحث) والاجازة
الخاصة (الفقرة ز) على عدم الاخلال بسير المصلحة العامة (المادة ٦٧ من القانون
١٣٥ لعام ١٩٤٥) .

ويكون منح الاجازات الادارية بكتاب يصدر عن الوزير (أو من هو في
حكمه) لموظفي المرتبة الثالثة فما فوقها ، وعن الأمين العام لسائر موظفي الادارة
المركزية ، وعن المحافظ بناء على اقتراح رئيس المصلحة من أجل موظفي الادارة
المركزية . ويتبع في الاجازة الاضطرارية (الفقرة ج) ما يتبع في الاجازة الادارية
من أصول .

أما بقية الاجازات فيصدر فيها قرار عن الوزير (أو من هو في حكمه)
لموظفي الحلقة الأولى وعن السلطات التي تمارس حق التعيين لموظفي الحلقة
الثانية والثالثة .

ي — واخيراً لا بدّ من التفريق بين الاجازة بلا راتب وأوضاع قانونية أخرى

لا يتقاضى الموظف فيها راتباً ما وهي الاحالة على الاستيداع والوضع خارج الملاك :
١ — أما الاحالة على الاستيداع فتكون — بناء على طلب الموظف —
بمرسوم أو قرار من السلطة التي تمارس حق التعيين ولمدة سنة على الأكثر قابلة
للتجديد حتى خمس سنوات ، ولا يتقاضى الموظف راتبه خلال هذه المدة ، وتعتبر
وظيفته شاغرة إذا تجاوزت مدة الاستيداع ثلاثة أشهر (المادة ٨٧) وفي القانون

أحكام تفصل في إعادة الموظف المحال على الاستيداع إلى الخدمة نكتفي بالإشارة إليها (المادتان ٧٨ و ٧٩ من القانون ١٣٥ لعام ١٩٤٥) .

٢ — وأما الوضع خارج الملاك فيكون بوضع الموظف — بناء على موافقته الخطية — بمرسوم او قرار من السلطة التي تمارس حق التعيين تحت تصرف إحدى الادارات أو المؤسسات العامة أو البلديات ، ويمكن وضعه تحت تصرف إحدى الحكومات الأجنبية بمرسوم . ويقطع عن الموظف في هذه الحال راتبه ، وإذا تجاوزت مدة وضعه خارج الملاك ثلاثة أشهر تعتبر وظيفته شاغرة ، ويعاد الموظف الى ملاكه الأصلي بناء على طلبه . فإذا لم يكن ثمة وظيفة شاغرة من مرتبته ودرجته يحال على الاستيداع ويخضع آنئذٍ للأحكام النافذة بحق الموظف المحال على الاستيداع بناء على طلبه (المواد ٧١ و ٧٢ و ٧٣ من القانون ١٣٥) .

٢ — الترفيع : إذا كان الراتب يلازم المرتبة والدرجة بحسب المادة ٩٤ من القانون ١٣٥ وكانت المرتبة أو الدرجة تلازم الوظيفة بحسب نص المادة السابعة من هذا القانون ، فإن هذا لا يعني بقاء الموظف في درجته لا يرحل منها ولا يزداد راتبه بسببها ، لأن القانون نفسه فتح أمام الموظفين أبواب الترفيع ، وإذا ثبتت مقدرتهم بشهادة رؤسائهم وتوفرت الشروط القانونية الأخرى : فالترفيـع يكون درجة فدرجة في المرتبة الواحدة وهذا لا يتوقف على وجود شاغر في الملاك بل يكفي بوجود الاعتمادات في الموازنة .

ويكون الترفيع من مرتبة الى مرتبة — في الأحوال العامة — بالانتقال من الدرجة الأولى في المرتبة الأدنى إلى الدرجة الأخيرة في المرتبة الأعلى وهذا الترفيع يتوقف على وجود شاغر في الملاك واعتمادات في الموازنة في الوقت نفسه (المادتان ١٧ و ١٨ من القانون ١٣٥) .

ويشترط في الحالين انقضاء مدة لا تقل عن سنتين على وجود الموظف في الخدمة الفعلية في درجته التي هو عليها إما في أول كانون الثاني أو في أول تموز من السنة التي ينظم من أجلها جدول الترفيع .

وينظم جدول الترفيع طبقاً لأحكام المرسوم التشريعي ٤ المؤرخ في ١٩٤٩/١٢/٣١ والمعدل للمادة ١٩ من القانون ١٣٥ ، وذلك بأن تنظم كل ادارة خلال الربع الثاني من كل سنة جدولاً يُعمل به من أول تموز من نفس السنة حتى آخر اليوم الثلاثين من حزيران من السنة التالية ، ويشترط للعمل به أن يُعلن بقرار من الوزير وأن يُنشر في الجريدة الرسمية مع القرار الوزاري قبل اليوم الثلاثين من حزيران . وقد أضاف المرسوم التشريعي ٤٢ المؤرخ في ١٩٥٢/٧/٣٠ مادة جديدة تحت رقم ١٩ مكرر الى القانون ١٣٥ ويحق لكل ادارة بموجبها أن تنظم خلال شهر تموز من كل عام جدول ترفيع علاوة على الجدول السابق على أن يعلن الجدول بقرار من الوزير وينشر مع القرار في الجريدة الرسمية قبل آخر تموز ويعمل به حتى آخر حزيران من السنة المقبلة . ✕

ويعمل بالجدول خلال السنة التي نظم من أجلها فقط ، ويترتب لكل موظف قيد اسمه في الجدول حق الترفيع من مرتبة الى مرتبة أعلى على الوجه المبين آتياً حسب الترتيب المحدد في الجدول عند حدوث أول شاغر خلال السنة المذكورة ومع مراعاة أحكام الانتقال من حلقة الى حلقة من حيث شرط الشهادة او الخدمة الطويلة أو المسابقة اذا كان الملاك الخاص بالدائرة التي يكون فيها الموظف يبيح اجتياز الحلقة ، ويتم الترفيع حسب ترتيب الجدول بمرسوم أو قرار من السلطة التي تمارس حق التعيين (المادتان ٢٠ و ٢١ من القانون ١٣٥) .

٣ - التقاعد : لا يبقى الموظف في الوظيفة مهما تهادى به العمر بل إن ثمة حداً أقصى من السن أو الخدمة يتحتم إحالة الموظف على التقاعد بعده .

وأحكام التقاعد موضوعة في نص جامع حديث هو المرسوم التشريعي ٣٤ المؤرخ في ١٩٤٩/٤/٢٧ ، وتضاف اليها أحكام القانون ٢٨ المؤرخ في ١٩٥٠/١٠/١٧ والقانون ٦٤ المؤرخ في ١٩٥١/١/٤ . وأهم ما يعنينا منها في بحثنا الموجز ما يلي :

أ - يتحتم على الادارة إحالة الموظف على التقاعد — في الحالة العامة — إذا

بلغت مدة خدمته الفعلية أربعين سنة أو إذا بلغ الستين من العمر ، وإذا لم يصدر مرسوم أو قرار بالاحالة خلال شهرين من تاريخ انقضاء إحدى المدين ، فإن الموظف يعتبر محالاً على التقاعد حكماً ويوقف راتبه الأصلي حتماً وتصفى حقوقه التقاعدية فيتقاضى معاش التقاعد أو تعويض التسريح أو تعويض الاستبدال طبقاً لأحكام القانون . وكل هذا ما لم يكن الموظف من الحلقة الأولى فيجوز آثماً تمديد خدمته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء سنة فسنة حتى بلوغ الموظف الخامسة والستين .

ويطبق الحكم السابق على الموظفين المدنيين ، لأن قانون التقاعد يخص الموظفين العسكريين (أي ضباط الدرك وأفراده وموظفي القوة الاجرائية في الشرطة — المادة ١٦ من المرسوم التشريعي ٣٤) بأحكام معينة فيجعل سنّ تقاعدهم متراوحة بين الحسنيين والستين تبعاً لدرجاتهم كما ينص على جواز تمديد خدماتهم .

ب — ينشأ حق الموظف في طلب إحالته على التقاعد حين تبلغ خدمته خمساً وعشرين سنة وينشأ حقه في استيفاء راتب تقاعدي بعد خدمة خمس عشرة سنة ، ويعني ذلك أنه يحق لكل موظف مدنياً كان أو عسكرياً أن يطلب إحالته على التقاعد اذا بلغت مدة خدمته الفعلية خمساً وعشرين سنة على الأقل ، وعلى الادارة أن تقبل هذا الطلب خلال ستة أشهر من تاريخ تقديمه .

ويخصص لكل موظف ينفك عن الخدمة بسبب غير الطرد أو الاستقالة ، إذا كان قد أكمّل خمس عشرة سنة على الأقل من الخدمة الفعلية ، معاش تقاعدي شهري يعادل جزءاً من ستين من المتوسط الشهري لرواتبه الاساسية الأخيرة (أي متوسط رواتب ستين شهراً تسبق مباشرة إحالة الموظف المدني على التقاعد وستة وثلاثين شهراً للموظف العسكري) عن كل سنة من سني الخدمة المقبولة في تصفية الحقوق التقاعدية . فاذا مات الموظف انتقل نصف معاشه التقاعدي الى عياله على النحو المبين في القانون .

ج — أما الذين لا تبلغ خدمتهم الخمس عشرة سنة فيتقاضون تعويض تسريح يعادل متوسط شهر واحد عن كل سنة من سني الخدمة العشر الاولى المقبولة في تصفية الحقوق التقاعدية ، وشهر ونصف عن كل سنة من سني الخدمة التالية .

د — يخصص بصورة استثنائية للموظف المسرح بعد خدمة فعلية تبلغ خمس سنوات على الأقل (ولا تبلغ خمس عشرة سنة) معاش تقاعد شهري يعادل ربع المتوسط الشهري لرواتبه الأساسية الأخيرة ، ويضاف الى هذا المعاش جزء من مائة وعشرين من هذا المتوسط عن كل سنة من سني الخدمة المقبولة في تصفية الحقوق التقاعدية وذلك إذا ما سُرح الموظف لعدة أو مرض مزمن يجعله بحكم المقعد عاجزاً عن القيام بشؤونه الذاتية بنفسه دون معونة الآخرين الجسمية . وهذا الراتب لا يقبل الانتقال الى عيال الموظف بعد وفاته .

أما إذا تجاوزت خدمة الموظف الفعلية خمس عشرة سنة فيتقاضى معاشه التقاعدي الطبيعي مضافاً اليه خمسة وعشرون بالمائة منه .

وإذا كانت خدمته تقل عن خمس سنوات فيتقاضى تعويض التسريح مضافاً اليه خمسة وعشرون بالمائة منه أيضاً .

ه — ويخضع للأحكام نفسها الموظف المسرح لمرض أو علة ناشئة عن الوظيفة دون أن يكون بحكم المقعد عاجز عن مباشرة شؤونه بنفسه . أما إذا آلت العلة أو المرض الناشئ عن الوظيفة الى عجز الموظف فيحسب راتبه الاستثنائي حين لا تقل خدمته عن خمس سنوات ولا تبلغ الخمس عشرة سنة بنسبة ثلث المتوسط الشهري للرواتب الأخيرة ويضاف اليه جزء من ستين عن كل سنة من سني الخدمة الفعلية ، فإذا تجاوزت الخدمة خمس عشرة سنة تقاضى راتبه التقاعدي الطبيعي مضافاً اليه خمسون بالمائة ، وإذا قلت عن خمس سنوات تقاضى تعويض التسريح مضافاً اليه خمسون بالمائة أيضاً .

و — وفي سائر الأحوال السابقة لا يجوز أن يتجاوز الراتب التقاعدي ثلثي راتب الموظف الأخير إلا اذا تقاعد بسبب العلة أو المرض الناشئ عن الوظيفة على أنه في هذه الحالة الأخيرة لا يجوز أن يتجاوز راتب التقاعد المخصص له مع اضافاته آخر راتب تقاضاه الموظف قبل انفكاكه عن الخدمة .

ز — وأخيراً فقد قضى القانون ٢٨ المؤرخ في ١٧/١٠/١٩٥٠ والقانون ٦٤

المؤرخ في ١٩٥١/١/٤ باعطاء عائلات الموظفين وافراد الشرطة والأمن العام الذين يقتلون اثناء قيامهم بالوظيفة راتباً تقاعدياً يعادل خمسة وسبعين في المائة من الراتب الأساسي الذي كانوا يتقاضونه بتاريخ قتلهم مهما كانت مدة خدمتهم ، وقد طبق هذا النص اعتباراً من ١٥ آذار ١٩٥٠ .

ح — وقبل أن نختم بحث التقاعد نعود الى ذكر الفلسطينيين العرب الذين أباح المرسوم التشريعي ٣٣ المؤرخ في ١٧ أيلول ١٩٤٩ توظيفهم في ادارات الدولة كموظفين عامين مع احتفاظهم بجنسيتهم الأصلية فهل يحق لهم كل ما يحق للسوريين وهل يتقاضون بالتالي رواتب تقاعدية ؟

فلو رجعنا الى المادة الأولى من قانون التقاعد الصادر بالمرسوم التشريعي ٣٤ في ٢٧ نيسان ١٩٤٩ لوجدنا أن أحكام هذا القانون قاصرة على « موظفي الجمهورية السورية وعيالهم الحائزين على الجنسية السورية » فهل يعني ذلك حرمان الفلسطينيين العرب من التقاعد والاقترار على مساواتهم مع السوريين عند طلب التعيين فقط وفي بعض حقوق الموظفين العامين لافي سائر هذه الحقوق ؟ فاذا أمعنا النظر في نص المرسوم التشريعي ٣٣ رأينا أن المشرع قصد معاملة الفلسطينيين العرب كالسوريين في كافة شؤون الوظيفة وإذا لم يجيء النص صريحاً كل الصراحة في صدد التقاعد فانه في نظرنا حق من حقوقهم يستوون فيه مع السوريين ، ولعل تشريعاً جريئاً يصدر فيجلو هذا الغموض .

٢ — حماية الموظفين (١) :

ينص قانون العقوبات السوري الجديد (النافذ اعتباراً من أول أيلول ١٩٤٩)

(١) انظر محاضرات المؤلف في « الحقوق الادارية مع التعمق » التي اقيمت على طلاب صف الاختصاص في كلية الحقوق خلال العام الدراسي ١٩٥٠ - ١٩٥١ ، انظر منها بوجه خاص ص ٥٤ وما بعدها .

على عقوبات زاجرة تُطبق على كل من يرتكب أعمال العنف والشدة والتحقير والقدح والذم في حق الموظفين أثناء قيامهم بوظيفتهم أو في معرض القيام بها أو بسبب هذه الوظيفة .

فالذي يستعمل العنف مع أحد الموظفين أو يهددهم تهديداً صريحاً يتضمن العنف في شكله ومآله بقصد منعهم من تطبيق أحكام القانون والأوامر الادارية أو أي عمل من أعمال السلطة ، يلقي جزاءً شديداً يفوق بالطبع الجزاء الذي يوقع بمن يأتي نفس العمل الجرمي — أي العنف — على أحد الافراد العاديين (المادتان ٣٦٩ و ٣٧٠) .

كذلك من يوجه أعمال الشدة الى الموظفين ، أي من يستعمل العنف معهم ولو لم يقصد منعهم من تطبيق الأحكام القانونية ، يلقي عقوبة أشد من تلك التي يستحقها لو توجه بعمله الى غير الموظفين . ويشترط بطبيعة الامر أن يوجه عمل الشدة الى الموظف وهو قائم على الوظيفة ، أو بمعرض قيامه بالوظيفة كأن ينتقم منه الفاعل في غير وقت الدوام بسبب عمل وظيفي قام به الموظف ولم يعجب القساعل ... (المادة ٣٧١) .

وأخيراً فان حماية الموظف من أفعال التحقير والقدح والذم إنما تستهدف حماية الوظيفة في الواقع ، ولهذا يشترط القانون من أجل إيقاع العقوبة التي هي اتسى هنا من تلك التي توقع بمن يحقر أو يقدح بالافراد العاديين ، أن يكون هذا العمل موجهاً الى الموظف بسبب وظيفته (المادتان ٣٧٣ و ٣٧٨) . ويؤكد القانون أن حمايته بالعقوبة الزاجرة هي للوظيفة في الحقيقة للشخص الموظف ، بما نص عليه في المادة ٣٧٧ من أن الذام يبرأ من جرم الذم إذا ما نسب للموظف أمراً معيناً ذا علاقة بوظيفته وثبتت صحته ، كأن يعلن أن فلاناً الموظف اختلس مبلغ كذا وثبت هذا الامر ، في حين أن القانون لا يبريء من يذم فرداً عادياً ولو أثبت الفعل موضوع الذم ، كأن يعلن أحد الناس أن فلاناً الكاتب في محل تجاري معين كان سرق من أموال ذلك المحل مبلغ كذا .. فحتى في الحال التي يكون فيها هذا الأمر صحيحاً

لا يبرأ الذام من العقوبة . إن براءة الظنين في حال ذم الموظف على الوجه الأسبق تعني أن القانون لا يحمي الموظف إلا من الأقوال المبهمة التي تشف عن التحقير فيوقع العقاب بمن يقدح بالموظفين في جميع الأحوال ، لكن إذا كان الظنين ينسب للموظف أمراً معيناً ذا علاقة بالوظيفة فإن الفعل يصبح ذمماً ، وعندئذ فإن مصلحة الوظيفة هي التي تعلو ، والقانون حريص على أن يقوم على الوظيفة أشخاص شرفاء يستحقون حماية القانون ، فإن لم يكونوا كذلك فإنه لا عقوبة على من يفضح أفعالهم ويكشف سوءاتهم في عملهم الوظيفي .

رابعاً - واجبات الموظفين العامة :

إذا كانت الإدارة تقدر بقدر موظفيها فإن قيمة الموظفين رهن أيديهم وهي تزداد قدراً كلما أدّوا أعمالهم بمزيد من الصدق والاخلاص والأمانة ، والتزموا حدود واجباتهم سواء أثناء القيام بالوظيفة أم في حياتهم العامة والخاصة . هذه الواجبات التي يلقيها القانون على كاهل الموظفين هي أولاً في الولاء للدولة ، ثانياً في ممارسة الوظيفة ، ثالثاً خارج أوقات الوظيفة .

١ - في الولاء للدولة :

يحرم القانون على الموظفين « الاتناء إلى جمعية أو جماعة تتوخى اغراضاً غير مشروعة تهدد مصالح الدولة وتعرضها للخطر » . كذلك يريد القانون من الموظفين أن يكونوا للدولة ، أي أن يترفعوا عن الحزبيات المحلية والحركات السياسية ، وأن يسموا فوق كل هذه الشواغل التي قد تتخرجهم عن الأمانة المفروضة عليهم في أعمالهم الوظيفية وهذه الأعمال لا ينبغي أن تتخذ أي طابع حزبي أو أن تنساق وراء هوى سياسي أو مطمح إقليمي .. إن الموظف الذي يتسامى عن ذلك ويدرك أن حق وظيفة عليه هو حق الوطن كله ، وأن واجب الوظيفة الذي في عنقه هو واجب الدولة

التي تسمو على كل نزعة داخلية أو خارجية ، هو الموظف الذي اراد القانون أن يعهد اليه بأمانة الوظيفة .

ويمكن القول إن الدول التي تفرض الحزبية العنيفة في موظفيها تبعاً لقيام حزب معين في الحكم قد أقلعت عن هذه الفكرة كالولايات المتحدة ، أو ذهبت معها كألمانيا وإيطاليا .. أو هي تحافظ على هذا المبدأ لأنه ما يزال دين الدولة وأساس وجودها كروسيا .. فالولايات المتحدة قبل عام ١٨٨٣ كانت كلما ولي الحكم فيها أحد الحزبين الجمهوري أو الديمقراطي تعرضت لهزة في الوظائف العامة تنجم عن تسريح عدد كبير من الموظفين دفعة واحدة وإملاء أمكنتهم بموظفين حزبيين من اللون الجديد لكنها أقلعت عن هذا الأسلوب منذ عام ١٨٨٣ إثر صدور القانون المسمى قانون Pendleton . وألمانيا النازية كانت توجب على الموظفين أن يقسموا يمين الولاء للفوهرر . وفي إيطاليا كان الجامعون مجبرين على أداء قسم يلتزمون بموجبه الدعاية للقاشية . ولا تزال روسيا توجب على القائمين على شؤون التعليم الايمان المطلق بالمعتقدات السوفياتية السياسية . وهذا المثال الأخير يؤكد وجوب ولاء الموظف للدولة بالولاء للحزب الوحيد الطاغى في الدولة والذي لا يعترف بحزب غيره ولا يستطيع أن يناهضه أحد في الدولة (١) ..

أما في سورية فإن التشريع الحالي كما قلنا يمنع الموظفين تحت طائلة العزل من الانتساب إلى أي حزب سياسي أو أي جماعة سياسية أو القيام بأي نشاط سياسي غير ناشئ عن واجب الوظيفة وقد جاء هذا النص على هذا الشكل بالمرسوم التشريعي ٥٢ المؤرخ في ١٩٤٩/٥/٥ المعدل للمقرة الثامنة من المادة ٢٣ من قانون الموظفين . ثم أصبح النص أكثر دقة وتأكيداً حين صدر المرسوم التشريعي ٤٧ المؤرخ في ١٩٥٢/١/٦ والمعدل بالمرسوم التشريعي ١٠٢ المؤرخ في ١٩٥٢/٢/٣ فأوجب ألا يمارس أحد وظيفة عامة مالم يقسم اليمين التالية: « أقسم بالله أنني سأقوم بواجبات

(١) انظر ص ٣١٧ — ٣١٨ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

وظيفتي بشرف وأمانة وإخلاص وأني غير منتسب الآن ولن انتسب إلى أي حزب سياسي ولن أقوم بأي نشاط سياسي ولن أخضع لأي تأثير حزبي مادمت موظفاً» وتعديل صيغة اليمين تعديلاً جزئياً بالنسبة لموظفي السلك الخارجي من المراتب الثانية فما فوقها ولموظفي الإدارة العامة، ولكن الفحوى واحدة، وقد أخضع الموظفون القائمون على الخدمة إلى أداء هذه اليمين ومن لم يقسمها صرف من الخدمة.

٢ — في ممارسة الوظيفة :

أ — يوجب القانون على الموظف أن يمارس وظيفته بنفسه فليس لمن يلي وظيفة عامة أن يعهد بأعماله فيها إلى أحد أقربائه مثلاً أو أن يقيم مكانه شخصاً يستأجره لأداء العمل الوظيفي، لأن هذا العمل معلق به شخصياً.

ب — وعلى الموظف أن يلتزم المواعيد المعينة لبدء الدوام ونهايته وأن ينفق وقت الدوام في أداء أعمال وظيفته، وتحدد ساعات الدوام بقرار من مجلس الوزراء. ويجوز إلزام الموظفين بالعمل في غير اوقات الدوام إذا اقتضت المصلحة ذلك. وتستثنى من الدوام العام وظائف التعليم التي تبقى لها ساعاتها وبرامجها المخصصة. ويلحق بأمر الدوام الدورات التقيشية الواجب اجراؤها في أوقاتها على المفتشين الخ ..

ج — وعلى الموظف أن يصون مبدأ استمرار الوظيفة لأنه المبدأ المتمم لدوام الدوائر العامة وانتظام سيرها. ولهذا يتمتع عليه أن يترك العمل في سبيل الاضراب أو أن يتوقف عنه أو أن يحرّض غيره من الموظفين على ذلك (تحت طائلة المادة ٣٣٠ من قانون العقوبات والقانون ١٣٧ في ١٠/٨/١٩٥١). وستوسع قليلاً في هذا الصدد عند بحث الاستقالة حينها نعرض لأساليب انتهاء خدمة الموظفين العاملين.

د — وعلى الموظف أن يراعي آداب الوظيفة، وقد نص القانون بصراحة على واجب الموظف في أن يعامل الناس جميعاً بالحسنى والمساواة فيلتزم حدود اللباقة في

صلته برؤسائه وزملائه ومروؤسيه وفي معاملته للجمهور ، ولا يفضل أحداً على أحد إلا في حدود القوانين والانظمة .

ه — وعلى الموظف أن يحافظ على أسرار الوظيفة ، ويبقى هذا الالتزام في عنق الموظف ولو ترك الوظيفة (تحت طائلة المادة ٥٦٥ من قانون العقوبات) . وفي الوظيفة مسائل تكون بطبيعتها ذات طابع سري كالشؤون العسكرية والديبلوماسية والمراسلات البريدية والبرقية والمحادثات الهاتفية (وهي محمية بنصوص خاصة في قانون العقوبات) أو مسائل تتخذ الطابع السري بموجب التعليقات الصادرة عن المراجع المختصة . وتستتبع المحافظة على أسرار الوظيفة إعفاء الموظف من الشهادة أمام القضاء في الأمور السرية للوظيفة ، وللسلطة المختصة أن ترفض الترخيص له بالادلاء بشهادة من هذا النوع إن كان في ذلك مساس بالمصلحة العامة .

و — وعلى الموظف أن يرعى أمانة الوظيفة وهذا يقضي عليه :

الآلئسيء استعمال وظيفته أو يستخدم نفوذه في وجه من وجوه الكسب الشخصي أو في أي صورة من صور الاستغلال التي تعرّضت لها بالتفصيل أحكام كثيرة منفرقة في قانون العقوبات منها التي تمنع الموظف من التدخل في شؤون الانتخابات ، أو تردعه عن إيقاف الناس بغير حق ، أو توقع فيه العقوبة الشديدة إن استخدم نفوذه ابتغاء المدة الفاجرة مع زوجة أحد الموقوفين ، أو راود امرأة عن نفسها في وظيفته من أجل قضية منوط فصلها به أو برؤسائه الخ ...

وقد اوجبت عليه الفقرة الثانية من المادة ٢٣ من القانون ١٣٥ لعام ١٩٤٥ ألا يقبل لنفسه أو لغيره منحة أو هدية أو امتيازاً بسبب أدائه لأعمال الوظيفة وألا يقبل الوعد بشيء من ذلك .

كذلك حرّمت عليه الفقرة التاسعة من هذه المادة شراء العقارات او المنقولات التي تطرحها الحكومة او السلطة القضائية للبيع في الدائرة التي يؤدي فيها اعمال وظيفته او التي تتصل بها ، واستئجار الأراضي بقصد الاستغلال في هذه الدوائر ، والإشتراك

في الأعمال والمقاولات التي يוכל إليه تحضيرها او تنفيذها ، والحصول على مصلحة او ميزة خاصة بها .

وحرمت عليه الفقرة الخامسة ان يحتفظ بأصل اية ورقة من الاوراق الرسمية ا
أن ينزع هذا الاصل من الملفات المختصة للاحتفاظ به ولو كان هو الذي كتبه .

ز — وأخيراً فإن من أهم واجبات الموظف في ممارسة وظيفته أن يلتزم
حدود الطاعة التسلسلية . وقد أوجب المادة ٢٢ من القانون ١٣٥ على كل موظف أن
ينفذ بدقة ما يصدر اليه من أوامر رؤسائه وأن يتحمل أمامهم التبعية عن حسن سير
العمل الموكل اليه وأن يبلغهم كتابةً كل تجاوز أو إهمال أو مخالفة في تطبيق
القوانين والانظمة ؛ وبالمقابل فإن الرئيس هو الذي يتحمل تبعة الأوامر الصادرة
عنه إلى مرؤوسيه على نحو ماسنرى في تبعات الموظفين .

والتزام الموظفين حدود هذه الطاعة هو الضمانة — في الاحوال العامة — لحسن
سير العمل الاداري في مختلف دوائر الدولة إذ لا بد من إخضاع الموظفين في كل
ادارة من الادارات العامة مثلاً الى رئيس أعلى يوجههم ويرجعون اليه ، ويكون في
يده حق توزيعهم على المناصب المختلفة في دائرته ، ولإمكان النظر فيما يُجبرونه من
أعمال إدارية بغية تعديلها أو إلغاؤها واعادتها من جديد لتأتي على الوجه القانوني
المطلوب (١) ، مادام هو المسؤول عن الادارة التي يليها .

والاسباب التي تحدو إلى ذلك كثيرة منها الدور الذي يلعبه الرئيس الاداري الاعلى
في توحيد طرائق العمل والتوفيق بين مهام الادارة المختلفة لما يكون له من خبرة فنية
واسعة وتجربة طويلة (٢) ولهذا جعلت الملاكات الصادرة بالمراسيم التشريعية لعام ١٩٤٧
في كل وزارة أميناً عاماً يكون هو الرئيس الاداري الفعلي الدائم في الوزارة ليوجه

(١) انظر في هذا الصدد ص ١٠٥ — ١٠٦ من كتاب Rolland المشار اليه
آنفاً ص ٣٤ .

(٢) انظر ص ٣١٨ — ٣٢١ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

العمل الاداري بشكل مستمر مطرد من جهة أولى ، وليكون عوناً للوزير من جهة ثانية ، لأن الوزير ، وهو الرئيس الاداري الأعلى في القانون ، لا يملك دائماً المؤهلات الادارية الكافية وإنما يكون رجل سياسة وحسب في أكثر الأحيان .

والطاعة التسلسلية إنما تكون في الدائرة العامة الواحدة بالنسبة لموظفي هذه الدائرة تجاه الرئيس الأعلى لها . كذلك يكون رئيس هذه الدائرة تابعاً بدوره إلى رؤسائه ، ويكون هذا بالطبع في العناصر الادارية القائمة على المركزية ؛ أما رؤساء العناصر الادارية اللامركزية فيتمتعون بطبيعة الأمر باستقلال في الرأي والعمل ، في حدود القانون ، وفي ظلال الوصاية الادارية التي يخضعون لها في بعض شؤونهم المالية أو الادارية .

ويمارس الرئيس الاداري الأعلى سلطته التسلسلية التوجيهية بتعاليم أو بلاغات أو أوامر يوجهها إلى مرؤوسيه . ومن طبيعتها جميعاً أن تساعد على تنفيذ أحكام القانون لا أن تتخذ صفة القانون ، ولهذا لا ينبغي أن تعدل أو تلغي شيئاً من أحكام القانون ، فلو أصدر وزير المعارف مثلاً بلاغاً يجعل فيه إجازة الأمومة تبدأ من الشهر السابع للحمل ويحجر كل معلمة أن تعود إلى عملها بعد انقضاء شهرين على ولادتها ولو لم تكن قد استنفدت إجازة الأمومة البالغة أربعة أشهر ، لكان هذا البلاغ مغايراً للقانون وواجب الالغاء لأنه يناقض المادة ٥٧ من القانون ١٣٥ لعام ١٩٤٥ (المعدلة بالقانون ٣٥٨ لعام ١٩٤٧) ونص هذه المادة صريح جداً وهو يقضي باعطاء إجازة الأمومة كاملة مهما يكن تاريخ ابتدائها ! ...

فإذا كان الموظف مجبراً على الطاعة فإنه لا يعدم وسيلة لالغاء التدابير العامة التي يتخذها الرئيس الاداري الأعلى خلافاً للقانون .

ولكن ما نقول في الاوامر الخاصة التي يوجهها الرئيس الأعلى إلى موظف ما إذا كانت الأوامر غير قانونية ؟ فهل يترتب على الموظف أن يطيع كافة الأوامر التي يوجهها اليه رئيسه ولو كانت مناقضة للقانون ؟ إن القاعدة تقضي بالزام الموظف بالطاعة لأنه يخشى من السماح له برفض الطاعة لرئيسه ان يجعل الموظف من نفسه قاضياً

يفصل في قانونية الأوامر الصادرة اليه .. على ان Rolland يرى (خلافاً للاستاذ Waline) انه يجب ان يسمح في الحالات الاستثنائية إلى بعض الموظفين برفض الطاعة ، وذلك إذا ما كان الموظف قادراً فعلاً على التمييز بين الاوامر الموجهة اليه وتأكد لديه أن الأمر مناقض للقانون . أما إن كان الموظف لا يملك هذه القدرة على التمييز ، أو كان الشك الذي تسرب إليه عن قانونية الأمر الذي بين يديه ضعيفاً اقرب إلى الوهم فانه لا يجوز له ان يرفض تنفيذه بل يترتب عليه ان يؤدي آنئذ واجب الطاعة التسلسلية .

ووجه الصعوبة في هذه القضية الشائكة ان الموظف الذي لا ينفذ الاوامر الصادرة اليه يتعرض للعقوبات المسلكية وأحياناً للعقوبات الجزائية كما يعرض الدولة للخسارة من طلبات التعويض المقدمة اليها من الافراد المتضررين من عدم التنفيذ . على ان الموظف يتعرض من جهة ثانية إلى تحمل نتيجة العمل الاداري الذي يقوم به تنفيذاً للأمر الصادر اليه ، وبخاصة إذا كان قد ترتب على هذا العمل جرم معاقب في القانون، فهل يكون الأمر الصادر الى الموظف سبباً مبرراً في سائر الحالات؟ كلا! . والاجتهاد القضائي متردد في هذا الصدد في فرنسا (١) ، وهو لا يضي لنا سبيلاً في سورية .

وفي رأينا ان الموظف الذي ينفذ أمرأ خطياً صادراً عن رئيسه ولا يكون في وضع يسمح له بالامتناع عن التنفيذ معفى من نتائج هذا العمل مهما كانت سواء من الناحية المادية ام الجزائية ، وتكون التبعة على رئيسه على ان يلتزم الموظف حدود الأمر الموجه اليه ولا يتجاوزها ، ونستدل على صحة هذا الرأي من صراحة المادة ١٦٨ من القانون المدني والمادة ١٨٤ من قانون العقوبات .

٣ — واجبات الموظف خارج أوقات الوظيفة :

إذا كان من طبيعة الوظيفة أن يلتزم الموظف واجبات معينة في ممارسته لها فانه ليس من قبيل الاعتداء على حريته أن يلتزم بواجبات معينة خارج اوقات الوظيفة ،

(١) انظر ص ٣٢٠ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ ،

لأن القانون يريد ان يصون الوظيفة ، والموظف في وضع نظامي فعليه ان يقبل بسائر الشروط التي يحيط بها القانون كل وظيفة .

أ — وهنالك واجبات عامة يلتزم بها سائر الموظفين وهي ألا يأتوا بعمل او يظهر او بمظهر محل بشرف الوظيفة (الفقرة الاولى من المادة ٢٣) . والبلاغ الصادر في هذا الصدد عن رئاسة مجلس الوزراء يوم ١٩٤٧/٢/١١ يوضح حرص القانون على منزلة الموظف من جهة وحرمة الحرية الفردية التي يجب ان تبقى مصونة لكل موظف مثلما تصان حرمة حياته الخاصة في الوقت نفسه من جهة ثانية . وفي نطاق هذه المفاهيم العامة يحرم البلاغ الميسر بأنواعه على الموظفين ، لا لأن القوانين الخاصة تنص على تحريره فحسب بل لأن الموظف الذي يقبل على الميسر يغدو دائم السهر والاضطراب ويصبح عضواً أشل في جهاز الحكومة معطل التفكير محطم الأعصاب غير مستعد للقيام بما يفرضه عليه واجب الوظيفة . ويعتبر كالميسر في نظر القانون كل عمل من الاعمال الخلة بشرف الوظيفة كأن يخرج الموظف في حياته الخاصة جهازاً على التقاليد الحكيمة التي تعارف عليها الناس في المجتمع كأن يعتمد الخروج في الطريق في هيئة مزرية أو أن يتردد على الأماكن المشبوهة الخ ...

ب — ويحرم على الموظفين ان يجمعوا بين الوظيفة وبين أي عمل تبعي آخر يؤدونه بالذات او بالواسطة اذا كان من شأنه ان يضر بأداء واجبات الوظيفة او كان غير متفق ما يقتضيه المنصب ، وبوجه خاص كل عمل من الاعمال التجارية او المضاربات المالية وبخاصة ما كان منها متصلاً ببيانات او معلومات تصل إلى الموظف عن طريق وظيفته ، والاشتراك في تأسيس الشركات أو قبول عضوية مجالس إدارتها أو أي منصب آخر فيها إلا ان يكون الموظف مندوباً تعينه الحكومة . كذلك يتمتع على الموظف ان يكون وكيلاً بأجر في القيام بأعمال للآخرين ، بل ويمتتع عليه ايضاً ان يكون وكيلاً بدون أجر إذا كانت الاعمال الموكلة فيها مما جرت العادة بدفع أجرة الى الوكلاء بمقابل القيام بها . على ان هذا الحكم لا يسري في حالة القوامه او الوصاية على القاصرين وناقصي الأهلية ونظارة الوقف الذي كان الموظف مستحقاً فيه

او مشروطاً تعيينه من قبل الواقف . كذلك لا يسري عدم الجمع بين الوظيفة والعمل المهني على بعض المهندسين والأطباء والقائمين على التعليم إذ تسمح لهم قوانين خاصة بهذا الجمع استثناءً من احكام قانون الموظفين .

ج — ويحرم على الموظفين العامين الجمع بين النيابة والوظيفة العامة ماعداً أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعة السورية الذين لا يمارسون عملاً إدارياً فيها إذ يسمح لهم بذلك قانون الانتخابات العامة الصادر بالمرسوم التشريعي ١٧ في ١٠ ايلول ١٩٤٩ وكان يستتبع ذلك السماح لهم بالنشاط السياسي والالتقاء الى الاحزاب لأن السماح بالكل يعني السماح بالجزء والنيابة كل والباقي من الجزئيات بالنسبة لها وبهذا تتمتع هذه الفئة بامتياز عن بقية الموظفين . على ان المرسوم التشريعي ٤٧ المؤرخ في ١٦/١/١٩٥٢ والمعدل بالمرسوم التشريعي ١٠٢ المؤرخ في ٣/٢/١٩٥٢ والمتعلق باخضاع الموظفين إلى أداء القسم بعدم مباشرة النشاط السياسي وبعدم الالتقاء إلى الاحزاب قد طبق على أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعة ، فالذين امتنعوا عن أداء القسم صرفوا من الخدمة . ولقد كانت القوانين السابقة لا تمنع من استداب النواب مدة ستة اشهر إلى وظائف السلك الخارجي ولكن قانون الانتخابات العامة الآنف الذكر قد اعتبر النائب الذي يقبل وظيفة في ملاك الدولة مستقلاً من النيابة ولم يسمح باستداب النواب إلاّ للهام السياسية الخارجية الموقته غير الداخلة في ملاكات الدولة ولمدة لا تتجاوز ستة اشهر ولا تقبل التجديد .

د — ويمتنع على الموظف ان يرشح نفسه في الدائرة الانتخابية التي يمارس فيها وظيفته إلا اذا انقضت ثلاثة اشهر على تركه الوظيفة . أما الموظف الذي يرشح نفسه في غير الدائرة الانتخابية التي يمارس فيها وظيفته فانه ينقطع عن عمله عند فوزه ويعين وكيل عنه الى أن يبت في صحة انتخابه ، وفي حال التصديق يتحتم عليه أن يختار بين الوظيفة والنيابة فاذا اختار النيابة انتهت وظيفته وإلا فانه يعاد حكماً اليها . (المواد ٢٣ و ٢٥ و ٢٦ من قانون الانتخابات العامة الصادر بالمرسوم التشريعي ١٧ في ١٠ ايلول ١٩٤٩) .

هـ — تلك هي الواجبات العامة ، وهناك واجبات يختص بها عدد معين من الموظفين :

١ — كالأمناء العاميين والمديرين العاميين والرؤساء والمستشارين والاعضاء والنواب العاميين لمحكمة التمييز وديوان المحاسبات ورؤساء البلديات في الاقضية والمحافظات الذين لا يُسمح لهم بترشيح أنفسهم في أية دائرة كانت إلا إذا استقالوا من وظائفهم قبل ثلاثة أشهر من تاريخ نشر المرسوم المتضمن تحديد موعد الانتخاب .

٢ — أو كموظفي السلك الخارجي الذين يمنهم القانون من التزوج بأجنبيات ، أو كأفراد الجيش من المحترفين الذين لا يستطيعون الزواج إلا باذن رسمي بعد تحقيق في شخصية الزوجة .

٣ — أو كالموظفين الذين يحتم عليهم القانون أن يقيموا في مراكز وظائفهم كالمحافظين .. الخ ..

٤ — المؤيدات القانونية لواجبات الموظفين :

ان واجبات الموظفين مؤيدة بالأحكام الجزائية المنصوص عليها في قانون العقوبات أوفي القوانين الخاصة ، أو بالعقوبات المسلكية المنصوص عليها في قانون الموظفين تبعاً للمخالفة التي يرتكبونها أو العمل الذي يأتونه ويخل بتلك الواجبات . والذي يهمننا هنا من هذه المؤيدات ، العقوبات المسلكية ، وسنرى أن بينها ما يكون قائماً بذاته بصرف النظر عن العقوبة الجزائية ومنها ما يكون نتيجة محتومة للعقوبة الجزائية .

والعقوبات المسلكية على نوعين : عقوبات خفيفة وهي التوبيخ وقطع الراتب وإبطال الترفيع ؛ وعقوبات شديدة وهي التنزيل والعزل والطرده (المواد ٢٤ و ٢٥ و ٢٦ و ٢٧ من القانون ١٣٥ لعام ١٩٤٥) .

١ — العقوبات الخفيفة : أما التوبيخ فهو أخف العقوبات وهو يكون بكتاب يوجه الى الموظف وتحفظ صورة عنه في إضباطه ، وتذكر في هذا الكتاب المخالفة

المرتكبة ويُلفت نظر الموظف فيه الى لزوم اجتنابها وتحسين أعماله في المستقبل ، ويمكن اللجوء الى عقوبة التوبيخ مرتين فقط أما الثالثة فيجب أن يوقع فيها العقوبة الأشد من التوبيخ كقطع الراتب أو إبطال الترفيع . وعقوبة قطع الراتب هي حسم مبلغ لا يتجاوز عشرة بالمائة من راتب الموظف الشهري غير الصافي لمدة لا تقل عن الشهر ولا تزيد عن سنة ، ويعمل بهذه العقوبة مرتين فقط خلال السنة الواحدة ، أما في الثالثة فيتحتّم فرض عقوبة لإبطال الترفيع . وهذه العقوبة الأخيرة أشد العقوبات الخفيفة وهي طي اسم الموظف من جدول الترفيع وبذلك يحرم من فرق درجة في راتبه خلال سنة على الأقل .

وتفرض عقوبة التوبيخ من قبل الوزير على موظفي المرتبة الثانية فما دونها الى الخامسة ، وعلى موظفي الحلقة الثانية والثالثة من قبل الأمين العام في الادارة المركزية أو رئيس المصلحة في المحافظات ؛ وتفرض عقوبة قطع الراتب بقرار وزاري على موظفي المرتبة الثانية فما دونها الى الخامسة في جميع الأحوال ، وتفرض بقرار وزاري أيضاً على موظفي الحلقة الثانية أو الثالثة إذا تجاوزت مدة العقوبة شهرين ، أما إن قلت عن ذلك فتفرض بقرار من الأمين العام في الادارة المركزية وبقرار من المحافظ بناء على اقتراح رئيس المصلحة في المحافظات ؛ وأما عقوبة إبطال الترفيع فهي تفرض من قبل الوزير بناء على رأي رئيس المصلحة واقتراح الأمين العام . ويجوز في سائر الاحوال للوزير إلغاء العقوبات الخفيفة على ألا يكون لهذا الانغاء مفعول رجعي من الناحية المالية .

٢ — العقوبات الشديدة : أخف العقوبات الشديدة التنزيل وهو يكون بتنزيل الموظف درجة واحدة في المرتبة كالتنزيل من الدرجة الثانية الى الدرجة الثالثة في المرتبة الرابعة أو بتنزيله من الدرجة الاخيرة في المرتبة التي هو فيها الى الدرجة الاولى من المرتبة التي تليها كالتنزيل من الدرجة الثالثة في المرتبة الرابعة الى الدرجة الاولى من المرتبة الخامسة . ولا بد من التفريق بين التنزيل كعقوبة مسلكية لا يحكم بها الا هيئة مختصة هي مجلس التأديب وبين التنزيل كتدبير اداري يتخذ بحق الموظفين

المتمرنين الذين لا يثبتون كفاءتهم خلال السنتين الاوليين من تاريخ التعيين كما رأينا من قبل (ص ٢٢٨) .

والعقوبة الشديدة التالية هي العزل ويكون بانتهاء خدمة الموظف مع استفادته من تعويض التسريح أو راتب التقاعد حسب سني خدمته ، ولا يجوز اعادة الموظف المعزول الى احدى الوظائف العامة الا بعد انقضاء مدة سنتين على عزله وبلاستناد الى قرار يصدر عن لجنة الترفيع (التي أشرنا اليها في مبحث الرواتب عند البحث عن الترفيع) بجواز استخدامه ، على أن تكون اعادة الموظف الى الخدمة في مرتبة أو درجة أدنى من مرتبته ودرجته اللتين كان عليهما . وتفرض عقوبة العزل حتماً في حالة انتهاء الموظف الى حزب سياسي أو جماعة سياسية أو في حال قيامه بأي نشاط سياسي غير ناشئ عن واجب الوظيفة . ولا يحكم بعقوبة العزل الا مجلس التأديب .

وأعنف العقوبات الشديدة عقوبة الطرد وهي الحرمان من الوظيفة حرماناً نهائياً وفقدان الموظف المطرود جميع الحقوق المكتسبة عن خدماته في الدولة ولا سيما حقوقه التقاعدية أي تعويض التسريح أو راتب التقاعد وتتميز عقوبة الطرد من العقوبات الشديتين السابقتين بأنها قد تكون نتيجة محتومة للعقوبة الجزائية في أمور معينة يلفظ القضاء العادي فيها حكمه فيكون دور القضاء الاداري هنا وهو مجلس التأديب الحكم بطرد الموظف حتماً ، هذا مع العلم أن مجلس التأديب قد لا يحكم بطرد الموظف في أحوال جزائية اخرى ، او أن العقوبة تكون نتيجة لمخالفة احد نصوص قانون الموظفين فيمكن ان يحكم بها مجلس التأديب دون تدخل القضاء العادي قبله ، واخيراً قد تفرض عقوبة الطرد بمرسوم دون حكم قضائي سابق ، وتفصيل ذلك فيما يلي :

١ - تفرض عقوبة الطرد حتماً على الموظف من قبل مجلس التأديب إذا ما حكم هذا الموظف بجناية او بجناية شائنة او اذا حكم بالحرمان من الوظيفة العامة او بالتجريد من الحقوق المدنية .

٢ - تفرض هذه العقوبة على الموظف أيضاً اذا حكم عليه باحدى جنح الاختلاس أو إساءة استعمال السلطة أو الاخلال بواجبات الوظيفة او تزوير السجلات والبيانات

الرسمية او بتنظيم المصدقات الكاذبة ما لم تكن هناك اسباب مخفية يعود تقديرها الى مجلس التأديب .

٣ — وتفرض هذه العقوبة على الموظف أخيراً إذا ارتكب الأعمال الآتية المحظورة في قانون الموظفين وهي : أ — الافشاء بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات خاصة ويظل الالتزام بكتمان السر قائماً ولو بعد انفصال الموظف عن عمله ، ب — ترك العمل في سبيل الاضراب أو التوقف عنه أو تحريض الموظفين الآخرين على ذلك ، ج — الانتهاء الى جمعية أو جماعة تتوخى أغراضاً غير مشروعة تهدد مصالح الدولة وتعرضها للخطر ، د — القيام بأي عمل من الأعمال التجارية أو المضاربات المالية وخاصة ما كان منها متصلاً ببيانات أو معلومات تصل اليه عن طريق الوظيفة ، هـ — شراء العقارات أو المنقولات التي تطرحها الحكومة أو السلطة القضائية للبيع في الدوائر التي يؤدي فيها الموظف أعمال وظيفته أو التي تتصل بها ، و — استئجار الاراضي بقصد الاستغلال في الدائرة التي يؤدي فيها الموظف أعمال وظيفته ، ز — الاشتراك في الأعمال والمقاولات التي يوكل اليه تحضيرها أو تنفيذها او الحصول على مصلحة أو ميزة خاصة بها ، ح — الاشتراك في تأسيس الشركات أو قبول عضوية مجالس ادارتها أو أي منصب آخر فيها إلا أن يكون مندوباً نعيه الحكومة . ويمكن في سائر هذه الحالات الثاني التي عددناها في هذه الفقرة أن يخفف مجلس التأديب العقوبة فلا يحكم بالطرد اذا كان ثمة أسباب مخفية ويعود تقديرها اليه .

٤ — والى جانب هذه الحالات التي يكون فيها الحكم بعقوبة الطرد من حق مجلس التأديب وحده فإن ثمة حالة خاصة يمكن فيها إيقاع عقوبة الطرد بالموظف بمرسوم وبدون قرار من مجلس التأديب وذلك في حال ترك الموظف الجنسية السورية او تجريدته عنها .

وفي سائر الأحوال لا يجوز مطلقاً إعادة الموظف المطرود الى الخدمة في الادارات العامة او المؤسسات العامة او الجماعات البلدية او الادارات المفوضة أو المعتمدة وغيرها

من المؤسسات ذات الصفة الرسمية سواء أكانت الوظيفة من الوظائف الدائمة أم الموقته الداخلة في أنظمة الموظفين أو المستخدمين « وبتعييننا الإداري الفقهي نقول لا يجوز إعادة الموظف إلى الخدمة في أية دائرة أو مؤسسة عامة سواء أكانت من الدوائر القائمة على المركزية أم على اللامركزية بقسميها الإقليمي الجغرافي والاختصاصي . ولا يحق للموظف المطرود أن يشترك مباشرة أو بالواسطة بمناقصات أو مزايدات أو تعهدات إحدى هذه الدوائر أو المؤسسات .

وهكذا ننهي بحث واجبات الموظفين عند هذه العقوبات المسلكية التي تسوقنا بطبيعتها إلى البحث في تأديب الموظفين العامين على يد مجلس التأديب .

خامساً - تأديب الموظفين العامين :

يتم تأديب الموظفين العامين على يد مجلس التأديب المحدث بالمرسوم التشريعي ٣٧ المؤرخ في ١٩٥٠/٢/٥ وهو محكمة إدارية تنفرد بحق إصدار العقوبات الشديدة بحق الموظفين ؛ على أن نشاط مجلس التأديب لا يتناول سائر الموظفين ، كما أن عمله يجري في مرحلة ثانية بعد عمل جرمي سابق قام به الموظف أو بعد تفتيش تم على يد أحد مفتشي دوائر الدولة أو مفتش من مكتب تفتيش الدولة .

وسنرى بالتتابع طبيعة مجلس التأديب ، والموظفين الذين تشملهم صلاحيات المجلس ، وحالة الموظفين أمام المجلس ودور المفتشين في ذلك ، والعلاقة بين القضاء العادي والمجلس ، ثم نرى أصول المحاكمة أمامه .

١ - طبيعة مجلس التأديب :

أ - تنص المادة الثانية من المرسوم التشريعي ٣٧ المؤرخ في ٥ شباط ١٩٥٠ على أن « مجلس التأديب هيئة إدارية دائمة تحكم في القضايا المتعلقة بالموظفين » . ويرتبط مجلس التأديب من الناحية الإدارية برئاسة مجلس الوزراء (انظر ص ١٤٨)

فيُمارس فيه رئيس مجلس الوزراء صلاحيات الوزير ويمارس رئيس المجلس صلاحيات الأمين العام بالنسبة لموظفيه .

أما من حيث العمل فالمجلس يمارس في الحقيقة عملاً قضائياً فهو محكمة إدارية مستقلة في رأيها كل الاستقلال لا تخضع لأي تأثير أو توجيه وتصدر أحكامها بالدرجة الأخيرة . وكانت هذه الأحكام تميز أمام أعلى محكمة إدارية في الدولة ، أي أمام مجلس الشورى قبل الدستور الجديد لعام ١٩٥٠ ، فلما ألغي مجلس الشورى بالقانون ٨٢ المؤرخ في ١٩٥١/١/٣١ ، قضى هذا القانون نفسه بأن قرارات مجلس التأديب أصبحت تميز أمام الغرفة المدنية لدى محكمة التمييز .

ولو اتبعنا القاعدة العامة التي يضعها فقهاء الحقوق الادارية للتمييز بين المحاكم العادية والمحاكم الادارية والتي تقول إن الفرق الأساسي بينهما هو أن المحاكم العادية تؤلف وحدة قضائية تهيمن عليها محكمة التمييز ، وأن المحاكم الادارية تؤلف وحدة قضائية مستقلة عن الأولى يهيمن عليها مجلس الدولة Conseil d'Etat أو ما كنا نسميه مجلس الشورى ، نقول لو اتبعنا هذه القاعدة لاضطررنا الى القول إن مجلس التأديب في عرف تشريعنا الجديد محكمة من المحاكم العادية ...

على أن القضاء الاداري الجديد في سورية — وسنرى ذلك بالتفصيل فيما بعد — قد أضحى نسيج وحدة ، وقد أتى عليه الدستور الجديد والتشريع الصادر بموجبه وبعده بأحكام جديدة فتفرقت أجزاءه التي كانت تؤلف وحدة متماسكة يهيمن عليها جميعاً مجلس الشورى .. وإذا بعض القضايا الادارية التي تتعلق بقضاء الفسخ تذهب إلى المحكمة العليا — وهي محكمة دستورية لا عادية ولا ادارية — ثم تحل محلها غرفة إدارية لدى محكمة التمييز ؛ وبقيت سائر القضايا الادارية الاخرى مفرقة بين المحاكم العادية واللجان والهيئات الادارية المختلفة ، ومن بينها قضايا تأديب الموظفين وهي قضايا إدارية بحتة ينبغي أن تبقى في وحدة إدارية من قضاء إداري قائم بذاته ، ولكن عدم وجود المحكمة الادارية العامة كمجلس الدولة على رأس بقية المحاكم الادارية الدنيا جعل أحكام مجلس التأديب وهو من المحاكم الادارية الدنيا . تميز أمام الغرفة المدنية في محكمة التمييز .

٢ — الموظفون الذين تشملهم صلاحيات المجلس :

تنص المادة الأولى من المرسوم التشريعي ٣٧ لعام ١٩٥٠ على أن مجلس التأديب يحاكم من الناحية المسلكية موظفي الإدارات والمؤسسات العامة الخاضعين لقانون الموظفين الأساسي على أن يكونوا من المرتبة الثانية فما دونها ، أما الموظفون الذين هم في المرتبتين الأولى والممتازة والقضاة ورئيس وأعضاء ديوان المحاسبات ومجلس التأديب ورئيس مفتشي الدولة ومفتشوها ورؤساء هيئات التفتيش والمفتشون في الوزارات والمديريات العامة فيحاكمون من الناحية المسلكية أمام مجلس القضاء الأعلى وفقاً للأحكام والاصول المتبعة في محاكمة القضاة المسلكية . كذلك يخرج من صلاحيات المجلس أن ينظر في أمور ضباط وأفراد القوى المسلحة من جيش ودرك وشرطة فهؤلاء يحاكمون من قبل المحاكم العسكرية أو الهيئات القائمة مقامها وفقاً للأحكام الخاصة بها .

ولقد نص قانون مكتب تفتيش الدولة الصادر تحت رقم ٩٣ في ١٣/٢/١٩٥١ على جواز إحالة الأمناء العامين ورؤساء البعثات السياسية والمحافظين على مجلس التأديب بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مفتشي الدولة . ولكن لا بد من توفيق هذا النص في القانون ٩٣ مع حكم الفقرة الثانية من المادة الأولى من المرسوم التشريعي ٣٧ ، وعلى ذلك فمن كان من هؤلاء في المرتبة الأولى وجبت محاكمته أمام مجلس القضاء الأعلى الذي يعتبر مجلساً تأديبياً بالنسبة اليهم .

٣ — إحالة الموظفين أمام مجلس التأديب ودور المفتشين في ذلك :

يحال الموظف الى مجلس التأديب بمرسوم أو قرار من السلطة التي تمارس حق التعيين بالاستناد إلى إضارة التحقيق الجاري من قبل المفتشين المرتبطين بالدائرة التي يقوم الموظف بعمله فيها (المادة ١٨ من المرسوم التشريعي ٣٧) . ويمكن لرئيس

مفتشي الدولة بحسب المادة ٢٤ من القانون ٩٣ أن يتخذ قراراً باحالة الموظفين على مجلس التأديب إلا من كان في المرتبة الثانية فما دونها من الأمناء العامين ورؤساء البعثات السياسية والمحافظين فيصدر باحالتهم الى المجلس قرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مفتشي الدولة ، أما إذا كانوا من المرتبة الأولى فما فوقها فيحالون أمام مجلس القضاء الأعلى وذلك كما يبين في الفقرة السابقة . ويستعمل رئيس مفتشي الدولة هذه الصلاحية إذا رأى ما يدعو اليها في تقرير التفتيش الصادر عن أحد مفتشي الدولة العاملين باشرافه المباشر أو عن أحد مفتشي الوزارات والمديريات العامة .

ويحال على مجلس التأديب أيضاً بمرسوم أو قرار من السلطة التي تمارس حق التعيين أو بقرار من رئيس مفتشي الدولة كل موظف سبقت إحالته الى القضاء فيحاكمه مجلس التأديب بعد فراغ القضاء من النظر بأمره ويحكم عليه من الناحية المسلكية مهما يكن الحكم الصادر بحقه عن القضاء .

٤ - بين القضاء العادي ومجلس التأديب :

إن الاحوال التي يذهب فيها الموظف الى القضاء العادي أولاً إما أن تكون دون تدخل من مجلس التأديب ، أو تكون بقرار من المجلس يعتبر أساساً في إحالة الموظف الى القضاء فلا تمكن إحالته بدون هذا القرار . فإذا ارتكب الموظف جرماً غير ناشئ عن الوظيفة تطبق بحقه الأحكام الجزائية العادية ولا تكون النيابة العامة ، وهي التي تقوم بوظائف الضابطة العدلية وتتبع الجرائم ، مقيدة بأي قيد بسبب صفة الموظف اللهم إلا أن تعلم الادارة التي يعمل فيها خلال أربع وعشرين ساعة بأمر الجرم المنسوب اليه . أما إذا ارتكب الموظف جرماً ناشئاً عن الوظيفة ولو كان جرماً مشهوداً فإنه لا يلاحق الموظف أمام القضاء إلا بعد إحالته أولاً الى مجلس التأديب ومحاكمته أمامه . ويحق للمجلس أن يقرر عدم إحالة الموظف الى القضاء ، وهي حالة هامة جداً يرجع تقديرها الى مجلس التأديب . ولا يستثنى من ذلك إلا الحالات التي يوقع فيها الموظف ضرراً شخصياً بأحد الناس من جراء هذا الجرم

الناشيء عن الوظيفة فيقيم المتضرر نفسه مدعياً شخصياً على الموظف وهنا يحق له أن يقدم شكواه مباشرة الى النيابة العامة التي تطلب منه كفالة يعين مقدارها المستنطق بالاتفاق مع النيابة وعندئذ يمكن اجراء التعقيبات القضائية بحق الموظف بصورة مباشرة دون انتظار قرار من مجلس التأديب . كذلك اذا ظهر للعضو المقرر في مجلس التأديب حين ينظر في اضارة التحقيق الجاري بحق الموظف أن العمل المنسوب اليه يشكل جنسية فانه يحق له أن يطلب الى المجلس اتخاذ قرار بتوقيف الموظف وإحالاته الى القضاء . ويبت المجلس بهذا الطلب في غرفة المذاكرة خلال ثمان وأربعين ساعة .

٥ - اصول المحاكمة أمام مجلس التأديب :

أ — يتألف مجلس التأديب من رئيس وعضوين أصيلين وعضو ملازم وعضو مقرر . ولا يباشر الرئيس والأعضاء أعمالهم إلا بعد أداء القسم أمام محكمة التمييز بهيئتها العامة بالسلوك في وظيفتهم مسلك القاضي الشريف . وتنعقد جلساته بحضور رئيسه والعضوين الأصيلين وكتب الضبط فاذا غاب الرئيس يحل محله العضو الأصيل الأعلى مرتبة ودرجة فان تساوى العضوان الأصيلان في ذلك حل محل الرئيس العضو الأكثر قدماً منها وعندئذ يقوم العضو الملازم بوظيفة عضو أصيل . أما العضو المقرر فيحضر جلسات المجلس ويقدم مطالعاته الشفهية والخطية وهو الذي يبين الحكم الواجب التطبيق في نظره دون أن يلزم المجلس برأيه وهو لا يشترك في المذاكرات ولا في التصويت وإذا غاب حل محله العضو الملازم . ولرئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع وزارة العدل أن يكلف بعض القضاة اكمال النصاب عند الحاجة في مجلس التأديب .

ب — حين يتبلغ رئيس مجلس التأديب صورة مرسوم أو قرار إحالة الموظف الى المجلس يحيل لإضارة التحقيق التي ترفع اليه بنفس الوقت الى العضو المقرر لدراستها والتحقيق عنها . ويدقق العضو المقرر في الاضارة وله أن يستكمل

الايضاحات الخطية من الموظف نفسه وإفادات الشهود وأن يتوسع بالتحقيق وأن يلجأ الى الخبرة الفنية بغية التثبت من بعض الأمور وله ان يأمر بكل تحقيق يرى لزوماً له . فاذا ما انتهى من تحقيقاته فانه ينظم تقريراً في القضية يبين فيه رأيه ويبعث به مع اضبارة التحقيق الى الرئيس الذي يدعو المجلس الى الانعقاد في الموعد الذي يحدده كما يدعو الموظف للمثول أمام المجلس لاستماع افادته ودفوعه ، ويحق للموظف او وكيله ان يطلع على الاضبارة بكاملها بحضور رئيس المجلس او احد أعضائه .

ج — يعقد المجلس جلساته بصورة سرية بكامل هيئته بحضور الموظف او وكيله او بحضورهما معاً ، والمجلس ان يجتمع في غيابها اذا بلغ الموظف ولم يحضر ولم يرسل وكيلاً ، والمجلس ايضاً ان يسمع إفادات الشهود ، ويتخذ المجلس قراره بالاجماع او بالأكثرية خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر تبدأ من تاريخ تبليغ رئيس المجلس مرسوم او قرار احالة الموظف الى مجلس التأديب . وهذا يتطلب بطبيعة الامر الا يبقى العضو المقرر الاضبارة لديه طويلاً ليمهد للمجلس اتخاذ قراره خلال هذه المدة . ويفرض المجلس على الموظف في حكمه إحدى العقوبات الشديدة غير انه إذا لم يجد في عمل الموظف ما يوجب اتخاذ احدى هذه العقوبات بحقه فانه يجوز له ان يفرض عليه إحدى العقوبات الخفيفة او ان يبرئه .

د — ويمكن للموظف ان يميز قرار المجلس امام الغرفة المدنية لمحكمة التمييز خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغه هذا القرار وليس لمحكمة التمييز ان تنظر في الوقائع فلا يمكنها ان تلغي قرار المجلس الا لنقص في الشكل او مخالفة للقانون . فاذا ما اكتسب حكم المجلس الدرجة القطعية اضحى نافذاً وارسلت صورة عنه الى الادارة المختصة للتسجيل والتنفيذ .

سادساً - انتهاء خدمة الموظفين العامين :

تنتهي خدمة الموظفين العامين بالوفاة او بالتسريح او بطلب الاحالة على التقاعد او بالعزل والطراد او بالاستقالة .

١ - الوفاة :

الوفاة سبب طبيعي لانهاء الوظيفة وهي تكون في سبيل الوظيفة او تكون بعد مرض ناشئ عن الوظيفة او بحالة من الحالات الأخرى .
فالموظف الذي يقضى في سبيل الوظيفة يتقاضى اهله المعينون على وجه التحديد في المادة ٣٥ من المرسوم التشريعي ٣٤ المؤرخ في ٢٧ نيسان ١٩٤٩ معاشاً تقاعدياً يبلغ ثلاثة ارباع الراتب الذي كان يتقاضاه الموظف مهما تكن مدة خدمته (انظر ص ٢٤١ - ٢٤٢) .

والموظف الذي يتوفى بسبب مرض ناشئ عن الوظيفة يتقاضى ذووه نصف المعاش التقاعدي الذي يستحقه او كامل تعويض التسريح على ان يحسب مع الزيادات على الوجه المبين آنفاً (ص ٢٤١) تبعاً لما اذا كان المرض قد اقصده ام لا .
والموظف الذي يلقي حتفه في بقية الأحوال يتقاضى ذووه نصف معاش التقاعد الذي كان يستحقه لو جرت تصفية حقوقه التقاعدية في اليوم التالي لتاريخ وفاته ، فان لم يكن يستحق معاشاً تقاعدياً تقاضوا كامل تعويض التسريح دونما زيادة .

٢ - التسريح :

يكون التسريح لاسباب معينة في القانون منها ان يكون الموظف متمرناً ولم تثبت مقدرته ، ومنها انتهاء المدة القصوى للاستيداع ، ومنها المرض ، ومنها إلغاء الوظيفة ، او يكون تنفيذاً لحكم المادة ٨٥ من القانون ١٣٥ لعام ١٩٤٥ .

١ - تسريح الموظف المتمرن : يجوز تسريح الموظف خلال مدة التمرين اي خلال سنتين تبدأ من تاريخ تعيينه على ان يثبت انه غير قادر على الوظيفة ؛ ولا يحق له أثناء المطالبة بأي تعويض .

٢ - انتهاء المدة القصوى للاستيداع : رأينا ان للموظف ان يطلب إحالته على

الاستيداع لمدة سنة على الأقل كثر قابلة للتجديد حتى خمس سنوات . ويحق للموظف بعد انتهاء مدة الاستيداع ان يعاد بناء على طلبه إلى اول وظيفة معادلة لوظيفته في الملاك الذي كان معيناً بموجبه ، فاذا لم يوجد شاغر من هذا النوع يُخیر بين قبول وظيفة ادنى مع احتفاظه بحقه في التعيين لاول وظيفة تشغل في مرتبه ودرجته وبين تمديد استيداعه حتى يبلغ المدة القصوى وهي خمس سنوات ، فاذا انقضت دون ان يعاد إلى الخدمة يحق له ان يطلب تسريحه وتصفيه حقوقه وفقاً لقانون التقاعد .

٣ — التسريح بسبب المرض : ينص القانون على وجوب عرض الموظف على لجنة التسريح الطبية (المؤلفة وفقاً لاحكام المادة ٦٢ من القانون ١٣٥) في حالة مرضه المتطول ، او اذا اصيب الموظف بعاهة تمنعه من القيام بالوظيفة او إذا اصيب بأحد الأمراض المعدية . وبناء على تقريرها يُسرح الموظف وتصفى حقوقه حسب قانون التقاعد .

٤ — إلغاء الوظيفة : تنص المادة الرابعة من القانون ١٣٥ على ان الدوائر العامة والوظائف العامة تحدث وتلغى بقانون . وتنص المادة ٨٣ على ان إلغاء الوظيفة يُفضي مبدئياً الى تسريح الموظف القائم بها . على انه لا يجوز التسريح في هذه الحال اذا امكن نقل الموظف الى وظيفة شاغرة معادلة لوظيفته في ملاكته ، فان لم يوجد شاغر من هذا النوع يُخیر الموظف بين القبول بوظيفة ادنى من وظيفته مع الاحتفاظ بحقه في التعيين لأول وظيفة تشغل في مرتبه ودرجته وبين ان يُسرح وتصفى حقوقه التقاعدية وفقاً لقانون التقاعد .

وفي جميع الاحوال السابقة يصدر التسريح بمرسوم او قرار عن السلطة التي تمارس حق التعيين .

٥ — الصرف من الخدمة : كانت المادة ٨٥ من القانون ١٣٥ لعام ١٩٤٥ تجيز لمجلس الوزراء لاسباب يعود تقديرها اليه ان يقرر صرف الموظفين من الخدمة اذا

كانوا من المرتبة الثانية او الأولى او الممتازة باستثناء القضاة وذلك بناء على اقتراح الوزير المختص . وكان يمكن تعليل هذا النص بان مجلس الوزراء الذي يملك التمييز الاستثنائي في هذه المراتب يملك حق التسريح الاستثنائي فيها . ولكن المنطق يفرض ان يقتصر حق مجلس الوزراء في التسريح على الذين يُعينون استثناء بقرار منه لا ان يستوي في التسريح الموظفون المعينون بالاستثناء والموظفون الذين قضوا زهرة العمر حتى وصلوا الى المرتبة الثانية مثلاً .

ولكن الأمر لم يقف عند حدّ هذا النص الصادر عام ١٩٤٥ فقد صدر في ظلال الأوضاع الاستثنائية التي مرت بها سورية مرسوم تشريعي تحت رقم ٣٣ في ١٩٤٩/٧/٣٠ يعدل نص المادة ٨٥ ويبيح صرف الموظفين (باستثناء القضاة) من الخدمة من أي مرتبة كانوا ، أي انه يرفع الحصانة عن سائر الموظفين ويخضعهم لامكان التسريح في أي وقت لأسباب يعود تقديرها الى مجلس الوزراء . ويتم تسريح الموظف عندئذ بناء على قرار المجلس بمرسوم غير تابع لأية طريق من طرق المراجعة وتصفى حقوقه وفقاً لقانون التقاعد .

على أن المحكمة العليا لما كانت قائمة في مطلع عام ١٩٥٢ رأت في غرفتها الادارية أن من حقها قبول دعاوى الابطال على هذه المراسيم فيما اذا كانت القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء والتي تستند اليها هذه المراسيم غير معللة ولا تتضمن أسباب الصرف من الخدمة . وعندئذ صدر مرسوم تشريعي جديد تحت رقم ٦٥ في ١٦-١-١٩٥٢ يعطي صيغة جديدة للمادة ٨٥ ويعفي مجلس الوزراء من تعليل قراره ومن بيان الأسباب كما يقضي برد الدعاوى المقامة أو التي ستقام ضد هذا النوع من المراسيم ومالبثت دعاوى الابطال أن أصبحت في يد غرفة إدارية محدثة لدى محكمة التمييز .

٣ - الاحالة على التقاعد :

رأينا آنفاً كيف تكون الاحالة على التقاعد بحكم القانون عند انقضاء مدة معينة في الخدمة وهي أربعون سنة للموظفين المدنيين او عند بلوغ هؤلاء الموظفين سن

الستين وكيف يجوز لمن بلغت خدمته خمسة وعشرين عاماً أن يطالب بإحالاته على التقاعد وبيننا أصول حساب الراتب التقاعدي (ص ٢٣٩ وما بعدها) .

٤ — العزل والطرْد :

تنتهي خدمة الموظف أحياناً بنتيجة عقوبة مسلكية شديدة كما بينا في مؤيدات واجبات الموظفين ويكون ذلك بالعزل أو بالطرْد ، والفارق بينهما أن الموظف المطرود لا يمكن أن يعود الى أي عمل من أعمال الدولة في أي دائرة كانت حتى ولا في البلديات رغم أن موظفي البلديات ليسوا من الموظفين العامين في عرف القانون ، ويفقد الموظف المطرود سائر الحقوق المكتسبة ولا سيما حقوقه التقاعدية ، أما الموظف المعزول فيستفيد من حقوقه التقاعدية ويمكنه أن يعود الى الوظيفة بعد انقضاء سنتين على عزله (ص ٢٥٥ وما بعدها) .

٥ — الاستقالة :

أ — الاستقالة من الوظيفة حق من حقوق الموظف مقيد بموافقة الادارة . ولقد كانت الاستقالة في القانون ١٣٥ لعام ١٩٤٥ طوعية أو حكومية ، أما الطوعية فهي التي تتم بناء على طلب الموظف الخطي وقبول الادارة التي تصدر بذلك مرسوماً او قراراً تبعاً لسلطة التي تدارس حق التعيين (المادة ٨٠ من القانون ١٣٥ قبل تعديلها) وأما الاستقالة الحكومية فتكون في الحالات الآتية : أ — حالة الموظف المعين أو المنقول الذي لم يباشِر وظيفته خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه مرسوم أو قرار التعيين أو النقل ؛ ب — حالة الموظف الذي يترك وظيفته بدون اجازة قانونية ولا يستأنف عمله خلال خمسة عشر يوماً ؛ ج — حالة الموظف المجاز الذي لا يستأنف عمله خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء اجازته ؛ وفي هذه الأحوال الثلاث (المادة ٨١ من القانون ١٣٥) يشترط ألا يوجد سبب قاهر يمنع الموظف من مباشرة

العمل أو استئنافه ؛ د — وأخيراً حالة الموظف المحال على الاستيداع اذا انتهت مدة استيداعه ورأت الادارة المختصة بناء على مقتضيات المصلحة أن تعيده الى وظيفته فرفض بدون عذر (المادة ٧٨ من القانون ١٣٥) .

ولئن نظرنا نظرة تعمق في هذا النص القديم للمادتين ٨٠ و ٨١ من قانون الموظفين فاننا نجد أن الموظف كان يستطيع أن يتحلل من عمله بمجرد ان ينقطع عنه خلال خمسة عشر يوماً ، وقياساً على ذلك نقول ان المهلة التي كانت في يد الادارة لقبول استقالته حين يقدم استقالة خطية هي أيضاً خمسة عشر يوماً وإلا كان في يد الموظف أن ينقطع عن العمل فيعتبر مستقلاً .

ولكن هذا الحكم قد تعدل في ظلال التشاريح الحديثة وقد عدلت المادة ٨٠ من القانون ١٣٥ أولاً بالمرسوم التشريعي ٦٧ المؤرخ في ١٩/١/١٩٥٢ ثم عدلت تعديلاً جديداً بالمرسوم التشريعي ٢٥ المؤرخ في ٢٤/٢/١٩٥٣ وأصبحت مؤيدة في الحالتين بعقوبة جزائية نصت عليها المادة ٣٦٤ مكرر التي اضيفت الى قانون العقوبات بالمرسوم التشريعي ٦٨ في ١٩/١/١٩٥٢ .

وقد أصبح حق الموظف في الاستقالة منحصراً في تقديم الطلب الخطي الى مرجعه باعقائه من الخدمة على ان ينتظر صدور مرسوم او قرار من السلطة التي تمارس حق التعيين بقبول هذا الطلب أو رفضه ، لأن في يد هذه السلطة — في موعد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ وصول الطلب اليها — قبول هذا الطلب أو رفضه تبعاً لمقتضيات المصلحة وبواعث الاستقالة كما يجوز للادارة في أحوال الحرب والطوارئ والنكبات ألا تقبل الاستقالة . ويجوز تجديد طلب الاستقالة اذا بين الموظف أسباب إصراره عليها فاذا اقتنعت الادارة بمعذرته التي تمنعه عن مواصلة العمل قبلت الاستقالة . هذا هو فحوى النص الجديد للمادة ٨٠ ويفهم منه أن في يد الادارة ان ترفض طلب الاستقالة من جديد . على أن هذا النص لم يمنع القضاء الاداري من النظر في الطعن بمرسوم او قرار رفض الاستقالة .

أما الموظفون الذين ينقطعون عن عملهم قبل صدور قرار استقالتهم اذا هم قدموها

بصورة خطية أو إذا هم انقطعوا عن العمل في الحالات الثلاث التي بينها قبل قليل وفق أحكام المادة ٨١ من القانون ١٣٥ فانهم يعاقبون بموجب المادة ٣٦٤ مكرر من قانون العقوبات وهي المحدثة بالمرسوم التشريعي ٦٨ في ١٩/١/١٩٥٢ بالحبس من ثلاثة أشهر الى سنة وبغرامة لا تقل عن الراتب الصافي عن ستة أشهر أو باحدى هاتين العقوبتين كما يلزمون بالاضافة الى ذلك بجميع الاضرار التي تنجم عن هذا الانقطاع .

وفي جميع الاحوال فان الموظف المستقيل يفقد جميع حقوقه المكتسبة عن خدماته في الدولة ولا سيما حقوقه التقاعدية كتعويض التسريح أو راتب التقاعد . ويجوز اعادة الموظف المستقيل الى الخدمة في ملاكه السابق اذا توفرت فيه شروط التعيين المجدد فان كان ثمة وظيفة شاغرة في مثل مرتبته ودرجته أخذها وإلا أخذ وظيفة أدنى منها مع احتفاظه بحقه في أول وظيفة تشغر في مرتبته ودرجته ، وتدخل عندئذ خدماته السابقة في حساب الخدمات المؤهلة للتقاعد .

ب — وهنالك حالة خاصة من حالات الاستقالة نص عليها القانون ١٣٧ المؤرخ في ٨/١٠/١٩٥١ الذي أعطى مجلس الوزراء الحق في أن يعتبر مستقلاً كل موظف أو مستخدم أو عامل ينقطع عن عمله بقصد الاضراب الجزئي أو السكلي ، وللمجلس وحده حق تقدير ما إذا كان هذا الانقطاع ناشئاً عن قصد الاضراب أم لا وقدخول المجلس في هذه الحال حق ملء الوظائف الشاغرة بتطبيق حكم هذا القانون على أن يتم ملء هذه الوظائف وفق أحكام القانون ١٣٥ لعام ١٩٤٥ باستثناء شرط المسابقة . أما الموظفون الذين يعتبرون مستقيلين بحكم هذا القانون ١٣٧ لعام ١٩٥١ فلا يجوز اعادتهم الى وظائفهم الأصلية أو الى أية وظيفة أخرى في الوزارات أو الادارات العامة او المؤسسات الرسمية التابعة لاشراف الدولة .

وقد نص القانون ١٣٧ نفسه أن أحكامه لا تحول دون تطبيق الأحكام المنصوص عليها في قانون العقوبات ، ومن هنا ننفذ للطعن بالقانون ١٣٧ . وقانون العقوبات يتمتع الموظفون تحت طائلة التجريد المدني من تقديم استقالة مشتركة او من الاتفاق

على وقف الأعمال أو الاقدام على وقفها فعلاً في أحوال يتعرقل معها سير إحدى الدوائر العامة (المادة ٣٣٠ من قانون العقوبات) .

فلو فرضنا أن مجلس الوزراء اعتبر أحد الموظفين منقطعاً عن العمل بقصد الاضراب بحكم صلاحياته في القانون ١٣٧ لعام ١٩٥١ واعتبره مستقلاً ثم أحيل هذا الموظف الى القضاء لمحاكمته وفق أحكام المادة ٣٣٠ من قانون العقوبات فهل يلتزم القضاء بقرار مجلس الوزراء ويحكم على الموظف المحال اليه حتماً بالتجريد المدني ؟ لاشك أن القضاء يبقى حراً في تقدير الأحوال الخاصة التي تحيط بكل قضية تعرض عليه ولا يكون لقرار مجلس الوزراء بالتالي أي تأثير في حكمه وقد يحكم ببراءة الموظف من قصد الاضراب اذا وجد الأدلة متوفرة على ذلك مادام في وسع الموظف أن يدلي أمامه بدفوعه ، والموظف لا يملك مثل هذا الحق أمام مجلس الوزراء الذي أعطي صلاحية استثنائية عجيبة بالقانون ١٣٧ .

ولهذا ليس من المستبعد بل إن من المنتظر أن نجد قرارات متناقضين في قضية واحدة : قضية موظف يعتبره مجلس الوزراء مستقلاً لأنه انقطع عن العمل بقصد الاضراب ولكن القضاء العادي لم يجد قصد الاضراب متوفراً بعد أن استمع إلى أدلة الموظف الثبوتية ودفوعه التي تبرئ ساحته فيقضي ببراءته .

أما أن نقول إن القانون ١٣٧ جعل لمجلس الوزراء وحده حق تقدير ما إذا كان الموظف قد انقطع عن العمل بقصد الاضراب أم لا وليس للقضاء العادي بالتالي إلا أن يذهب إلى ما ذهب اليه مجلس الوزراء وأن يحكم بالعقوبة ولو أثبت الموظف براءته أمامه فهذا مما لا يتفق ومبادئ الحقوق العامة ومما يأباه العدل والمنطق وهو أخيراً لا يفسر إلا بعدوان الادارة على القضاء واعتصامها سلطته بغير حق وبخاصة وأنهما تغصب هذه السلطة دون أن تحيطها بالضمانات والأصول التي تكفل للأفراد حق الدفاع عن أنفسهم ، ونحن ما نشك في ان المشرع حين اصدر القانون ١٣٧ عام ١٩٥١ قد غفل عن هذا التعارض المنتظر بين سلطتين ينبغي أن تبقى منفصلتين في الامور الجرائية والعقابية: السلطة التنفيذية والسلطة القضائية .

سابعاً — تبعات الموظفين العامين :

يتحمل الموظفون في أداء وظائفهم تبعات مختلفة فهم مسؤولون مسلكياً على نحو ما رأينا آنفاً حين يخلون بواجبات الوظيفة وتترتب عليهم العقوبات المسلكية ؛ وإذا بلغ من إخلالهم بواجباتهم ان قاموا بأعمال معاقب عليها في قانون العقوبات كإساءة استعمال الوظيفة مثلاً أو كاعطاء المصدقات الكاذبة الخ ... فانهم يصبحون مسؤولين جزائياً وتترتب عليهم العقوبات الجزائية (١) .

أما الذي يهمنا في هذا البحث بوجه خاص فهو التبعة الادارية للموظفين ، عندما يكونون مسؤولين مالياً عن أعمالهم الوظيفية التي تلحق الضرر بالافراد العاديين وتوجب التعويض المادي عن الضرر الحاصل .

وقد نصت المادة ٢٢ من القانون ١٣٥ لعام ١٩٤٥ على واجبات الموظف وحثمت عليه في فقرتها السابعة : « أن يكون مسؤولاً قبل الحكومة في الاضرار التي تنشأ عن سوء قيامه بواجباته سواء كان ذلك عن عمد أم لإهمال ، ولا تخلص القواعد المشار إليها بمسؤولية الموظف قبل الغير وفقاً للأحكام المقررة في هذا الشأن . »

وسنرى أولاً تبعة الموظفين الحقوقية تجاه الافراد العاديين وهي الأهم ثم نرى تبعاتهم المدنية تجاه المدينة . (دراسة)

١ — تبعة الموظفين الحقوقية تجاه الافراد :

القاعدة العامة في الحقوق المدنية أن « كل خطأ يسبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض » ، وتسكاد تكون هذه القاعدة مطلقة ، فيؤدي الذي يوقع الضرر

(١) انظر في هذا الصدد الباب الثاني في جرائم الموظفين من محاضرات المؤلف في «الحقوق الادارية مع التعمق» التي اشرنا اليها آنفاً ص ٢٤٢ .

تعويضاً كاملاً للمتضرر . ولكن هذه القاعدة العامة التي جاء بها القانون المدني السوري الجديد في المادة ١٦٤ تبقى قاصرة على العلاقات بين الافراد العاديين بعضهم مع بعض أما التبعة الادارية فلها أحكامها الخاصة كما سرى فيما بعد ، وإنما تقتصر هنا على مناقشة تبعة الموظفين بصورة نظرية ، فترى هل يتحملونها هم أنفسهم أم تتحملها الادارة عنهم؟ ولا بد من الاشارة إلى أن الضرر إنما يقع بنتيجة القصد أو الخطأ، ولا خلاف في أن القصد يحتمل تحميل الموظف التبعة كاملة ، أما في حالة الخطأ فينبغي التفريق بين خطأ الموظف الشخصي *Faute personnelle* وبين خطأ الوظيفة *Faute de service* ، كذلك ينبغي النظر في الحالة التي ذكرها القانون المدني بصراحة في المادة ١٦٨ عندما يقوم الموظف بعمله الوظيفي بناء على أمر صادر اليه من رئيسه .

إن الاسباب التي تحدو إلى العطف على الموظفين كثيرة أهمها :

أ — أن الموظف لا يعمل باسمه ولمصلحته ، وإنما هو يعمل باسم الجماعة ولمصلحتها ، لأنه يساهم في خدمة الصالح العام بأداء عمله الوظيفي الذي هو جزء من الدائرة العامة *Service public* القائمة على سداد الحاجات العامة ، وهو حين يحسن في عمله لا يكسب لنفسه شيئاً بل يكون العود للدائرة العامة فكيف يتحمل الغرم كله من لا نصيب له في الغرم .

ب — والموظف يعمل في ظلال نصوص قانونية متشعبة متفرقة بشكل لا يستبعد فيه أن يخطئ في تطبيقها لتعقدها حيناً أو لصعوبة معرفة النص الواجب العمل به أحياناً ، فالحقوق الادارية التي تتألف من مجموعة هذه النصوص ليست موحدة مقننة ، فهي ليست كالحقوق المدنية القائمة على القانون المدني أو كالحقوق الجزائية التي ترجع الى قانون العقوبات .. وإنما هي قوانين متلاحقة وانظمة متتابعة وقرارات مختلفة وكثير منها يعدل أو يلغى نصاً سابقاً أو يضيف اليه شيئاً جديداً ، وتتراكم هذه الأحكام القانونية بعضها فوق بعض حتى يضيع المرء في غمرتها مهما كان واسع الاطلاع دقيق المعرفة .

ج — ثم ان العمل الاداري قد يكون مجرد عمل شكلي فهل يعقل أن يُسأل

الموظف في هذه الحال عن النتائج البعيدة لعمله الوظيفي ؟ ولنفرض أن دائرة مختصة بالمصادقة على صحة التواقيع أو الاختتام التي تمهر بها بعض المصدقات ، فصدق الموظف المسؤول فيها توقيعاً من هذا النوع دون أن ينتبه إلى أن هذا التوقيع مزور لا يُطابق بشكل دقيق صورة التوقيع المحفوظة لديه ، ثم ترتب على هذا التصديق نتائج مالية بعيدة الخطر ، فهل نحمل الموظف تبعثها كلها لجرد أنه أخطأ في معرفة التوقيع الصحيح من المزور في معاملة إدارية شكلية ؟

د — يضاف إلى هذا كله أن اعتبار الموظفين كالأفراد على السواء وتحميلهم التبعة المدنية كاملة عند وقوع أخطاء منهم في عملهم الوظيفي يؤول إلى الحد من نشاط الموظفين وتعطيل عامل الابداع لدى القائمين على الدوائر العامة ويفضي إلى ترددهم في أي عمل يقدمون عليه خوفاً من أن يخطئوا في تقديرهم فيتحملوا تبعه أخطائهم .. وقد ينصرفون عن تحقيق أعمال تفيد منها الإدارة أجل الفائدة تحت هذه الهواجس وفي حدود الخشية البعيدة من النتائج القريبة أو البعيدة ... أو ليس الأفضل إذن أن يعرفوا أن الدولة تتحمل عنهم كل التبعة أو بعضها إذا أخطئوا عن غير قصد في خدمتها ؟

ولكن مثل هذا النقاش لا يقتصر على وجه واحد .. إن من يستمع إلى الحجج السابقة وحدها كمن يستمع إلى ضربة واحدة من الجرس كما يقول النسل الفرنسي ، والجرس يُعطي صوتين ؛ ومثل هذا الموضوع كالسلاح ذي الحدين فلا نعمل حديداً ونهمل الآخر ..

١ — أفلا يخشى في الحقيقة على الدوائر العامة نفسها من استخفاف الموظفين إذا ما كانت الإدارة هي التي تتحمل نتائج أخطائهم .. أوليست تبعهم المدنية هي الضامن الأول لحسن سير العمل الإداري في الدولة ، لأن الذي يعرف أنه مسؤول عن أعماله يكون احرص على امانة الوظيفة وأدق في أدائها وأكثر اخلاصاً ؟

٢ — وهل يُعقل أن تتحمل الإدارة ذرة من التبعة المدنية للأعمال التي يقوم بها الموظفون ، أن كانت أخطاؤهم فيها جلية لا تتحمل الجدل ، ولا عذر في يدهم عن الخطأ الذي ارتكبوه ؟

من هذا كله جاء التفريق بين خطأ الموظفين الشخصي وبين الخطأ الوظيفي .
وسنلقي الآن نظرة على كل منهما ثم نقول كلمة عن أثر الطاعة التسلسلية .
الخطأ الشخصي :

يعتبر Hauriou أول من عرف الخطأ الشخصي Faute personnelle في الحقوق
الادارية وذلك بتعريفه للعمل الشخصي Fait personnel . وقد جاء بتعريفه هذا
على ضوء اجتهاد القضاء الاداري الفرنسي وبلاستناد إلى إيضاح Laferrière
لموقف القضاء والقرارات المختلفة الصادرة عن المحاكم العادية والادارية في هذا الصدد .
يرى Hauriou أنه من أجل أن يكون الموظف مسؤولاً أمام المتضررين من
العمل الاداري يجب أن يكون قد أتى عملاً شخصياً ، فاذا نظرنا الى العمل الوظيفي
فرائنا مناسبة مادية أو معنوية يتباعد بها العمل الوظيفي عما كان ينبغي أن
يكون عليه تبعاً للقواعد الناطمة له أو للأساليب التي تجري عليها الدائرة ، قلنا إن
الموظف قد أتى عملاً شخصياً أي أن الضرر الواقع على الأفراد من العمل الوظيفي
قد وقع بنتيجة خطأ الموظف الشخصي لوجود تلك المناسبة في عمله ، وهي لاتتصل
بسبب ما بالعمل الوظيفي بل هي أخرجت ذلك العمل عن الأصل الذي كان ينبغي
أن يتم بموجبه (١) .

ويقول Laferrière إن ما يميز الخطأ الشخصي أنه منفصل عن ممارسة الوظيفة
نفسها أي أنه لاصلة له بطبيعة الوظيفة ، فهو يكشف الرجل بمواطن الضعف في نفسه
أو بأهوائه أو غفلته ، ولا يكشف خطأ إدارياً .

وقد كان لرأي Hauriou أثر في توجيه الاجتهاد من بعده فاستوحى الاجتهاد
منه القاعدة التي تخيلها لمعرفة الخطأ الشخصي . فهو يرى أن يقدر الطابع الشخصي او
الاداري للخطيئة التي يرتكبها الموظف بالاستناد إلى قدر وسط من العناية ينبغي أن
يتوفر لدى كل موظف في أداء أعماله ، فاذا بلغ من إهمال الموظف أن يتجاوز الحدود

(١) انظر ص ٣٠١ من كتاب Hauriou المشار اليه آنفاً ص ٩٠ .

المقبولة أو المسموح بها كان عمله ناتجاً عن خطئه الشخصي وملزماً له بنتائجه (١).
والحقيقة أننا لانجد أية صعوبة في تطبيق هذا المبدأ إذا ما وجدنا أنفسنا أمام
أعمال أئامها الموظف ولو في قيامه بالوظيفة اذا لم تكن لها أية علاقة بممارسة الوظيفة
العامة فان اخطأ في هذه الاعمال كان فرداً عادياً يخضع في قانوننا السوري المدني الى
حكم المادة ١٦٤ . ولكن الصعوبة تتجلى في الحالة التي يقع الخطأ فيها من الموظف
في ممارسة وظيفته ثم يدعي أن هذا الخطأ وظيفي لاشخصي . فلو رجعنا ثانية إلى
Hauriou وجدنا انه يقدم لنا مثلاً واضحاً لقاعدته فيما يسميه « الوسيلة الفعلية
Voie de fait » التي يتبعها الموظف في عمله وذلك حين يخرج على القواعد الحقوقية
والأساليب القانونية الواجبة الاتباع في ممارسة العمل الوظيفي ، لأنه يكون آئند
قد ارتكب خطأ شخصياً لاجدال فيه . بل يذهب Hauriou إلى أبعد من ذلك إذ
يرى أن الوسيلة الفعلية تُفقد العمل الوظيفي الطابع الاداري - le caractère admi-
nistratif ويغدو مجرداً من حماية القانون (٢) . ويضيف الاجتهاد الفرنسي الى ذلك
ما يسميه Rolland حالة الخطأ الفادح Faute lourde الناجم عن اهمال بالغ
واستخفاف ذريع (٣) .

وهذه أمثلة من قرارات المحاكم الفرنسية تتبدى فيها الاخطاء الشخصية : أن
يأمر رئيس البلدية باستعمال سيارة تعود لاحد الافراد دون اتباع الأحكام القانونية
في المصادرة ؛ الخطيئة المنسوبة الى طبيب في عملية أجراها لمريض في أحد المستشفيات
الرسمية ؛ أن يقطع الموظفون القائمون على ترميم الطرق أثناء الوظيفة اشجاراً للناس
على جانبي الطريق دونما ضرورة الخ ..

(١) انظر ص ٣٣٣ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

(٢) انظر ص ٢٠ — ٢١ من كتاب Hauriou المشار اليه آنفاً ص ٩٠ ، وانظر بحثنا

عن الوسيلة الفعلية في الباب الثالث من هذا الكتاب عند البحث في المقررات الادارية .

(٣) انظر ص ٣٨٢ من كتاب Rolland المشار اليه آنفاً ص ٣٤ .

الخطأ الوظيفي :

لو رجعنا الى نفس القاعدة التي أتى بها Hauriou لرأينا أن الموظف الذي يتوفر فيه القدر الوسط من العناية الواجبة في اداء العمل الوظيفي ولا يتجاوز الحدود المقبولة أو المسموح بها في إهمال واجب الوظيفة إنما يبرأ من نتيجة أعماله الوظيفية لأنه لا يكون قد ارتكب خطأ شخصياً وإنما يعتبر خطأً وظيفياً ، ولذلك تتحمل الادارة من صندوقها التعويض المستحق للمتضررين من الاعمال الوظيفية. فاذا ما التزم الموظف القواعد الناعمة للعمل الوظيفي والاساليب التي يجري عليها هذا العمل فإن خطأه في حدود معينة يعود على الادارة (١).

ومن الامثلة التي نراها في قرارات المحاكم الفرنسية حول الخطأ الوظيفي : الحركة المفاجئة (الارادية) التي تعرج بها المعلمة عين طفل في المدرسة ، سير احدى السيارات العسكرية في طريق ضيقة بسرعة فائقة دون التزام اليمين (٢) ، والخطأ الشخصي للمحافظ يتحول الى خطأ وظيفي إذا ما قصد به حماية موظفيه في اعمالهم الوظيفية التي قاموا بها عن نية حسنة (٣).

ولكن الواقع هو أن من الصعوبة بمكان تمييز الخطأ الشخصي في بعض الاحيان عن خطأ الوظيفة فقد يكون الضرر الحاصل لأحد الافراد ناجماً عن الخلل في سير الدوائر العامة أو ينجم في الوقت نفسه عن اجتماع الخطأ الشخصي والخطأ الوظيفي فهل يكون المتضرر حراً في ملاحقة الدولة أو في ملاحقة الموظف ؟ سنرى تفصيل ذلك في البحث عن « التبعية الادارية » بوجه عام ونكتفي الآن بان نشير إلى أن الدولة تستطيع أن ترجع على الموظف بالتعويض المادي الذي تدفعه كما سنرى بعد قليل.

(١) انظر ٣٠٤ من كتاب Hauriou المشار اليه آنفاً ص ٩٠ .

(٢) انظر ٣٣٣ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

(٣) انظر في ذلك قضية Olivier et Zimmermann التي أشرنا إليها آنفاً ص ٨٤ وانظر

تعليق Hauriou عليها في كتابه المشار اليه آنفاً ص ٨٥ .

الطاعة التسلسلية :

إذا كان من واجبات الموظفين أن يؤديوا أعمالهم بحذر ودقة كيلا يعرضوا أنفسهم لسلطات التعويض التي قد تتراكم عليهم من الأفراد المتضررين من أعمالهم الوظيفية، فإن القانون يوجب عليهم أيضاً أن يطيعوا رؤساءهم وأن ينفذوا ما يصدر إليهم من أوامر .
على أن قانون الموظفين ينص في الفقرة ٣ من المادة ٢٢ على أن الرئيس هو الذي يتحمل تبعه الأوامر التي تصدر منه ، وعندئذ تنتقل تبعه الموظف المدنية عن أعماله إلى رئيسه فينظر آنذا إن كان الرئيس قد ارتكب خطأ شخصياً في الأمر الذي اتخذته أو خطأ وظيفياً . ويشترط بطبيعة الأمر من أجل إعفاء الموظف من تبعه الأوامر الصادرة إليه أن ينفذها بدقة ويلتزم حدودها فلا يتجاوزها .

وقد تأيد هذا الحكم بالمادة ١٦٨ من القانون المدني الجديد التي تنص على أن الموظف العام « لا يكون مسؤولاً عن عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيسه ، متى كانت إطاعة هذا الأمر واجبة عليه . أو كان يعتقد أنها واجبة وثابت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة ، وأنه راعى في عمله جانب الحيطة » .

٢ — تبعه الموظف تجاه الدولة :

تنص الفقرة السابعة من المادة ٢٢ من قانون الموظفين رقم ١٣٥ لعام ١٩٤٥ على أن الموظف « مسؤول قبل الحكومة في الأضرار التي تنشأ عن سوء قيامه بواجباته سواء كان ذلك عن عمد أو إهمال » .

والمثال المدرسي على تبعه الموظف في هذه الحال رئيس البلدية الذي يأمر باجراء أشغال عامة تعود بالنفع على ملكه الخاص دون موافقة المجلس ، ولا يكون في هذه الأشغال أية فائدة لمنطقة البلدية .

وقد رأينا في مبحث تبعات الوزراء أن الوزير في مثل هذه الأحوال يدفع للدولة

تعويضاً لا يقل عن مبلغ الضرر اللاحق بها ولا يتجاوز ضعفه. على أنه لا يمكن القياس على هذا النص في تطبيق حكم المادة ٢٢ من قانون الموظفين ، وإنما يترتب على الموظف أن يدفع للادارة مبلغاً يتناسب مع الضرر اللاحق بها .
ويحقق بهذه الحال ما إذا قاضي أحد الناس الادارة مباشرة بسبب أضرار لحقت به من أعمال أحد الموظفين وحكم على الادارة بها ، فإذا قدرت الادارة أن هذه الأضرار ناجمة عن خطأ الموظف الشخصي رجعت عليه بها .

وللقضاء في جميع الأحوال القول الفصل في التفريق بين الخطأ الشخصي والخطأ الوظيفي ، وهو الذي يقرر في كل دعوى ترفع اليه إن كان يرى الخطأ شخصياً أم وظيفياً .
والموظف الذي تلاحقه الادارة ليدفع لها ثمن أخطائه الشخصية أن يشتكي منها أمام القضاء .

ثامناً -- عمال الدولة والمستخدمون العامون :

١ -- عمال الدولة :

كانت الأحكام القانونية التي تنظم شؤون العمل والعمال مفرقة قبل عام ١٩٤٦ في نصوص متعددة منها المراسيم التشريعية الباعثة بالنقابات أو بتشغيل النساء والاحداث أو بتحديد الأجور أو بتسريح العمال أو بمكاتب الاستخدام ومنها قرارات المفوض السامي أو المندوب العام وبخاصة في طواريء العمل الخ ... فلم يكن في البلاد تشريع موحد للعمل تنسجم نصوصه بعضها مع بعض ؛ حتى صدر القانون ٢٧٩ في ١١/٦/١٩٤٦ ينظم سائر شؤون العمل والعمال فكان بداية نهضة اجتماعية تستهدف إنصاف الطبقة الكادحة وتنظيم علاقاتها بأرباب العمل .

وقد جاء هذا القانون عاماً شاملاً يصون حق كل عامل أي كل رجل أو امرأة أو مرأق يعمل لقاء اجرة لدى أي رب عمل كان بموجب عقد عمل خاص أو مشترك أو عام شفهيّاً كان هذا العقد أم كتابياً . وشمل القانون بأحكامه الأفراد الذين تستأجرهم الدولة

لمختلف الأشغال التي تقوم بها وبخاصة في دوائر الأشغال العامة .
وقد طبقت أحكام هذا القانون على عمال الدولة مثلما تطبق على العمال الذين
يشتغلون لدى أرباب العمل من الأفراد العاديين ماعدا النص المتعلق بالمحاكم الصالحة
للنظر في الخلافات الناشئة بين العامل والدولة، وقد كان ذلك حين كان في البلاد قضاء
إداري مستقل شامل ممثل في مجلس الشورى .

فالمادة ٢٥٢ من قانون العمل تنص على ان صلاحية النظر في جميع قضايا العمل
تعود للمحاكم الصلحية، وطبق هذا النص على عمال الدولة عام ١٩٤٦ وقسم من عام ١٩٤٧
ولكن محكمة التمييز خرجت عليه عام ١٩٤٧ . بعد ان نظم مجلس الشورى تنظيمًا
جديدًا وحددت صلاحياته بالمرسوم التشريعي ٧١ في ٣٠ / ٦ / ١٩٤٧ ، ومالت
محكمة التمييز إلى رأي مجلس الشورى في أن قضايا عمال الدولة تدخل في عداد الدعاوي
الادارية بمجرد أن الدولة طرف في هذه الدعاوي ولهذا ينبغي أن ينظر فيها مجلس
الشورى ، وقد فات محكمة التمييز آثد أن الدولة حين تجري في عملها على سنة الافراد
العاديين تنزل الى مستواهم وتتخلى عن امتيازاتها ولهذا ينبغي أن تحاكم آثد أمام
المحاكم العادية لا أمام القضاء الاداري الذي يسهر بالدرجة الاولى على امتيازات الادارة
فالدولة حين استخدمت عمالاً لديها مارست شأنًا تتشابه فيه مع أرباب العمل العاديين ..
ومع ذلك فقد استمرت محكمة التمييز على اجتهادها ومضى مجلس الشورى ينظر
في قضايا عمال الدولة حتى حدث تحول جديد في اجتهاد محكمة التمييز عام ١٩٥٠
إذ رجعت عن رأيها الاول وقضت أنه لما كانت المادة السادسة من المرسوم التشريعي
٧١ لعام ١٩٤٧ الباحثة في صلاحيات مجلس الشورى لم تذكر عمال الدولة ، كانت
المادة ٢٥٢ من قانون العمل هي الواجبة التطبيق وكان النظر في هذه القضايا هو من
اختصاص محاكم الصلح (١) .

(١) انظر قرار محكمة التمييز رقم ٧٣٩ في ٧ / ٦ / ١٩٥٠ في العدد التاسع من مجلة القانون
لعام ١٩٥٠ ص ٨٢٥ — ٨٢٦ .

ولم يبق لهذا التردد في الاجتهاد من قيمة عملية بعد إلغاء مجلس الشورى بالقانون ٨٢ المؤرخ في ٣١ / ١ / ١٩٥١ . وبذلك أضحي عمال الدولة كالعامل العاديين في سائر الأحوال تنظمهم أحكام القانون ٢٧٩ لعام ١٩٤٦ والتعديلات اللاحقة به والتي تؤلف كلها مادة تشريع العمل التي تدرس في السنة الثالثة من كلية الحقوق . غير أن اتجاهها حديثاً في التشريع يتناول العمال بأحكام إضافية من أحكام الحقوق العامة التي كانت قاصرة على الموظفين العامين ، ومن هذه الأحكام القانون ١٣٧ المؤرخ في ٨ / ١٠ / ١٩٥١ الذي ينص على حق مجلس الوزراء في أن يعتبر مستقلاً كل عامل في الدولة ينقطع عن عمله بقصد الاضراب الجزئي أو السكلي على نحو ما بينا سابقاً (ص ٢٦٨) في بحث الموظفين . كذلك فإن المرسوم التشريعي ١٧٧ المؤرخ في ١٣ / ١٢ / ١٩٥٢ يحدث تغييراً في وضع عمال الدولة بالنسبة إلى العمال العاديين من حيث الاستقالة فلا يجوز الآن لعمال الدولة ترك العمل المكلفين به بسبب الاستقالة إلا بعد موافقة الإدارة على هذه الاستقالة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ، ويجوز للإدارة في أحوال الحرب والطوارئ والنكبات ألا تقبل الاستقالة . وفي حال المخالفة تطبق على العمال نفس العقوبة المحددة بالمادة ٣٦٤ مكرر من قانون العقوبات من أجل الموظفين كما رأينا سابقاً (ص ٢٦٧) .

٢ — المستخدمون العامون : (١)

المستخدمون العامون هم الأشخاص الذين يمارسون عملاً دائماً في الدولة ، ولكنهم لا يدخلون في الملاكات الخاصة وإنما ترصد رواتبهم على حدة في الموازنة العامة أو الموازونات الملحقة . فالمستخدمون العامون إذن هم وسطيون بين الموظفين العامين والعمال . وقد نصت المادة ١٤٦ من قانون الموظفين الأساسي ١٣٥ لعام ١٩٤٥ على أن أحكام ذلك القانون إنما تطبق على الموظفين الداخلين في الملاكات الخاصة فحسب ،

(١) نستعمل كلمة المستخدمين العامين تمييزاً للمستخدمين في الدولة من المستخدمين العاديين المنصوص عليهم في قانون العمل .

أي الملاكات الصادرة بالمراسيم التشريعية لعام ١٩٤٧ من أجل الادارات العامة الدائمة والمؤسسات العامة ، وأن مرسوماً سيصدر من أجل نظام وملاك المستخدمين .

ثم صدر بلاغ وزارة المالية المؤرخ في ٢٤ / ٣ / ١٩٤٥ يوضح أن المستخدمين هم : الآذنون في مختلف الدوائر العامة ، خدم وزارة المعارف ومستخدموها ، خدم وزارة الصحة العامة ومستخدموها ، مستخدمو المطبعة الرسمية . وصدر بالفعل المرسوم ٨٤٧ في ١١ / ٧ / ١٩٤٥ تنفيذاً لحكم المادة ١٤٦ وقد وضع بموجبه نظام المستخدمين الأساسي الذي ظل معمولاً به مع تعديلاته حتى عام ١٩٥٠ .

عندئذ صدر المرسوم ١٤٥٩ في ٥ أيلول ١٩٥٠ فوضع احكاماً جديدة هي نظام المستخدمين الأساسي الجديد وهي تبحث في شروط تعيينهم وترفعهم وعقوباتهم وإجازاتهم وانتهاء خدمتهم وتعويض تسريحهم ونظام رواتبهم الخ .. ومن هذه الاحكام ما هو مستقى من قانون العمل كالمادة الخامسة والأربعين من هذا المرسوم ١٤٥٩ التي تجيز منح المضمدين والممرضين وصناع العيادات والمحضرين والطبايعين الذين يضطرونهم نوع عملهم إلى الدوام أكثر من ثماني ساعات في اليوم أجوراً عن كل ساعة إضافية تزيد خمسة وعشرين بالمائة . ومن هذه الاحكام أيضاً ما هو مستقى من قانون الموظفين الأساسي ١٣٥ لعام ١٩٤٥ إذ تحيل بعض مواد المرسوم ١٤٥٩ بصراحة أكثر الأمور إلى القانون ١٣٥ . ومنها ما هو مستقى من قانون التقاعد ، الصادر بالمرسوم التشريعي ٣٤ لعام ١٩٤٥ وذلك في تعويض التسريح .

ولعل أهم ما في المرسوم ١٤٥٩ أنه يشمل غير الآذنين وخدم ومستخدمي وزارتي الصحة والمعارف ومستخدمي المطبعة الرسمية ، الحراس الليلين والكتاب والرسامين في الادارات الموقفة ، والمحضرين ، ومأموري الهاتف ، وفريقاً من العمال الثابتين كرؤساء الورشات والحدادين والنجارين والسائقين والميكانيكيين والكهربائيين والوقادين الخ ..

وأكثر الأحكام التي تطبق بحكمهم في التعيين والاجازات والترفع والعقوبات الخ .. تتقارب من الأحكام النافذة بحق الموظفين لأنهم يقومون بأعمال دائمة في الدولة

كأعمال الموظفين العامين ، ولكن القانون أراد أن يسهل على الدولة تعيينهم وتسريحهم تبعاً لحاجتها ولضرورات المصلحة العامة من جهة ، وأراد من جهة ثانية أن يحرمهم من بعض الحقوق الرئيسية التي يتمتع بها الموظفون العامون ، وأهم هذه الحقوق معاش التقاعد الذي يترتب للموظفين بعد خدمة معينة في الدولة . أما المستخدمون العامون فلا يستحقون غير تعويض التسريح . ولعلّ السبب الرئيسي في التفريق بين الموظفين العامين والمستخدمين هو هذا العامل بالذات ، العامل المادّي المتعلق بمعاشات التقاعد التي تثقل الآن صندوق الدولة ، فتريد الدولة أن تخفف عن نفسها وأن تبعد عن حق تقاضي المعاش التقاعدي عدداً غفيراً من القائمين على العمل في بعض الدوائر التي تضم كثيراً من المستخدمين كوزارة المعارف مثلاً أو كوزارة الصحة والاسعاف العام ففضل الدولة أن تمنح هذا العدد الكبير من المستخدمين تعويضاً مقطوعاً تتداركه في الموازنة كل عام وتعطيه لأصحابه مرة واحدة فلا يكون لهم أو لذويهم من بعدهم حق دائم في عنق الدولة ومعاش تقاعدي متسلسل قديطول أمداً إعطائه عشرات السنين ! ولا بد من الإشارة أخيراً إلى أنه تطبق بحق المستخدمين العامين نفس الأحكام التي أشرنا إليها في الفقرة السابقة عند البحث عن العمال فيما يتعلق بحق مجلس الوزراء في اعتبارهم مستقيلين عند ترك العمل بقصد الاضراب الجزئي أو الكلي استناداً الى القانون ١٣٧ المؤرخ في ٨/١٠/١٩٥١ ، كما أنهم يخضعون إلى نفس الأحكام الواردة بحق العمال في المرسوم التشريعي ١٧٧ المؤرخ في ١٣/١٢/١٩٥٢ في صدد ترك الوظيفة بسبب الاستقالة ووجوب ترك مهلة في يد الإدارة لقبول هذه الاستقالة على ألا تتجاوز هذه المهلة ثلاثة أشهر ، وفي حال المخالفة يخضع المستخدمون العامون لنفس العقوبة التي تطبق على الموظفين والعمال .

هذا ختام بحثنا في الموظفين العامين ونختتم به الباب الثاني في التنظيم الإداري وننتقل الى الباب الثالث في النشاط الإداري .

Martini & Emergence Law

الباب الثالث

في

النشاط الإداري

ندرس في هذا الباب أولاً الشكل القانوني الذي يتم بموجبه النشاط الإداري فنفرق بين المقررات الإدارية والعقود الإدارية ، ثم نرى تطبيقات المقررات الإدارية في أموال الإدارة بالاستهلاك والمصادرة ، وتطبيقات العقود الإدارية في الاشتغال العامة بالتعهد والامتياز ، ثم نختم البحث بدراسة النبعة الإدارية التي تترتب على مختلف وجوه النشاط الإداري .

الفصل الأول

المقررات والعقود الإدارية

كلمة عامة ، المقررات الادارية ، تعريفها ، نتائج التعريف ، قوتها التنفيذية ، الفرق بينها وبين الوسيلة الفعلية ، العقود الادارية ، القواعد الناطقة لها ، كيفية تمييزها ، تطبيقاتها .

إن القانون هو الذي يكون الأشخاص الادارية ، ويوجه عمل الادارات العامة ويعين صلاحيات كل من الأشخاص الاعتبارية العامة ورجال الادارة العاملين ، فهو المصدر الرئيسي للأوضاع الحقوقية Situations juridiques التي توجد فيها الادارة ؛ وهو خارج عن سلطة الادارة فلا يكون لها يد في تقريره أو إلغاؤه ، بل تكون الادارة مجبرة على تنفيذه ، وتكون أحياناً مضطرة لإتمام أحكامه بالأنظمة العامة .

ولكن الادارة القائمة على خدمة الصالح العام قد تكون هي المصدر المباشر لبعض الأوضاع الحقوقية ، فهي تسير على حسن سير الدوائر العامة ، وهي تتمتع بامتيازات الحقوق العامة ، ولذلك يخولها القانون اتخاذ مقررات وحيدة الطرف تصدر عنها بمحض إرادتها وهي «المقررات الادارية Actes administratifs» . ويخولها القانون أيضاً تحقيق خدمة المنفعة العامة عن الطريق التعاقدية فتعتمد الادارة الى إشراك إرادة أخرى مع إرادتها ويعبر عن اتفاق الارادتين عقد من «العقود

الادارية Contrats administratifs ، فيقبل الطرف المتعاقد مع الادارة أن يضع نشاطه في خدمة الدوائر العامة . وهكذا يبدو نشاط الادارة في مختلف أعمالها باحدى هاتين الطريقتين الحقيقيتين : المقررات الادارية أو العقود الادارية .

المقررات الادارية :

١ - تعريفها :

يقول Rolland في تعريف المقررات الادارية : « هي المقررات التي تصدر عن رجل من رجال الادارة Agent administratif خولته القوانين واللائحة نظاماً أن يؤدي مهمة معينة من أجل تسيير الدوائر العامة ، والتي تستهدف أداء هذه المهمة . وباختصار هي كل قرار صادر عن رجل الادارة في ممارسته لوظائفه » . (١)

ويقول Waline هي « كل قرار حقوقي وحيد الطرف يصدر عن رجل الادارة المختص Administrateur qualifié العامل بصفته هذه ، ويكون قابلاً لأن ينتج بنفسه نتائج حقوقية » . (٢)

والحقيقة أن المقررات الادارية هي التي تعبّر أصدق تعبير عن امتيازات الادارة . فالادارة تمتاز من الأفراد العاديين بقدرتها على أن تخلق بإرادتها أوضاعاً حقوقية معينة وبقدرتها على تنفيذ ما يقر عليه رأيها . وهذا بالضبط ما يتجلى في المقررات الادارية . ولذلك يقول Hauriou في تعريفها : هي تصريح عن الإرادة ، من شأنه أن يحدث أثرًا حقوقيًا ، يصدر عن سلطة إدارية Autorité administrative في صيغة تنفيذية ، أي في صيغة تستلعب التنفيذ المباشر Exécution d'office . (٣)

(١) انظر ص ٤٥ من كتاب Rolland المشار اليه آنفاً ص ٣٤ .

(٢) انظر ص ٣٩٥ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

(٣) انظر ص ٢٤٠ من كتاب Hauriou المشار اليه آنفاً ص ٩٠ .

٢ - نتائج التعريف :

من هذه التعاريف المختلفة للمقررات الادارية والتي تؤول كلها في الواقع إلى معنى واحد نستنتج ما يلي :

١ - ينبغي أن يكون ثمة قرار حقوقي ، أي قرار متخذ من أجل إنتاج أثر حقوقي كوضع قواعد جديدة بنظام جديد ، أو كخلق وضع جديد في مصلحة شخص معين أو ضد مصلحته كالمرسوم أو القرار الصادر بتسمية موظف أو ترفيعه أو تسريحه ، أو الأمر الموجه من الرئيس الأعلى إلى مرؤوسه الخ ..

وبهذا تفرق المقررات الادارية عن الأعمال المادية ، فالتوقيف مثلاً ينطوي على شيئين : فعل مادي محض وهو حجز حرية الشخص الموقوف ، وقرار حقوقي هو مذكرة التوقيف الصادرة بحقه (١) .

٢ - يجب أن تصدر المقررات الادارية عن رجل الادارة المختص أي عن « سلطة إدارية » . والمقصود بالسلطة الادارية كل عنصر من العناصر الادارية له في صلاحياته المبيّنة في التنظيمات الادارية سلطة اتخاذ القرارات الحقوقية (٢) . فرجال الادارة الذين يمارسون السلطة الادارية هم عدد قليل بالقياس إلى عدد الموظفين الغير في مختلف الدوائر العامة ، لأن عمل أكثر الموظفين يقتصر على الخبرة الفنية أو على المعاملات القلمية أو على تهيئة المقررات الادارية التي يعود أمر إبرامها إلى السلطة التي خصّها القانون بذلك .

ولهذا لا يكون مختصاً في اتخاذ أحد المقررات الادارية أي فرد من الأفراد العاديين ، أو الرجال العامين غير الاداريين كالنواب مثلاً ، أو الموظفين الفنيين ، أو الموظفين المنفذين . فاذا استبعدنا هؤلاء جميعاً واستبعدنا السلطة التشريعية وجدنا أن

(١) انظر ص ٣٩٥ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

(٢) انظر ص ٢٤٠ من كتاب Hauriou المشار اليه آنفاً ص ٩٠ .

السلطات الادارية المختصة في اتخاذ المقررات الادارية جدّ قليلة وهي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء والمحافظون وقوام المقام ورؤساء البلديات ومجالس الأفضية والمجالس البلدية ومديرو المؤسسات العامة كرئيس الجامعة ومدير الأوقاف العام الخ ..

على أنه يشترط في من يمثل السلطة الادارية أن يعمل بالإضافة إليها فيتخذ القرار وهو بهذه الصفة وذلك للتمييز بين أعمال المرء في وظيفته وأعماله في حياته الخاصة (١).

٣ — ينبغي أن تتخذ هذه المقررات في صيغة تنفيذية ، أي أن يكون تنفيذها ممكناً على الفور بالطريقة الادارية ، أي بطريق التنفيذ المباشر . أما شكل هذه المقررات فيراعى فيه نصّ القانون ، فان كان القانون يشترط اتخاذها بشكل معين فانه يرجع الى هذا الشكل كأن يكون مرسوماً أو قراراً أو تعليمات إلخ .. وإن كان القانون ينص على وجوب ذكر الأسباب الموجبة فتوضع هذه بشكل « حيثيات » في صلب المرسوم أو القرار . أمّا إذا كان القانون لا يشترط شكلاً معيناً فان الادارة حرة في اتخاذ المقررات الادارية على الوجه الذي تشاء . ويرى Hauriou بحق أنه يمكن اتخاذ المقررات الادارية بكتاب عاديّ ؛ كذلك يمكن أن تكون شفوية كالأوامر الهاتفية (٢) . وأخيراً فان هذه القرارات قد تكون ضمنية لا صريحة كما سنرى الآن .

٤ — يجب أن تعبّر المقررات الادارية عن إرادة وحيدة الطرف ، وهذه الارادة هي إرادة السلطة العامة Puissance publique التي تصدر من أجل خدمة الصالح العام ، ولهذا تقدر دوافع هذه الارادة حين يُطعن بها على ضوء مصلحة الادارة كما سنرى في القضاء الاداري . وهذه الارادة صريحة أو ضمنية . فاذا توجه أحد الأفراد إلى الادارة بطلب فسكتت الادارة عن الجواب كان سكوتها بمثابة قرار إداري

(١) انظر ص ٣٩٦ من كتاب Waline المشار اليه آتفاً ص ٣٥ .

(٢) انظر ص ٢٤٢ من كتاب Hauriou المشار اليه آتفاً ص ٩٠ .

برفض هذا الطلب . وهذه ناحية لها أثرها أيضاً في موقف الإدارة أمام القضاء ، فلا يُترك الأفراد تحت رحمة الإدارة المطلقة يطلبون إليها أمراً فنصّد عنهم إلى ما شاء الله .. إن انقضاء مدة شهر في القانون السوري على تقديم الطلب يعتبر بمثابة تعبير إرادي بالرفض .
٥ — تفرق المقررات الإدارية عن القوانين العادية بأن تصديق وتنفيذ هذه القوانين يقتضي أصولاً خاصة تتبع في إعدادها وإصدارها كما ينص على ذلك الدستور . أما المقررات الإدارية فإنها تحمل في طبيعتها طابعها التنفيذي ، وإصدارها يتم بمجرد توقيعها فتكون قابلة للتنفيذ في الحال . على أنه لا يمكن الدفع أو الاحتجاج بها تجاه الآخرين إلا إذا اطلعوا عليها عن طريق التبليغ أو النشر (١) .

٦ — ولهذا فإن هذه المقررات ذات أثر قانوني آني . فعلى الأفراد الذين أحاطوا علماً بها أن يراعوها جميعاً في الحال . فالشخص الذي يسمى لوظيفة ما يتمتع بحق ممارسة وظيفته تجاه سائر الناس ، والذي ينال امتيازاً قانونياً على ملك عام له ملء الحق في أن يمنع أيّاً كان من الوقوف في وجه تمتعه بهذا الامتياز الخ . . على أن هذا الأثر القانوني الذي أحدثه القرار الإداري قابل للتعديل أو الإلغاء بقرار إداري مثله مع مراعاة الحقوق المكتسبة .

٧ — وفي جميع الأحوال فإن القضاء الإداري يملك حق النظر في هذه المقررات ، فكأن الإدارة التي أصدرتها قد عبرت لا عن إرادتها في اتخاذ القرار وتنفيذه فحسب بل عن قبولها للوقوف أمام القضاء بسبب الطعن الذي قد يرد عليها فهي بمجرد إصدار القرار تتعرض لامكان الاشتكاء من هذا القرار إلى المحكمة المختصة وهي في تشريعنا الحالي الغرفة الإدارية المحدثه لدى محكمة التمييز .

٣ — القوة التنفيذية للمقررات الإدارية :

أ — تنفذ الإدارة مقرراتها بنفسها دون اللجوء إلى القضاء بفضل امتيازها من

(١) انظر ص ٢٤٣ من كتاب Hauriou و ص ٣٩٧ من كتاب Waline .

الأفراد العاديين أي امتياز التنفيذ المباشر Privilège d'action d'office الذي يسميه Hauriou أيضاً امتياز سبق Privilège du préalable . وقد رأينا أن الإدارة تملك حق استعمال القوة ضمن شروط معينة من أجل تنفيذ هذه المقررات ، وذلك بصورة خاصة حين لا يمكن اللجوء إلى سبيل أخرى من أجل تنفيذها أو حين تدعو إلى ذلك حالات الاستعجال^(١) .

ب — وقد أشرنا من قبل أيضاً إلى أن قانون العقوبات السوري الجديد في مادته الأخيرة ٧٥٦ أباح للسلطة الإدارية أو البلدية أن تفرض عقوبة الحبس التكميدي حتى سبعة أيام والغرامة حتى عشر ليرات على من يخالف الأنظمة التي تصدرها وفقاً للقوانين .

ونضيف إلى ذلك الآن أن المقررات الإدارية سواء أكانت معتبرة من الأنظمة أم من المقررات الإدارية العادية قد تتضمن في الوقت نفسه مؤيدات إدارية Sanctions administratives تُفرض على من يخالفها، وفي حالة مخالفة الأنظمة مثلاً قد يكون المرء معرضاً إلى عقوبتين في الوقت نفسه عقوبة جزائية وعقوبة إدارية مما يزيد تقييد الحريات العامة والشخصية في سبيل الصالح العام .

ومن المعروف أن القانون يسمح للإدارة مثلاً بأنزال عقوبة مسلكية مستقلة عن العقوبة الجزائية بحق الموظفين . لكن حق الإدارة بأنزال العقوبات الإدارية يتجلى في نطاقه الواسع حينما يكون في طوقها أن توقعها بفئات أخرى من الأفراد العاديين ويمكننا أن نعد منها العقوبات التي تفرضها بعض الدوائر العامة بحق الأفراد الذين هم على صلة معينة بها كالعقوبات التأديبية التي تفرضها الكليات في الجامعة على طلابها ، أو كقطع التيار عن هاتف المشترك الذي يتأخر بدفع الأجر إلى مصلحة الهاتف الآلي الخ .. ولعلنا لم نعرف بعد إلا في أحوال نادرة في بلادنا العقوبات الإدارية الواسعة التي تتمتع بعض الدوائر العامة بحق فرضها على الأفراد في الدول الأخرى كفرنسا وهذه

(١) انظر هذا الكتاب ص ٨٥ — ٨٦ .

العقوبات تعتبر بحق ماسة بالحريات العامة ، كالنصوص التي وضعت من أجل حمل المزارعين على استثمار أراضيهم فإن أهملوا ذلك مدة معينة صودرت منهم عقوبة لهم ، أو كالغرامات والمصادرات التي تطبق في مراقبة التقيد بالأسعار المحددة لبعض المواد الغذائية أو الضرورية الخ .. ونجد لها صورة في سورية لبنان الحرب في مخالفات أنظمة الميرة التي تستتبع مصادرة السيارات والرواحل أحياناً .. وقد نهج مجلس الدولة في فرنسا على رفض العقوبات الادارية ما لم تكن واقعة على الأفراد بسبب مخالفة صريحة للقانون أو النظام على أن يكون القانون نفسه قد سمح بانزال هذه العقوبة (١) .

ج — ولعل أروع مظهر للقوة التنفيذية للمقررات الادارية هو ما أفاضه عليها قانون العقوبات من الحماية الشديدة إذ تقضي المادة ٣٦٩ من قانوننا الجديد بانزال عقوبات شديدة بحق كل من يحاول دون تطبيق « أي أمر صادر عن السلطة ذات الصلاحية » فالذي يهاجم أو يقاوم بالعنف موظفاً يعمل على تطبيق هذا الأمر يعاقب بالسجن سنتين على الأقل إذا كان مسلحاً وبالسجن من ستة أشهر الى سنتين إذا كان أعزل ، وتضاعف العقوبة إذا كان الفاعلون اثنين فأكثر .

وإذا كان « الأمر الصادر عن السلطة المختصة » صورة من صور المقررات الادارية فإن هذا النص الزاجر يدعونا إلى التساؤل : هل تطبق هذه العقوبة القاسية بحق كل من يخالف هذا الأمر ولو كان غير قانوني ؟ ويكاد الجواب يكون بالإيجاب لا لأن منطق القانون يفترض أن كافة الأوامر قانونية فالادارة غير معصومة من الخطأ ، بل لأن نسبة الأوامر غير القانونية ضئيلة ، ولهذا يريد القانون أن يقيم نوعاً من التضامن بين كافة الأوامر فتتخذ جميعاً حتى ما كان منها غير قانوني لأنه قد يخشى من السماح برفض الأمر إن كان غير قانوني أن يجعل كل فرد من نفسه قاضياً يفصل في قانونية الأوامر الادارية فلا يقبلها إلا إذا وافقت هواه .. هذا فضلاً عن أن الادارة تنفذ كافة مقرراتها على تبعها الخاصة ولكل امريء ذي علاقة أن يقيم دعوى بطلب إلغائها

(١) انظر ص ٤٠٢ - ٤٠٣ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

أو بطلب التعويض عن الضرر اللاحق به بسببها كما أن له أن يلجأ إلى القضاء المستعجل لبيان حدود هذا الضرر قبل فوات الأوان ، لأن معالم الضرر قد تكون قابلة لازوال فيتدارك المرء وصفها وبيانها بالقضاء المستعجل .
ولكن ثمة حالات استثنائية يكون فيها الأمر الإداري خارجاً على القانون بشكل صريح . فيكون إجبار الناس على قبول تنفيذ هذا الأمر تعدياً مفضوحاً على الحريات العامة و انتقاصاً من قيمة الفرد الانسانية . ولهذا ينبغي التفريق بين المقررات الادارية والوسائل الفعلية (١) .

٤ — الوسيلة الفعلية (٢) :

أ — يمكن تعريف الوسيلة الفعلية *La voie de fait* بشكل عام بأنها أسلوب في صيانة الحقوق أو في تحقيق الرغبات يتعارض مع الطرق الحقوقية ، كأن يستعمل أحد مع آخر أساليب القسر والاكراه في شخصه أو في أمواله ، ولهذا فإن الوسيلة الفعلية محرمة على الأفراد لأنه لا يجوز لأحد أن يقضي لنفسه بنفسه ، بل عليه أن يلجأ إلى المحاكم التي تحفظ حقوقه .

ولكن الادارة تملك مالا يملكه الأفراد . إنها تستطيع أن تنفذ مقرراتها بنفسها دونما حاجة إلى اللجوء إلى القضاء ، وأن تجبر الأفراد على طاعتها إجباراً مادياً في أشخاصهم وأموالهم ! .

وعلى هذا فإن الوسيلة الفعلية ، في الحقوق الادارية ، تتمثل بالتعسف في استعمال أسلوب التنفيذ المباشر ، أو باستعماله من غير حق بالمرّة . فالمقررات الادارية التي تكون غير قانونية بشكل صريح لا يقبل الجدل تدخل في زمرة الوسائل الفعلية ...

(١) انظر محاضرات المؤلف في « الحقوق الادارية مع التعمق » التي أقيمت على طلاب صف الاختصاص في السلكية خلال العام الدراسي ١٩٥٠ - ١٩٥١ .
(٢) انظر ص ٤٠٣ - ٤٠٦ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

وها نحن أولاء نستعرض هذه الوسائل فيما يلي :

١ — القرارات الصادرة عن غاصبي الوظيفة Usurpateurs de fonctions الذين يتدخلون بغير حق في أعمال الإدارة .

٢ — التدابير الإدارية المتخذة في التنفيذ الجبري لمقررات إدارية مزعومة لوجود لها أصلاً ، أو لا قيمة حقوقية لها . كأن يصادر أحد رجال الضابطة في البلدية سيارة زاعماً أنه يقوم بذلك تنفيذاً لقرار رئيس البلدية ولا يكون ثمة قرار أصلاً . أو كأن يصدر أمين سر البلدية قراراً مكان رئيس البلدية وينفذه بحجة أن رئيس البلدية قد فوضه باتخاذ هذا القرار ، مع أن رئيس البلدية لا يملك حق تفويضه هذه السلطة .

٣ — وهناك حالات يحيط بها القانون بتنفيذ المقررات الإدارية بشروط معينة فإذا لم تراعى هذه الشروط كان التنفيذ خارجاً على القانون متخذاً طابع الوسيلة الفعلية ، والأمثلة كثيرة :

١ — فالاستملاك يجري ضمن قواعد معينة ، فإذا وضعت الإدارة يدها على عقار ما أو شيدت بناء على أرض لأحد الأفراد دون اتباع تلك القواعد ، كان عملها وسيلة فعلية ..

٢ — والمصادرة لها أحكامها القانونية ، فإذا أهملت الإدارة اتباع هذه الأحكام كانت مرتكبة أيضاً خطأ مصطبغاً بالوسيلة الفعلية ..

٣ — وفي الحالات التي يسمح فيها القانون بالتنفيذ لضرورة الاستعجال ، فإن التنفيذ قبل استكمال هذا الشرط يعتبر وسيلة فعلية ..

٤ — والحالات التي يكفي فيها القانون بالعقوبة الجزائية وفق الأصول القانونية كتنظيم الضبط وإحالاته إلى المحكمة عند عدم الرضوخ لأمر قانوني ، يكون تنفيذ الأمر فيها وسيلة فعلية الخ ..

ب — هذه الأمثلة تبرز شأن التفريق بين المقررات الإدارية والوسيلة الفعلية

ففي كل هذه الحالات يفقد العمل الاداري طابعه الاداري (١) ، ويتحمل الموظف الذي يجري هذا العمل شخصياً كل التبعة الحقوقية لأن هذا العمل في ذاته فقد صفته الوظيفية وقيمه الشرعية .. ويمكن للمحاكم أن تقضي بوقف التنفيذ في هذه الحالات أو بإلغاء كل ما تمّ بعد التنفيذ حتى تعود الحالة الى ما كانت عليه .

إن خروج العمل الاداري عن حدوده القانونية التي ينبغي أن تلتزمها المقررات الادارية يجعله عرضة للإبطال عن طريق دعوى الإبطال التي سنتوسع بدراستها في مبحث القضاء الاداري هذا فضلاً عن أن الوقوف في وجه الوسيلة الفعلية البيّنة لا يعتبر جرماً ولا تمرداً فقانون العقوبات يحمي المقررات الادارية من غير شك وقيم بينها نوعاً من التضامن كما رأينا فتأتي الحماية على سائر هذه المقررات ولكن الوسيلة الفعلية تُفقد المقررات طابعها الاداري فلا يكون من يخالفها أو يتمرد على تطبيقها مسؤولاً عن ذلك . بل نذهب الى أبعد من هذا فنقول إن في وسع كل امرئ يتعرّض في نفسه أو ماله لاحدى الوسائل الفعلية على يد أحد الموظفين أن يقيم الدعوى عليه ، دعوى إساءة استعمال الوظيفة ، إذا كان الموظف قاصداً في عمله الاضرار بذلك الشخص في نفسه أو ماله وكان يعمل في ذلك خارج حدود القانون !

هذه هي أهم القواعد النازمة للمقررات الادارية وسنرى أهم مظهر لها في الاستملاك والمصادرة في الفصل الثاني من هذا الباب .

العقود الادارية :

إن لدراسة العقود الادارية شأناً كبيراً في الحقوق الادارية ، وما ذلك لأن الادارة تلجأ اليها كثيراً في نشاطها ، فالعقود الادارية على العكس ليست الطريقة الغالبة في نشاط الادارة فما هي بالوسيلة الرئيسية التي تستخدمها الادارة في تسيير الدوائر العامة

لأن المقررات الادارية التي تتجلى فيها إرادة وحيدة الطرف هي الغالبة في الحقوق الادارية وهي التي تلجأ اليها الادارة في أكثر أمورها كما في التعيينات والتسريحات والاستملاك والمصادرة الخ.. في حين أن العقود هي المادة الأساسية في الحقوق الخاصة والوسيلة الرئيسية في العلاقات بين الأفراد بعضهم ببعض من بيع أو شراء أو مبادلة الخ . .

ولكن قيمة هذا البحث قائمة على أن الادارة حينما تعقد عقداً مع واحد أو أكثر من الأشخاص الطبيعيين أو مع أحد الأشخاص الاعتبارية من أجل تملك أو مبادلة أو بيع مال ما أو من أجل تمويل الادارة أو الأشغال العامة الخ.. فإنها في أكثر الأحيان لا تعقد عقداً خاصاً عادياً ، بل تعقد عقداً إدارياً تنال من ورائه فوق ما يستطيع أن يناله الأفراد العاديون .

إن آلية التعاقد واحدة ، من غير شك ، في الحقوق الادارية والحقوق الخاصة . ولكن آثار العقد هي التي تختلف ، والفرق الأساسي قائم على عدم التساوي بين الطرفين المتعاقدين^(١) ، فالادارة في الغالب تعقد العقد في ظلال النظام الحقوقي للدوائر العامة التي تسهر عليها ، ومن جملة أحكام هذا النظام دقير شروط المناقصات والمقاولات الموضوع مسبقاً والذي يشمل مثلاً كل عقد من عقود تمويل الادارة أو الأشغال العامة الخ . . فالادارة في أكثر الأحيان تمارس آلية التعاقد وهي متمتعة بامتيازاتها من الأفراد العاديين فيقال آنشد إن العقد الذي عقده الادارة هو من «العقود الادارية Contrats administratifs» والنزاع الذي ينجم عن مثل هذه العقود يرى في البلاد التي نظمت قضاءها تنظيمياً صحيحاً أمام القضاء الاداري الذي يرفع امتيازات الادارة ويراقبها في الوقت نفسه .

على أن الادارة في بعض الأحيان تنزل الى سوية الأفراد وتتعامل معهم على حد سواء بينها وبينهم راضية بالخضوع في علاقاتها معهم إلى أحكام الحقوق الخاصة

(١) انظر ص ٥٢٣ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

فيقال عندئذ أن الإدارة عقدت عقداً من « العقود الخاصة Contrats de droit privé » ، وترفع الخصومات الناتجة عنه إلى المحاكم العادية^(١) .
فما هي إذن القواعد النازمة للعقود الادارية، وما هو المبدأ في التفريق بينها وبين العقود الخاصة التي تعقدها الادارة ؟

١ — القواعد النازمة للعقود الادارية :

١ — إن الرضا هو العنصر الأساسي في عقد العقود الادارية سواء أتم التعاقد بنتيجة المزاحمة بالمناقصة أم تم هذا العقد بالتراضي ، ولا يمكن مطلقاً أن يقوم شيء مقام رضا الطرف المتعاقد مع الادارة . ولكن آثار الرضا هي التي تختلف في الحقوق الادارية عنها في الحقوق الخاصة ، فاذا كان من آثار الرضا بشكل عام أن تقيم على عاتق المتعاقدين التزامات مؤيدة بالثبته التعاقدية Responsabilité contractuelle فان مضمون هذه الالتزامات في الحقوق الادارية يتخذ طابعاً خاصاً :

أ — إن الادارة تملك أثناء تنفيذ العقد أن تأمر المتعاقد معها ، بمجرد إرادتها الشخصية وبقرار وحيد الطرف ، أن يقوم بتنفيذ التزامات إضافية ، كما تملك تعديل الالتزامات التي ينطوي العقد عليها ؛ فقد يكون العقد يدور مثلاً حول إنشاء بناء معين ، فالادارة تملك أن تجبر المتعهد على تنفيذ التزامات جديدة في سبيل تقوية البناء وأن تعدل الالتزامات الأصلية إذا رأت أن تجعل البناء أكثر توافقاً مع حاجات الدائرة العامة أو أرادت أن تؤمن سداد حاجات الأهلين المتزايدة أو أن تنفذ من تقدم جديد في ميدان الفن الخ .

ب — وإذا أخل المتعاقد مع الادارة في تنفيذ شروط العقد اتخذت الادارة مباشرة من عندها تدابير إدارية صارمة بحقه ؛ وهذا يخالف للمبدأ العام المعمول به في العقود الخاصة المعقودة في ظلال القانون المدني لأنه لا يجوز للأفراد العاديين أن

(١) انظر ص ٥٢ من كتاب Rolland المشار اليه آنفاً ص ٣٤ .

يقضوا لأنفسهم بأنفسهم فإذا لم يف أحد الطرفين بالتزاماته شكاه الطرف الآخر إلى القضاء (١).

ج — وللإدارة الحق في بعض الأحيان في أن تنهي العقد بإرادتها أو أن تلغيه دونما حاجة للرجوع في ذلك إلى القضاء أيضاً (٢).

٢ — وبالمقابل فإن للمتعاقد مع الإدارة حقوقاً في التعويض تتجاوز في بعض الأحوال حقوق المتعاقدين فيما بينهم من الأفراد العاديين .

والسببان الرئيسيان للتعويض في العقود الإدارية هما التعويض بسبب عمل من أعمال السلطة ، والتعويض بسبب الطوارئ غير المتوقعة أو بسبب الحوادث المفاجيء أو القوة القاهرة . وهذا التعويض الثاني يكون بأشكال مختلفة تبعاً لما إذا كان موضوع العقد التزاماً بتمويل الإدارة أو تعهداً للأشغال العامة أو امتيازاً كما سنرى فيما بعد . ونكتفي الآن بأن نشير إلى أن القانون المدني ينص في المادة ٢١٨ على أنه « يجوز الاتفاق على أن يتحمل المدين تبعه الحوادث المفاجيء والقوة القاهرة » ، وأن وزارة المالية أصدرت بلاغاً تحت رقم ٦ / ب في ١١ شباط ١٩٥١ تضيف فيه استناداً إلى حكم هذه المادة شرطاً جديداً إلى دفتر شروط المناقصات والمقاولات المذاع ببلغها السابق رقم ٨٢ / ب في ٨ / ١١ / ١٩٤٧ ، ويقضي هذا الشرط الجديد بتحميل المتعهد تبعه الحوادث المفاجيء والقوة القاهرة دون أن يكون له أي حق بالادعاء قبل الإدارة بالضرراً أو الخسارة من جراء ارتفاع الأسعار أو لأي سبب كان ، وتطلب الوزارة من الإدارات والمؤسسات العامة التقيد بهذا النص الجديد مع المتعهدين (٣) . وسنرى أن هذا النص لن يكتب له البقاء وأن وزارة المالية لم تدرك حقيقة القصد من المادة ٢١٨ من القانون المدني ، وأنه لا يمكن الأخذ بها وحدها لأن القانون كل لا يتجزأ ومواده يتمم بعضها بعضاً ، والمادة ١٤٨

(١) انظر ص ٥٢٥ من كتاب Waline ، وص ٥٣ من كتاب Rolland المشار إليهما آنفاً ص ٣٤ — ٣٥ .

(٢) انظر ص ٥٣ — ٥٤ من كتاب Rolland المشار إليه آنفاً ص ٣٤ .

(٣) انظر العدد الثاني من مجموعة القوانين السورية والنصوص المالية لعام ١٩٥١ ، ص ١٨٩ .

منه بوجه خاص تقف دون تطبيق المادة ٢١٨ بحذفها ، وقد عدلت وزارة المالية فعلاً عن تطبيق هذا النص على العقود الخارجية .

أما عمل السلطة *Fait du prince* فيكون إما بفعل قانون جديد أو بتدبير متخذ من الإدارة :

أ — والأصل في القانون أنه لا يستتبع التعويض على التعاقد مع الإدارة لأنه يصيبه مثلما يصيب سائر الناس مثله من تجار وصناعيين . ولكن إذا أثبت هذا التعاقد مع الإدارة أن القانون قد أحدث خللاً في «الشروط الاقتصادية للعقد *L'économie du contrat*» فإنه يستحق التعويض .

ب — وأما التدبير المتخذ من الإدارة والذي كان من شأنه زيادة التزامات التعاقد معها أو جعل تنفيذها مضرّاً به فإنه يؤول أيضاً إلى خلل في الشروط الاقتصادية للعقد، فإذا كانت الإدارة التي اتخذت هذا التدبير قد أفادت منه فأنها تعوض التعاقد معها عنه (١) .

ففي جميع الأحوال إذن تملك الإدارة سائر السلطات من أجل أن يكون العمل المتعاقد عليه أو الدائرة التي تدار بالعقد سائرة ضمن أوفق الشروط ، وليس للمتعاقد مع الإدارة لقاء ذلك غير حق التوازن المالي للعقد *L'équilibre financier du contrat*» (٢) .

٢ — كيف تُميّز العقود الإدارية من العقود الخاصة :

يتساءل *Waline* بقوله : « مادامت آلية تشكيل العقد واحدة دوماً ، فكيف نفسر أن العمل الواحد ينتج آثاراً مختلفة تبعاً لما إذا كان العقد إدارياً أو مدنياً ؟ »
الواقع أن الأثر الرئيسي لسائر العقود من إدارية وخاصة هو أنها تستتبع تطبيق

(١) انظر ص ٥٢٦ من كتاب *Waline* المشار إليه آنفاً ص ٣٥ .

(٢) انظر نفس المصدر ص ٥٢٧ .

قواعد حقوقية معينة ضد أحد المتعاقدين أو في مصلحته ، فالقانون يضع مقدماً هذه الالتزامات وبأتي المتعاقدون فيخضعون أنفسهم لها ، إن التزامات البائع مثلاً في قانوننا المدني السوري ناجمة عن أن عقد البيع يستتبع تطبيق أحكام المواد ٣٩٦ إلى ٤٢٣ من القانون ؛ وعقد الإيجار يستتبع تطبيق أحكام قانون الإيجارات الصادر بالمرسوم التشريعي ذي الرقم ١١١ المؤرخ في ١١/٢/١٩٥٢ الخ ..

وعلى ذلك فإن الإدارة إذا عقدت مع أحد الأفراد عقداً إدارياً فإنه يستتبع تطبيق القواعد الحقوقية التي جاء بها القانون أو أقرها الاجتهاد والتي تحدد حقوق والتزامات المتعاقدين مع الإدارة ؛ ففي المقاولات والمناقصات مثلاً تكون هذه الحقوق والالتزامات معينة أولاً في القوانين والأنظمة وفي دفتر الشروط العامة المذاع ببلاغ وزارة المالية رقم ٨٢/ب في ٨/١١/١٩٤٧ ، ثانياً في دفتر الشروط الخاصة للعمل المطلوب ، ثالثاً في اجتهادات القضاء الإداري الصادرة حول هذه المقاولات والمناقصات .

فالفرق بين الوضع الحقوقي Situation juridique الذي يكون فيه مقلول بني يبنأ لأحد الأفراد ، ومتمهد يشيد بناء للإدارة ، إنما هو في القواعد الحقوقية Règles juridiques التي تحدد التزامات الطرفين وتشكل نظامها القانوني Statut légal .

وإذا كان القانون والاجتهاد قد أقاما نظاماً مختلفاً في الحالين ، وجعلوا الشروط التي تحيط بالوضع الحقوقي للمتعاقد مع الإدارة أنقل عليه من الشروط التي يخضع لها في تعاقدته مع الأفراد العاديين ، فإن السبب في ذلك لا يعود الى أشخاص المتعاقدين . فلا الأشخاص الإدارية ولا ممثلو هذه الأشخاص يتسامون على الأفراد العاديين بعنصرهم ومادتهم . ولكن السبب في ذلك هو موضوع العقد Objet du contrat أو هو بالأحرى هدف العقد But du contrat . والتحليل الحقوقي ، من هذه الناحية ، هو الذي يكشف لنا الفرق بين العقود الخاصة والعقود الإدارية ، فالعقود الخاصة تتعلق بالصالح الخاص للأفراد المتعاقدين فيما بينهم في حين أن العقود الإدارية قائمة بين الصالح الخاص المحض للمتعاقد مع الإدارة وبين الصالح العام ، لأن الشخص الإداري قد أجرى العقد ، على يد الأشخاص الطبيعيين العاملين باسمه ، من

أجل إدارة دائرة عامة Service public (١).

فالعقود الادارية ، أي العقود الخاضعة إلى قواعد حقوقية تعطي الادارة ورجالها حقوقاً وسلطات خارجة على القواعد العامة هي العقود التي تستهدف الصالح العام ، أو بشكل أوضح ، هي العقود التي تستهدف تنظيم وتسيير دائرة عامة . والمبدأ الذي يسمح في كل حالة بمعرفة ما إذا كان العقد خاضعاً لقواعد الحقوق الادارية هو الهدف العام أو الخاص الذي يستهدفه رجال الادارة Les agents administratifs الذين عقدوا هذا العقد . ولهذا ينبغي البحث عن هذا الهدف في كل حالة لمعرفة قواعد الحقوق الواجبة التطبيق .

ولكن هدف الطرفين المتعاقدين ينطوي تحت نية شخصية محضة لا يمكن معرفتها إلا إذا انكشفت بهامات خارجية ، والنية الحقيقية للمتعاقدين لا تنكشف دائماً بسهولة ولذلك كان لا بد من الاستعانة ببعض المبادئ الشكلية المستخرجة تارة من شخصية المتعاقدين (فهذه إن لم تكن سبباً في العقد فانها على الأقل علامة مميزة يستعان بها في دراسة العقد) وتارة من نصوص العقد . وعلى هذا نستطيع أن نقول (٢) :

١ — إن العقد المعقود بين الأفراد العاديين لا يمكن أن يكون إدارياً في أي حال . فالأفراد العاديون غير مكلفين أداء مهام تنطبع بطابع الصالح العام . فاذا ما قاموا بنشاط له مثل هذا الطابع فانهم إنما يقومون بعملهم هذا الخاص خارج الادارة وليس لهم حق في طلب التمتع بامتيازات الحقوق الادارية ، فالعقود المتعلقة بتأسيس وإدارة مدرسة أهلية أو مستشفى خاص هي عقود مدنية ولا يمكن أن تكون عقوداً إدارية كالعقود المتعلقة بالمدارس الرسمية والمشافي العامة .

(١) انظر ص ٥٢٧ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

(٢) انظر ص ٥٢٨ - ٥٣٠ من كتاب Waline و ص ٥٤ - ٥٥ من كتاب Rolland

المشار اليهما آنفاً ص ٣٤ - ٣٥ .

٢ - يشترط إذن أن تكون الادارة طرفاً في العقد ، ولكن هذا مع ذلك لا يكفي ليكون للعقد طابع إداري ، إذ لا بدّ من أن يكون هدف العقد المباشر تنفيذ دائرة عامة معيّنة ولهذا لا تكون من العقود الادارية :

أ - العقود المالية المحضة والعقود المتعلقة بادارة أملاك الادارة الخاصة .

ب - العقود التي لا يكون موضوعها ذا صلة بالدوائر العامة ؛ وحتى العقود المتعلقة بالدوائر العامة لا تكون عقوداً إدارية إلا إذا كان المتعاقد مع الادارة قد اشترك بموجبها في إدارة الدائرة العامة .

٣ - ثم ان العقود المتعلقة بادارة الدوائر العامة لا تكون كلها عقوداً إدارية . فهي إنما تكون عقوداً إدارية اذا تضمنت شروطاً استثنائية خارقة لمصلحة الادارة لو وجدت في عقد خاص بين الأفراد وكانت واجبة الالغاء لانها تخل بمبدأ التساوي بين المتعاقدين . ولكن قد تعتمد الادارة في إدارة الدوائر العامة الى اتباع أساليب الحقوق الخاصة فليس ثمة ما يمنعها من سلوك هذه السبل ما دام الذي يملك الكثير يملك القليل ، فاذا أراد رجال الادارة أن يتخلوا عن امتيازات الحقوق الادارية كان ذلك طوع أيديهم ، فقد تعتمد الادارة الى عقد خاص من أجل شراء حاجات بسيطة للادارة دون اللجوء الى الاسلوب المعروف باسم التزام تموين الادارة ، أو من أجل إجراء إصلاحات طفيفة في بناء لها دون الحاجة الى إجراء تعهد من تعهدات الاشغال العامة الخ

وتتجلى إرادة الادارة في أنها عمدت الى أسلوب العقد الخاص ، فيما يلي :

أ - إذا كان العقد الذي عقده الادارة عقداً من نموذج معروف في الحقوق التجارية البرية أو البحرية أو عقداً من عقود العمل .

ب - اذا كان العقد لا يتضمن أي نص تخرج به الادارة على القواعد العامة كأن يكون العقد منظماً في نطاق هذه القواعد دون أن يكون فيه أي نص استثنائي أو أي شرط خاص في التنفيذ يفترق عن الشروط المتبعة في القواعد العامة .

٤ - وأخيراً فان الدوائر العامة ذات الطابع التجاري أو الصناعي تعقد بشكل

عام عقوداً خاصة ، فلا يكون لعقودها طابع إداري إلا إذا تضمنت نصواً استثنائية أو شروطاً خاصة في تسيير الدائرة العامة من شأنها أن تضي على العقد ذلك الطابع .

٣ - تطبيقات العقود الادارية ، التزامات تموين الادارة :

التطبيقات العامة :

إن أهم العقود الادارية هي التزامات تموين الادارة وتعهّدات الاشغال العامة وعقود الامتياز ، والنصوص القانونية التي تنظم هذه العقود الادارية مفرقة حالياً في تشريعنا السوري كما سنرى ، على أن ثمة مشروع قانون قيد الاعداد والدرس ينظم سائر العقود الادارية سواء ما يقع منها على الأموال المنقولة كالتزامات تموين الادارية أم ما يتعلق بالأموال غير المنقولة وذلك في عقود التعهد والامتياز . وسنرى مباحث التعهد والامتياز في الفصل الثالث من هذا الباب عند البحث في الاشغال العامة ، ونقتصر هنا على دراسة العقود المسماة بالتزامات تموين الادارة Les marchés de fournitures ، التي تقابل عقد البيع في الحقوق المدنية .

تعريف التزام تموين الادارة :

الالتزام تموين الادارة هو اتفاق بين شخص من الاشخاص الاعتبارية العامة وبين فرد من الأفراد العاديين يتعهد فيه هذا الفرد أن يقدم لذلك الشخص الاعتباري خلال مدة معينة لقاء ثمن محدد أشياء منقولة من نوع مخصوص وفق دفتر الشروط (١) . والمثال على هذا العقد التزام تقديم المواد الغذائية للمدارس الليلية أو للمشافي العامة أو التزام تقديم بعض مواد البناء لدوائر الاشغال العامة أو تقديم بعض المطبوعات أو القرطاسية أو المفروشات لاحدى الدوائر أو المؤسسات العامة الخ ..

(١) انظر ص ٥٧٠ من كتاب Rolland المشار اليه آنفاً ص ٣٤ .

ويفترق هذا الالتزام عن المقررات الادارية التي تملك الادارة فيها أن تحصل بارادتها الوحيدة الطرف على نفس هذه الأشياء كالمصادرة بأن الالتزام قائم على عقد إداري عقده الملتزم بطوعه و ارادته مع الادارة . كذلك يفترق هذا الالتزام عن غيره من العقود الادارية بموضوعه فهو يدور حول تقديم حاجات معينة للادارة ولا يتعلق باجراء عمل معين على أحد أملاك الادارة كما في تعهدات الاشغال العامة .

وتخضع التزامات تموين الادارة في سورية الى أحكام بلاغ وزارة المالية ذي الرقم ٨٢ ب المؤرخ في ١٩٤٧/١١/٨ والاحكام الملحقه به وأهمها البلاغ الصادر عن نفس الوزارة تحت رقم ٦ ب في ١٩٥١/٢/١١ بشأن الحادث المفاجيء أو القوة القاهرة .

كيف ينعقد الالتزام وتناجزه :

وبناء على هذه الاحكام فان المبدأ العام هو أن تنعقد هذه الالتزامات بنتيجة مناقصة عامة ، لكن في وسع الادارة أن تعقد عقداً بالتراضي حين لا تتجاوز قيمة الحاجات التي تطلبها مبلغاً بسيطاً معيناً كما تستطيع أن تلجأ الى هذا الاسلوب حين لا تسفر المناقصة عن نتيجة مرضية .

وتجري المناقصة على يد لجنة خاصة برئاسة المحافظ في المنطقة التي تجري فيها المناقصة وعضوية رئيس الدائرة التي تجري لمنفعتها ومندوب عن المالية ومندوب عن مجلس القضاء . ويقبل في المناقصة من كان مسجلاً خلال السنة التي تجري فيها المناقصة في احدى غرف التجارة أو الصناعة أو الزراعة في سورية أو لبنان على أن تكون الشهادة المعطاة من لبنان مصدقة من قبل السلطات السورية المختصة ، ويشترط في كل من المتناقصين أيضاً أداء التأمينات الاولية المطلوبة في شروط المناقصة وأن يعلن قبوله بهذه الشروط التي تكون عادة مؤلفة من قسم رئيسي هو دفتر الشروط العامة الموضوع بالبلاغ المذكور آنفاً رقم ٨٢ ب لعام ١٩٤٧ ومن شروط خاصة تتضمن أموراً تتعلق بموضوع المناقصة وتنضم الى دفتر الشروط العامة .

وتم المناقصة بطريقة الظرف المختوم فاذا تبين أن الاسعار المقدمة غير موافقة

للادارة أمكن للجنة أن تعتمد فوراً الى الطريقة العلنية ، وعلى الذي ترسو عليه المناقصة في جميع الاحوال أن يزيد التأمينات البدائية الى ما يعادل عشرة بالمائة من مجموع بدل المناقصة وأن ينتظر أمر المباشرة خلال ثلاثين يوماً فإن لم يصله هذا الامر خلال هذه المدة فإن باستطاعته أن يطلب التحلل من الالتزام . ويمكن في هذه المدة للادارة أن تقبل متناقضين جدداً إذا هم قدموا تنزيلاً لا يقل عن سبعة بالمائة بالنسبة للخمسة آلاف ليرة الاولى من بدل المناقصة وعن خمسة بالمائة مما يزيد على ذلك .

ويتقاضى الملتزم قيمة ما يقدمه من أشياء شهراً فشهراً بناء على كشف خاصة تعد لهذه الغاية . وعلى الملتزم ألا يتأخر في تنفيذ شروط الالتزام فان من أهم نتائج التزامات تموين الادارة قوة الادارة بالنسبة للملتزم وقدرتها على ايقاع العقوبات القاسية بحقه عند تأخره أو تخلفه فاذا تأخر عن تقديم الحاجات المطلوبة منه مثلاً أدى للادارة تعويضاً عن كل يوم من أيام التأخير واذا تخلف عن تقديمها اشترتها الادارة على حسابه وتبعته مهما يكن سعرها . وتعوض الادارة فرق الاسعار من التأمينات التي يدفعها الملتزم وتبقى في يد الادارة الى حين انتهاء الالتزام . وتتخذ الادارة هذه التدابير كلها مباشرة من لديها ولا تحتاج في ذلك الى وساطة القضاء لما تتمتع به من امتياز التنفيذ المباشر حتى في حالة الغاء العقد من قبلها على أن تعوض على الملتزم بطبيعة الحال عند الانهاء .

أما القضاء المختص بالنظر في الخصومات التي تنشأ عن التزامات تموين الادارة فهو القضاء الاداري الذي يشكو اليه الملتزم من الادارة اذا هي فعلت ما تؤاخذ عليه متجاوزة شروط العقد أو أحكام الحقوق العامة وكان هذا القضاء في سورية في يد مجلس الشورى تنفيذاً لحكم الفقرة الثانية من المادة السادسة من المرسوم التشريعي ٧١ المؤرخ في ١٩٤٧/٦/٣٠ المتعلقة بالعقود الادارية ، فلما الغي هذا المرسوم التشريعي بالقانون ٨٢ في ١٩٥١/١/٣١ وزال مجلس الشورى أصبح حق النظر في هذه القضايا من صلاحيات المحاكم العادية التي باتت تنظر في سائر الامور المتعلقة بالعقود الادارية ،

على أن تلتزم بطبيعة الأمر عند النظر في هذه الشؤون أحكام الحقوق العامة لا أحكام الحقوق الخاصة .

القوة القاهرة والطوارئ غير المتوقعة :

ومن أهم الأمور التي غرست في صدد التزامات تموين الإدارة ما جاء في بلاغ وزارة المالية ذي الرقم ٦ ب المؤرخ في ١١/٢/١٩٥١ الذي تطلب فيه الى الإدارات والمؤسسات العامة اضافة شرط جديد الى شروط المناقصات والمقاولات المبحوث عنها في البلاغ ٨٢ ب لعام ١٩٤٧ يقضي بتحميل المتعهد تبعة الحوادث المفاجيء والقوة القاهرة دون أن يكون له أي حق بالادعاء قبل الادارة بالضرر أو الحسارة من جراء ارتفاع الاسعار لأي سبب كان . والذي ينجم عن وجود مثل هذا الشرط احجام الملتزمين عن الاقبال على التعاقد مع الادارة أو رفع الاسعار احتياطاً للمستقبل مما يضر سير الدوائر العامة في كل حال . ولهذا عدلت وزارة المالية عن تطبيق هذا الشرط في العقود الخارجية لاحتمال وقوع الحادث المفاجيء والقوة القاهرة فيها بشكل غالب .

والمقصود بالقوة القاهرة Force majeure أو الحوادث المفاجيء Cas fortuit الأمر الذي لا دخل فيه لارادة المدين والذي يجعل تنفيذ الالتزام مستحيلاً عليه . ولا فرق بين القوة القاهرة والحوادث المفاجيء رغم أن بعض الفقهاء يميز القوة القاهرة بأنها أمر خارجي كالصاعقة أو الحرب وبأن الحادث المفاجيء أمر داخلي كانهججار آلة في معمل ورغم أن فقهاء آخرين يميلون الى جعل القوة القاهرة هي التي تؤول الى استحالة مطلقة أما الحوادث المفاجيء فيؤول في نظرهم الى استحالة نسبية وهذا رأي خاطيء لأن المشرع قد استعمل التعبيرين دون قصد التمييز بينهما فهما مترادفان في نظره وكلاهما يؤول الى استحالة تنفيذ الالتزام . (١)

(١) انظر كتاب الدكتور احمد حشمت ابو ستيت : نظرية الالتزام في القانون المدني المصري ، القاهرة ١٩٤٥ ص ٢٥٩ .

ويشترط في القوة القاهرة أن يكون الأمر الواقع مستقلاً عن إرادة المدين ولم يكن بالإمكان توقعه ولا دفعه وأن يؤول إلى استحالة مطلقة في تنفيذ الالتزام فلا يكفي أن يصبح تنفيذ الالتزام معه مرهقاً بل يجب أن يغدو مستحيلاً وهذا ما يميز القوة القاهرة والحوادث المفاجيء من الطواري غير المتوقعة .

والطواري غير المتوقعة أو الحوادث الطارئة كما يجب أن يسميها أيضاً بعض الفقهاء موضوعاً بالنظرية الفرنسية المسماة بنظرية عدم التوقع - Théorie de l'imprévision وقد انتقلت إلى الحقوق المدنية بعد أن وضعها الحقوق الإدارية وهي الحوادث التي تجعل تنفيذ الالتزام مرهقاً للمدين وأن لم يكن مستحيلاً بالمرّة فهي «كل حادث لاحق على تكوين العقد وخارج عن إرادة المتعاقدين وغير متوقع الحصول بنجم عنه اختلال في التوازن بين المنافع المتبادلة في العقود الممتدة والعقود الفورية التي يترأخى تنفيذها إلى المستقبل بحيث أن تنفيذ العقد كما هو يرهق المدين إرهاقاً شديداً» (١) ، وسنرى تطبيق هذه الحوادث بشكل بيّن في مبحث الامتياز في الفصل المخصص للاشغال العامة .

إن بلاغ وزارة المالية لعام ١٩٥١ يشمل كما نرى القوة القاهرة والحوادث المفاجيء من جهة والطواري غير المتوقعة من جهة ثانية حين يمنع على المدين الادعاء قبل الإدارة بالضرر أو الخسارة من جراء ارتفاع الاسعار لأي سبب كان .

والاصل في الحقوق الإدارية أن تستقل قواعدها عن قواعد الحقوق المدنية فإذا كانت وزارة المالية مع ذلك تحسب أنها تستطيع أن تطبق في صدد القوة القاهرة والحوادث المفاجيء المادة ٢١٨ من القانون المدني السوري فإنها لا تستطيع على كل حال أن تذهب هذا المذهب في الطواري غير المتوقعة بالنظر لصراحة المادة ١٢٨ من القانون نفسه كما سنرى بالتفصيل والمقارنة والمناقشة عند البحث في التعهد والامتياز.

تميز عقود التزامات تموين الادارة :

وأخيراً لا بد من الإشارة الى أن الصعوبة في بحث التزامات تموين الادارة هي حينما تعقد الادارة عقداً في سبيل الحصول على حاجاتها المنقولة ولو بطريق المناقصة ولكن هذا العقد لا يكون عقداً ادارياً فقد يكون من العقود الخاصة فكيف نميز ذلك ؟

إذا نحن طبقنا المبادئ التي استعرضناها في التفريق بين العقود الادارية والعقود الخاصة وجدنا أن التزام التموين يفترض أمرين :

- أ — أن يكون هذا الالتزام من أجل تموين شخص اداري .
 - ب — أن تكون في العقد شروط ثقيلة العبء على الملتزم خارجة على أحكام القواعد العامة المتبعة فيما بين الافراد ترجح فيها الادارة على الملتزم فيما يتعلق بشروط تنفيذ العقد والمؤبدات التي تفرضها الادارة عليه ، وتطبقها مباشرة من عندها ، فإن مثل هذه الشروط لو وجدت في عقد خاص لكانت واجبة الالغاء لأنها تخل بمبدأ التساوي بين المتعاقدين .
- هذا ختام بحثنا هذا العام في المقررات والعقود الادارية وننتقل الآن الى التوسع في تطبيقاتها .



الفصل الثاني

أموال الإدارة

الاستملاك و المصادرة

مقدمة في الاملاك العامة والخاصة ،
الأحكام القانونية في الاستملاك ، الاستملاك
في الحالات العامة ، الاستملاك في الحالات
الخاصة ، أساليب الاستملاك الخفية ، أثر الاستملاك
الذي تجريه البلديات في تحصيل رسم الشرفية ،
المصادرة ، تعريفها وغايتها وأصولها والاحوال
التي تجري فيها .

في هذا البحث ، بحث أموال الإدارة ، تتقف الحقوق الادارية بين كمتلتي من
القواعد الحقوقية : « التشريع العقاري » الذي يدرس في الحلقة الثانية من سلسلة
الحقوق المدنية الموزعة في ثلاث حلقات على سني الدراسة الثلاث الاولى في كلية الحقوق
و « علم المالية » الذي يدرس في السنة الثانية من كلية الحقوق أيضاً .

ذلك لأن للإدارة أموالاً منقولة وأموالاً غير منقولة . فالأموال غير المنقولة
هي الاملاك العامة والخاصة للإدارة وهي تحتل مكاناً كبيراً في مبحث التشريع

العقاري^(١) ، وسنلقي عليها نظرة عامة ثم نتوسّع في النقطة الرئيسية التي تهتم بها الحقوق الادارية من مبحث أملاك الادارة وهي الحصول على هذه الأملاك بارادة وحيدة الطرف تصدر عن الادارة باسم المنفعة العامة أي بالاستملاك . وأما الأموال المنقولة فأهمها المال النقدي الذي لا بدّ منه ككيفية تؤدي الادارة عملها وتضمن سداد كافة الحاجات العامة ، وهذا البحث من شأن علم المالية^(٢) . أما الحاجات المنقولة الأخرى التي تحتاج إليها الادارة فإن أمامها من أجل الحصول عليها ثلاث سبل : أن تشتريها الادارة بعقد من العقود الخاصة ؛ أو بعقد إداري هو ما يسمّيه التزام تموين الادارة ؛ وقد رأينا هذين الأسلوبين في الفصل السابق ؛ وبقي لنا أن نعرض في هذا الفصل إلى الأسلوب الثالث الذي تحصل بموجبه الادارة على ما تريد من الاموال المنقولة — غير النقد — وهو أن تعتمد الادارة إلى إرادتها الوحيدة الطرف ، أي أن تحصل على ما تريد بالمصادرة . وعلى هذا فانتا سنرى في هذا الفصل مظهرين رئيسيين من المقررات الادارية في أهم وجوه النشاط الاداري ، وهما الاستملاك والمصادرة .

الاستملاك

قبل أن نعرّف الاستملاك ونبيّن أصوله ونتائج ، لا بدّ من إلقاء نظرة خاطفة على الأملاك العامة والخاصة ، لأن من شأن الاستملاك في تشريعنا الحالي أن يضيف مالا غير منقول إلى أملاك الادارة العامة أو إلى أملاكها الخاصة .

(١) انظر كتاب الدكتور مأمون الكزبري في «التشريع العقاري» دمشق ١٩٤٨ الجزء الاول ، ص ٤١ — ٩٥ .

(٢) انظر كتاب الدكتور رشيد الدقر في « علم المالية العامة » دمشق ١٩٥١ ، الجزئين الاول والثاني .

الاملاك العامة والخاصة :

الادارات العامة قائمة على فكرة الشخصية الاعتبارية ، ومن هذه الادارات العامة ما تتمتع بشخصية حقوقية مستقلة فتكون لها املاكها باسمها الاعتباري ، ومنها ما تكون شخصيتها منصهرة في شخصية الدولة فتكون املاكها جزءاً من املاك الدولة . ولكن الدولة أو الادارة بوجه عام لا تملك عقاراتها بنفس الشروط التي تملكها فيها الافراد بل ان املاك الادارة تخضع الى شروط خاصة وتختلف هذه الشروط نفسها تبعاً لما اذا كانت هذه الاملاك عامة أو خاصة .

وقد نجم هذا التفريق بين املاك الادارة العامة واملاكها الخاصة عن ان بين املاك الادارة ما تستثمره لتنتفع من عوائده مثلما يستثمر الافراد عقاراتهم حالاً بحال ، فقد يكون للادارة ابنية مؤجرة الى الافراد العاديين كالأبنية التي تملكها البلديات ومثلها الدكاكين البلدية في الأسواق العامة كسوق الهال مثلاً ، وقد يهب أحد الناس إلى الادارة ليتأجر يسجل باسم الادارة كيما تستفيد من ريعه في تمويل إحدى الدوائر العامة التي تقوم على سدادها ، فقد يتبرع أحد الناس للجامعة ببناء أو بأرض كيما تستدر الجامعة خيرات هذه الأرض أو ريع ذلك البناء لتنفق المال الحاصل في يدها في وجوه النشاط الجامعي .

ولكن ثمة أملاكاً للادارة ليس لها هذه الصفة المحدودة ؛ بل هي على العكس مهية للناس جميعاً ينتفعون منها انتفاعاً مباشراً ، أو غير مباشر ، أي بواسطة إحدى الدوائر العامة ؛ ومثال الأولى الطرقات والساحات والحدائق العامة الخ . . . ومثال الثانية ابنية الدوائر الرسمية أو القلاع الخ . . . فما هو المعيار في التفريق بين هذين النوعين من املاك الادارة ؟

١ — التفريق بين املاك الادارة العامة واملاكها الخاصة :

هنالك نظريتان : نظرية Ducrocq ونظرية Hauriou وقد أوجزهما Waline

فيما يلي (١) :

يقول Ducrocq في تعريف الأملاك العامة إن الشرط الأول في أن يكون الملك عاماً ألا يكون بطبيعته قابلاً للملكية الشخصية . وعلى هذا فإن طبيعة حق الشخص الإداري على هذا الملك ليست كطبيعة حق الملكية ، فإذا كان الملك العام غير قابل للملكية الشخصية كانت الإدارة غير مالكة له .. وهذا ما يقوله Ducrocq إن هذه الأشياء لا يمكن أن تكون ملكاً لأحد . . . حتى الدولة لا تملكها بل تحفظها للأجيال القادمة .

أما Hauriou فيقول إنه ليس ثمة فرق بين أملاك الإدارة العامة وبين أملاك الأفراد العاديين من حيث طبيعة هذه الأملاك . إن الفرق الوحيد قائم في أن هذه الأملاك مهيأة للمنفعة العامة . ولهذا فإن حق الأشخاص الإدارية عليها هو حق الملكية . على أن النظام الذي يطبق عليها ليس بنظام الملكية الشخصية وإنما هو نظام « الملكية الإدارية » التي تشبه الملكية الشخصية (ولكنها تفتقر عنها ببعض الشروط) .

ويخلص Waline من ذلك إلى القول إن الملك العام لا يعرف بطبيعته وإنما يعرف بما خصص له أي بأعداده للمنفعة العامة (٢) .

وهذا ما يذهب إليه قانوننا المدني الجديد إذ ينص في المادة التسعين على أن الأملاك العامة هي العقارات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم .

أما التخصيص للمنفعة العامة بمقتضى قانون أو مرسوم فأمر لا يتفق عن شيء من الصعوبة . ولكن متى يكون التخصيص للمنفعة العامة بالفعل ؟

(١) انظر ص ٧٤٥ من كتاب Waline المشار إليه آنفاً ص ٣٥ .

(٢) انظر ص ٤٧٦ من المصدر السابق .

لا بدّ هنا من بيان المقصود بالمنفعة العامة ، والفقهاء في ذلك مختلفون ، وها هو ذا Waline ينقل لنا نظرياتهم ويوجزها فيما يلي :

أ — يرى بعضهم (Ducrocq , de Récy , Saleilles) أن الاملاك العامة هي التي يستعملها الجمهور استعمالاً مباشراً . ولكن كثيراً من الاملاك العامة لا يستعملها الجمهور مباشرة كالتحصينات العسكرية ...

ب — ويرى فريق آخر (Hauriou , Aubry et Rau , Duguit) أن الأملاك العامة هي الاملاك الادارية المخصصة لدائرة عامة (Service public) ولكن ما نقول في الاملاك التي يستعملها الجمهور مباشرة دون أن تكون مخصصة لمصلحة عامة معينة ؟.

ج — ويرى Jèze أن الاملاك العامة هي التي يكون لها دور رئيسي في سير الدوائر العامة .

ويمكن الردّ على ذلك بأن الدور الرئيسي في قصر العدل ، وهو دائرة عامة ، هو للقضاة مثلاً لا لبناء الوزارة ، مع أن البناء هو الملك العام لا القضاة !

د — لهذا يرجع Waline الى نظرية Coquet ونظريته هو نفسه ، فهو يرجع الى صفات الاملاك العامة لينبئ عليها نظريته في المنفعة العامة (١) .

وصفات الاملاك العامة في قانوننا السوري هي ما جاء في الفقرة الثانية من المادة التسعين من أنه لا يجوز التصرف بالاملاك العامة ولا الحجز عليها ولا تملكها بالتقادم . وما ذلك الا لأن هذه العقارات في ذاتها ضرورية لسير دائرة من الدوائر العامة أو لسداد حاجة من الحاجات العامة .

وعلى ذلك نستطيع أن نقول مع Waline :
الملك العام هو المقار الذي يعود الى شخص إداري ويكون بطبيعته ، أو بسبب

(١) انظر ص ٤٧٧ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٢٥ .

تهيئة خاصة، أو بما له من شأن تاريخي أو علمي، ضرورياً لدائرة عامة أو لسداد حاجة عامة، ويكون ضرورياً بذاته فلا يمكن أن يسد مسدّه أي عقار آخر.

وقد عدد القرار ١٤٤ الصادر بتاريخ ١٠/٦/١٩٢٥، على سبيل المثال، أملاك الدولة العامة واصطلح الفقهاء على تقسيمها الى بحرية ونهرية وبرية (١). ومن الاملاك العامة البرية الطرق والشوارع والممرات والانشاءات المشيدة للمنفعة العامة وانشاءات التحصين والمراكز الحربية أو المراكز العسكرية. ونضيف الى ذلك أبنية الدوائر الرسمية اذا كانت مهيئة تهيئة خاصة ولا يسد مسدّها أي عقار آخر ومثال ذلك الابنية التي تشيّد تبعاً لترتيب خاص، فاذا كان يمكن افتتاح مدرسة ابتدائية في أي عقار، وكان العقار الذي تملكه الدولة مثلاً والذي تشغله المدرسة الابتدائية ملكاً خاصاً للدولة بحسب التعريف السابق فان بناء المستشفى العام هو من أملاك الدولة العامة لأنه مهيأ تهيئة خاصة لسداد حاجة عامة أو لتأمين سير دائرة عامة هي الصحة والاسعاف العام ولا يمكن افتتاح مستشفى في أي بيت كان اذا لم تستوف فيه شروط معينة في ترتيباته الداخلية مثلاً أو في تعرض أجنحته للهواء والشمس تعرضاً كافياً الخ... حتى أن بعض الابنية المخصصة للمدارس تصبح مع الزمن مهيئة لها بوجه خاص اذا ما أحدثت فيها مخار وملاعب الخ... فتصبح بذلك أملاكاً عامة.

٢ — طبيعة حق الاشخاص الادارية على الاملاك العامة (٢) :

هل تمارس الاشخاص الادارية على الاملاك العامة حق ملكية صريح أم أن حقها هو مجرد حق الرقابة Droit de garde والحفاظ على هذه الاملاك ؟

(١) انظر ص ٥٠ — ٥٣ من كتاب الدكتور مأمون الكزبري المشار اليه آنفاً

ص ٣٠٨ .

(٢) انظر ص ٤٧٨ — ٤٨٠ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

يرى كل من Duerocq و Rerthélemy أن للاشخاص الادارية حق الرقابة فحسب لأن حق الملكية يتألف من عناصر ثلاثة : حق الاستعمال وحق الاستثمار وحق التصرف . فالادارة لا تستعمل الاملاك العامة وإنما يستعملها الافراد ؛ وحق الاستثمار مفقود أيضاً لأن هذه الاملاك لا تعطي ريعاً؛ ثم ان الادارة لا تستطيع أن تبيع هذا الاملاك فليس للادارة عليها حق التصرف . ولكن Waline يرد على ذلك بقوله :

أ — ان الادارة تستعمل مباشرة الاملاك المخصصة للدوائر العامة . وحق الاملاك التي يستعملها الجمهور مباشرة يمكن القول فيها إن الادارة هي التي تستعملها أو بتعبير أعم إن الدولة هي التي تستعملها ، أو ليست الدولة هي التنظيم الحقوقي الذي يتبدى من خلاله الجمهور ؟

ب — ثم إن الادارة تتلقى موارد مختلفة من الاملاك العامة ، كبديل شغل هذه الاملاك أو كثمار الاشجار على جانبي الطرق ، أو كبديل حقوق الصيد في الانهار الخ ...

ج — ثم إن منع بيع هذه الاملاك لا يعني مطلقاً أنها خرجت نهائياً من نطاق التجارة . على العكس ، ان ممثلي الادارة المختصين يستطيعون أن يبيعوا هذه الاملاك شريطة أن يتبعوا قواعد أصولية معينة أتى عليها القانون بالتفصيل .

وعلى هذا فان حق الأشخاص الادارية على الأملاك العامة هو حق ملكية صريح وليس مجرد حق الرقابة على هذه الأملاك . غير أن القانون يحيط الأملاك العامة بمميزات خاصة هي التي تجعل حق ملكية الادارة لها ذا طابع خاص ، وهذا ما يعنيه Hauriou حين يسمي هذا الحق حق « الملكية الادارية Propriété administrative » . (١)

٣ - مميزات الأملاك العامة :

تنص الفقرة الثانية من المادة التسعين من القانون المدني على أن الأملاك انعامية « لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم » . وينهج أكثر الحقوقيين على اعتبار مميزات الأملاك العامة ثلاثاً هي هذه التي أقرها القانون المدني . على أننا نرى رأي Hauriou في أن عدم قابلية الأملاك العامة للحجز ليس من مميزات الأملاك العامة لأن أملاك الإدارة الخاصة وأموالها المنقولة أيضاً لا تقبل الحجز إذ لا يجوز لدائي الإدارة أن يباشرها على شيء من أموالها الحقوق التي خولهم إياها القانون على أملاك المدينين من الأفراد العاديين ، فامتياز عدم الحجز على أموال الإدارة هو من امتياز الإدارة بوجه عام ، وليس قاصراً على أملاكها العامة (١) .

١ - أمّا ماورد عليه النص في القانون المدني من عدم جواز التصرف بالأملاك العامة فإن هذا يؤيد حكم المادة الأولى من القرار ١٤٤ المؤرخ في ١٠/٦/١٩٢٥ ، وهذا يعني أن أملاك الدولة العامة لا تباع ولا يمكن أن يجري عليها أي وجه من وجوه التصرف الأخرى المعروفة كالهبة أو كانشاء حقوق عينية عليها كالإتفاد والارتفاق .

أ - ولكن ذلك لا يعني أن الأملاك العامة قد خرجت بشكل نهائي من دائرة التجارة . فالقانون نفسه يسمح ببيعها على أن تتقل أولاً من صنف الأملاك العامة إلى صنف الأملاك الخاصة ، أي أن يتم إنهاء تخصيصها للدوائر العامة أو للمنافع العامة بالمعنى الواسع . وعندئذ تتبع في بيعها قواعد خاصة وضعها القانون احتياطاً لسوء الاستعمال وضماناً لأن تنال الإدارة ثمنها الحقيقي .

ب - ويمكن للإدارة أيضاً أن تبيع حاصلات الأملاك العامة .

(١) نفس المصدر السابق ص ٣٦١ ، الهامش .

ج — ويمكن لدوائر الدولة المختصة في الأملاك العامة الواقعة خارج حدود البلديات ، ويمكن للبلديات في الأملاك العامة الواقعة في مناطقها أن تمنح إجازات بشغل الأملاك العامة لقاء بدل معين ومثال ذلك إجازات شغل الأرصفة ؛ وتكون هذه الاجازات بطبيعتها مؤقتة وهي تقبل الانهاء وتقبل التجديد . وإذا كان شغل هذه الأملاك من أجل تسيير دائرة عامة فانه يتخذ طابع الاستثمار أو « الامتياز » الذي سنراه في الفصل التالي .

٢ — وأما أنه لا يمكن تملك الأملاك العامة بالتقادم فان هذا النص أيضاً في القانون المدني يؤيد حكم المادة الأولى من القرار ١٤٤ التي تنص على أنه لا يجوز أن يكتسب على الأملاك العامة حقوق بمرور الزمن . فليس لمن وضع يده على قطعة من الأملاك العامة أن يدعي بأي حق عليها مهما طال أمد وضع يده . ولا يقتصر هذا الحكم على الأملاك العامة بل إنه يشمل الأملاك التي هي تحت إدارة أملاك الدولة والعقارات المتروكة المرفقة وكان هذا منصوصاً عنه في القرار ٣٣٣٩ المؤرخ في ١٢/١١/١٩٣٠ فلما ألغي بالقانون المدني الجديد جاءت المادتان ٩٢٥ و ٩٢٦ منه تقومان مقام المادتين ٢٥٥ و ٢٥٦ من القرار ٣٣٣٩ في منع تملك الأملاك الخاصة للإدارات العامة وكافة الأملاك التي تديرها مديرية أملاك الدولة وبخاصة العقارات المتروكة المرفقة بالتقادم .

٤ — تحويل الأملاك العامة إلى أملاك خاصة للإدارة :

تتحويل الأملاك العامة إلى أملاك خاصة للدولة أو للبلديات بانهاء تخصيصها للمنافع العامة أي بانهاء استعمالها من قبل إحدى الدوائر العامة أو من قبل الجمهور . ويكون ذلك بالفعل أو بأحد المقررات الادارية .

أ — أما أن يكون ذلك بالفعل فمثاله أن تترك إحدى الدوائر العامة التابعة للدولة الدار المهيأة لها وتستغني عنها نهائياً فتغدو من الأملاك الخاصة للدولة ، ولو

كانت واقعة في مناطق البلديات كالمستشفى العام العائد للدولة إذا هدم بناؤه فإن أرضه تصبح من الأملاك الخاصة للدولة أما إن كان البناء الأصلي للبلدية فإن أرضه تصبح ملكاً خاصاً لها ومثاله أيضاً أن يتغير مجرى النهر نهائياً فلا أرض الناجمة عن المجرى القديم تغدو ملكاً خاصاً للدولة خارج حدود البلديات وملكاً خاصاً للبلديات في مناطقها .

ب — وأما انتهاء تخصيص الأملاك للمنافع العامة بأحد المقررات الإدارية فيكون بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزارة الزراعة (التي ترتبط بها الآن مديرية أملاك الدولة) من أجل أملاك الدولة ، وبقرار من المجلس البلدي يوقعه رئيس البلدية وتصدقه السلطة الوصية من أجل أملاك البلديات .

٥ — تحويل الأملاك الخاصة إلى أملاك عامة :

تتحويل الأملاك الخاصة إلى أملاك عامة بتخصيصها للمنافع العامة . ولكن ينبغي التفريق بين الأملاك الخاصة للأفراد والأملاك الخاصة للدولة .

فالادارة حرة في أملاكها الخاصة وفي يدها أن تخصصها للمنافع العامة ، ويتم هذا التخصيص بأن تجعلها مباحة لاستعمال الجمهور المباشر مثلاً كأن يكون لأحدى البلديات قطعة أرض فتجعلها حديقة عامة ، أو بأن تهيئها هيئة خاصة لدائرة من الدوائر العامة فإذا كان للدولة عقار مبني في أملاكها الخاصة فجعلته مقرأً للحكومة أو ندوة للمجلس النيابي أو أضافت إليه شروطاً جديدة يصبح معها العقار مهياً بشكل خاص لأحدى الدوائر العامة كالبناء الذي يصبح مستشفى عاماً بعد إصلاحات تجري فيه لهذه الغاية فانه يغدو من الأملاك العامة .

أما أملاك الأفراد الخاصة فالادارة لا تستطيع أن تخصصها للمنفعة العامة دون تعويض عادل يدفع للأفراد ، فاما أن تشتري الدولة هذه الأملاك برضا الأفراد ، وإما أن تعتمد إلى إرادتها الوحيدة الطرف فتستملك العقارات التي تريدها استملاكاً وفقاً للأحكام القانونية .

الاصطلاح القانونية في الاستملاك:

إن الأحكام القانونية المطبقة في الاستملاك هي القانون ٢٧٢ المؤرخ في ٦ حزيران ١٩٤٦ المعدل والمتمم بالقانون رقم ٤٤٨ المؤرخ في ١٥ كانون الثاني ١٩٤٩ وبالمرسوم التشريعي ٤٠ المؤرخ في ١٥ شباط ١٩٥٠ ، والقانون ١١٨ المؤرخ في ١٩٥١/٧/٣ والمرسوم التشريعي ٩٤ في ١٩٥٣/٤/٦ وربما صدر تشريع موحد في الاستملاك في وقت قريب .

وسنرى أولاً الاستملاك الذي يجري وفق الأحكام الآتية الذكر ونفرض بين الحالات العامة التي يجري فيها الاستملاك وبين الحالات الخاصة الأخرى؛ ثم نكشف عن أسلوب في الاستملاك ينطوي تحت أحكام قانونية أخرى وهي مثلاً أنظمة البناء وإفراز الأراضي في البلديات ، وقانون تنظيم عمران المدن وتعديلاته . وبعد أن نفرغ من دراسة هذا كله نبحت في رسم الشرفية الذي تجبیه البلديات عندما تقوم بهذه الأعمال .

١ — الاستملاك في الحالات العامة :

١ — تعريف الاستملاك وغايته :

الاستملاك هو الطريقة القانونية التي تعتمد الإدارة بموجبها إلى إرادتها الوحيدة الطرف للحصول على أملاك الأفراد الخاصة لقاء تعويض عادل لتضمها إلى أملاكها العامة . هذا هو الأصل في الاستملاك فالدستور لا يسمح بالاستملاك إلا بقصد النفع العام (الفقرة السادسة من المادة ٢١) . ولكن المشرع الذي ترك له الدستور حق وضع قانون الاستملاك توسّع في مفهوم النفع العام فلم يقصر عمليات الاستملاك على نزع الملكية عن العقارات الخاصة لضمها إلى أملاك الإدارة العامة . فالمادة الأولى من

القانون ٢٧٢ لعام ١٩٤٦ (المعدلة بالقانون ٤٤٨ لعام ١٩٤٩ والمرسوم التشريعي ٤٠ لعام ١٩٥٠) تسمح للبلديات ودوائر الدولة والمؤسسات العامة باستملاك العقارات المبنية وغير المبنية لإنجاز مشاريعها العمرانية ثم توضح أن المقصود من المشاريع العمرانية كل الأعمال المتعلقة :

١ — بفتح الطرق الجديدة وتوسيع الطرق الموجودة أو تقويمها وإنشاء أو توسيع الساحات والملاعب والأسواق والحدائق العامة والبحيرات وإنشاء مجاري المياه الجديدة .

٢ — بإنشاء الشككنات والخفاف والمستشفيات والمدارس ودور الأيتام وملاجيء العجزة وجميع المباني والإنشاءات التي تخصص للأعمال العامة أو المنافع العامة . (١)

فالرأى هنا أن الاستملاك يجري من أجل الحصول على أملاك عامة جديدة. ولكن المادة الأولى من القانون ٢٧٢ نفسه تضيف الى ماسبق « العقارات أو أقسام العقارات التي تكون غير صالحة للبناء بقصد دغها أو توحيدها أو إفرازها بشكل تصبح معه قابلة للبناء حسب الأنظمة الفنية » ؛ وتدخل المادة الثانية سائر البلديات أن تستملك عقارات تزيد عن الطرقات أو الساحات الخ ... أربعين مترًا من كل طرف من أطرافها !.. وتدخل المادة التاسعة عشرة بلديات المدن الكبرى استملاك مناطق برمتها لتجميل المدينة ؛ ففي ذلك كله شذوذ على الهدف الأصلي من الاستملاك لأن الإدارة تحصل بالاستملاك على أملاك خاصة . وقد توسع هذا الشذوذ بالمرسوم التشريعي ٤٠ المؤرخ في ١٥ شباط ١٩٥٠ الذي أباح استملاك العقارات المبنية وغير المبنية اللازمة للمشاريع الاقتصادية أو العمرانية الكبرى المقررة او المصدقة بموجب نصوص تشريعية، وقد نص هذا المرسوم التشريعي في مادته الثالثة على انه يعود لمجلس

(١) يستعمل القانون أيضا تعبيراً مبهماً فيقول « أما ما يتعلق بالأعمال الزراعية ومشروعات الري والشرب فتعتبر من المؤسسات ذات النفع العام » ولعله يقصد أنها أعمال تنطبع بالمنفعة العامة ويمكن الاستملاك من أجلها .

الوزراء حق تقدير ما إذا كان المشروع المطلوب الاستملاك من أجله داخلاً ضمن المشاريع الآتية الذكر وأن يقبل أو يرفض بقرار منه طلب الاستملاك ، على أننا نرى أن مثل هذا التقدير يجب أن يبقى في يد السلطة التشريعية وحدها لما يقتضيه فيها من التسامي على الأهواء والنزعات .

٢ - كيف يجري الاستملاك :

يتم الاستملاك على ثلاث مراحل فتعمل الادارة أولاً على إصدار مرسوم النفع العام ثم تعمل ثانياً على تقدير قيمة العقارات الخاضعة للاستملاك ثم تعمل أخيراً على تسجيل الأملاك باسمها .

١ - مرسوم النفع العام :

أ - تتمثل إرادة الادارة الوحيدة الطرف في الاستملاك بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية يُصرّح فيه بوجود نفع عام في العملية الاستملاكية المطلوبة ، ويسمّي القانون ٢٧٢ هذا المرسوم « مرسوم النفع العام » (الفقرة ٤ من المادة الاولى) ولا يتحدث القانون عن الوزير الذي يصدر المرسوم بناء على اقتراحه ، في حين أننا نرى المرسوم ٤٠ لعام ١٩٥٠ يعلّق صدور المرسوم — في الحالات التي جاء من أجلها المرسوم ٤٠ — على قرار من مجلس الوزراء . وفي رأينا أن مرسوم النفع العام يجب أن يصدر في جميع الاحوال بعد إقراره في مجلس الوزراء إذ لا يمكن تفسير سكوت القانون على غير هذا الوجه ، ولكن التعامل جرى على أن يصدر مرسوم الاستملاك بناء على اقتراح وزير الداخلية بالنسبة للأعمال التي تجري في البلديات ، والوزراء الآخرين بالنسبة لدوائرهم .

ولقد كانت مراسيم النفع العام في التشريعات السابقة (التي غالها القانون ٢٧٢) قابلة للطعن أمام القضاء ، فلما أعد القانون ٢٧٢ ذكرت لائحة أسبابه الموجبة أن المادة الاولى منه جعلت مراسيم النفع العام قطعية مبرمة غير قابلة لأيّة طريق من طرق المراجعة منعاً للتطويل والتسويق لأن بعض الأفراد تعودوا عرقلة أعمال الاستملاك

باللجوء الى القضاء المختص بطلب فسخ المرسوم كطلب أصلي ويضيفون اليه طلب وقف تنفيذه ريثما يُبَسَّطَ بالطلب الأصلي ، حتى إذا قرر القضاء وقف التنفيذ أخذ المدعي بالمطالبة وطلب التأجيل بعد التأجيل والدائرة التي تطلب الاستملاك مغلوطة اليد عاجزة عن مباشرة العمل العمراني الذي تريد الاستملاك من أجله . وقد أخذ المشرع بعين الاعتبار هذا الأمر فأقرّ لمراسيم النفع العام صفة قاطعة .

على أننا نرى أن هذا لا يمنع القضاء المختص — وهو في تشريعنا الحاضر الغرفة الادارية لدى محكمة التمييز — من إبطال مرسوم النفع العام اذا ما تبين لها بشكل صريح ان هذا المرسوم صادر على غير الشروط المحددة بالقانون ٢٧٢ نفسه لأنه لا يجوز أن يصدر مرسوم النفع العام الا بعد استكمال هذه الشروط والا كان مطعوناً في وجوده الحقوقي وصفته كمرسوم ، ولكنه يتمتع على المحكمة أن تقضي بوقف التنفيذ بالنظر لصراحة الاسباب الموجبة للقانون ، فالادارة التي تنفذ المرسوم إنما تنفذه على تبعها فعند الحكم بإبطاله يعود كل عقار الى صاحبه وتحمل الادارة فوق ذلك عبء التعويض عليه .

والشروط التي يحيط بها القانون مرسوم النفع العام هي أنه يجب أن يصدر بالاستناد الى إضارة منظمة تتضمن :

١ — مصوراً تخطيطياً مصدقاً حسب الطرق القانونية ، فلا يمكن الاستملاك بالاستناد الى مصور غير مصدق ، وفي القوانين المعمول بها أحكام تتعلق بأعداد المصورات وتصديقها ، فالجلس البلدي مثلاً هو المختص في ذلك بالنسبة للبلديات .

٢ — كشفاً تخمينياً بقيمة العقارات المطلوب استملاكها ، وليس لهذا الشرط في الاحوال العامة أي ناظم ، وليس لهذا الكشف أي أثر في تحديد البدل الحقيقي للعقارات المستملكة إذ يجري تقدير قيمتها بعد صدور المرسوم بصرف النظر عن هذا الكشف الاستثنائي .

٣ — مصوراً بالأشغال النوي تنفيذه أي الصور الذي يبين على وجه التحديد العقارات المبنية وغير المبنية المطلوب استملاكها .

وهذا الشرط الاخير من أهم الشروط لأن نص مراسيم النفع العام يتضمن دائماً هذا التعبير «بعد ذى نفع عام استملاك العقارات المينة في المصور ذى الرقم ٠٠٠» ولهذا ينبغي أن يحاط بإعداد هذا المصور بالشروط الدقيقة التي تكفل الخلاص من سوء الاستعمال .. وفي رأينا أنه يجب أن يتضمن المصور نفسه لائحة بأرقام العقارات المطلوب استملاكها . وخير من ذلك أن يتضمن مرسوم النفع العام في صلبه تعداداً لهذه العقارات .

ب — فاذا صدر المرسوم نشر في الجريدة الرسمية ويشترط نشره أيضاً في إحدى الصحف المحلية في المحافظة التي يجري فيها الاستملاك ، فان لم تكن ثمة صحف محلية فانه يكفي بالصاق المرسوم على باب دار الحكومة أو البلدية .
والهدف من نشر المرسوم إعفاء الإدارة من تبليغه شخصياً للمالكين ، لأن نشره على الوجه الآنف الذكر يعتبر بموجب المادة الثالثة من القانون ٢٧٢ بمثابة تبليغ شخصي لكل ذي علاقة به .

٢ — تقدير قيمة العقارات المستملكة :

أ — يعين رئيس الدائرة المستملكة لجنة مؤلفة من ثلاثة خبراء أحدهم مهندس وتسمى هذه اللجنة « لجنة التخمين البدائية » وهي تقوم بتقدير قيمة العقارات المقرر استملاكها وثن الزروع الواجب اتلافها في الحالة التي تكون عليها قبل اتلافها مباشرة ؛ وفي القانون نص بإعطاء المالكين تعويضاً عن الاشجار التي تقطع في أرضهم يعادل ستة أمثال لإنتاجها في السنة الواحدة ، وهو نص غريب لأنه يلحظ في تقدير قيمة الارض بطبيعة الأمر زيادة الثمن أو نقصه بسبب كثرة أو قلة الاشجار التي فيها . ولهذا نرى أن يقتصر إعطاء التعويض عن الاشجار على الحالة التي لا يتقاضى فيها المالك ثمناً للقسم المستملك من عقاره اذا ما كان هذا القسم أقل من ربع العقار . ذلك لان القانون يسمح للبلديات ولسائر دوائر الدولة أن تقتطع مجانياً من الاقسام المقرر إلحاقها بالأملأك العامة في كل مرة يقرر فيها الاستملاك ما يعادل ربع مساحة أرض

كامل العقار إذا كان يبقى من العقار قسم يمكن الانتفاع منه وإلا فإن على الدائرة المستملكة أن تؤدي قيمة كامل العقار .

ب - تقوم الدائرة المستملكة بتبليغ القيم المقدرة للعقارات وتعويض الاشجار والمزروعات الى المالكين وأصحاب الاستحقاق ، وهي تحصل على أسمائهم بناء على طلب منها الى الدوائر العقارية الملزمة بتنظيم بيان بأسماء أصحاب العقارات المقرر استهلاكها ومقدار حصة كل منهم ومساحة هذه العقارات ونوعها الشرعي والحقوق العينية المترتبة عليها. وينبغي أن يتضمن هذا التبليغ بياناً تفصيلياً بالقيمة المقدرة للعقار بكامله وأرضه وبنائه أو بقسم من هذا كله وإذا كان قد استملك منه قسم فقط للأمالك العامة فتحسم من قيمته ما يعادل الربع النظامي لمساحة أرض العقار ولهاك أن يطالب استهلاك العقار بكامله اذا تحقق أن الباقي منه لا يقبل الانتفاع وفي هذه الحالة لا يحسم من قيمة العقار شيء بل يؤدي ثمنه بكامله دون اقتطاع الربع النظامي **التي يجري فيها الاستهلاك** ويترتب عليها في الوقت نفسه أن تعلن في بهو البلدية وفي صحفيين محليتين على الأقل وفي نفس المنطقة التي يجري استهلاك العقارات فيها عن انتهاء أعمال التخمين ودعوة المالكين جميعاً للحضور الى المصاحبة المختصة للاطلاع على الاضبارة والمخططات والتخمينات وتعرض هذه الاعمال مدة خمسة عشر يوماً .

وإذا تعذر التبليغ الشخصي بسبب جهل محل اقامة المالك أو كونه خارج المدينة التي يجري فيها الاستهلاك أو كونه أحد ورثة صاحب عقار متوفى ولم يقم ورثته باجراء حصر الارث أو معاملة الانتقال، فإن التبليغ العام بالاعلان يعتبر بمثابة التبليغ الشخصي .

ج - يمكن للمالكين وذوي الاستحقاق الاعتراض على القيم المقدرة لعقاراتهم خلال عشرة ايام من تاريخ التبليغ الشخصي وعند تعذره خلال عشرة ايام من انتهاء مدة الاعلان العام ، فاذا لم يرد اعتراض ما اكتسبت هذه القيم الدرجة القطعية . وعند ورود اي اعتراض يترتب على الدائرة المستملكة ان تعمل على تأليف « اللجنة التحكيمية » .

وتؤلف هذه اللجنة من رئيس وأربعة أعضاء ؛ والرئيس قاض يعينه وزير العدلية وتعين الدائرة المستملكة عضوين ، ويدعى المعارضون لانتخاب العضوين الآخرين . وتتم دعوة المعارضين من قبل رئيس الدائرة المستملكة ويعتبر الانتخاب صحيحاً مهما كان عدد الذين يلبون الدعوة من المعارضين ويتم الانتخاب بالاقتراع السري ويشترط القانون ان يحصل العضوان المنتخبان على اكثرية اصوات المشتركين بالانتخاب دون ان يعين ان كانت مطلقة او نسبية .

ولذا لم يلب احد من المعارضين هذه الدعوة فان رئيس محكمة الحقوق البدائية او حاكم الصلح في المنطقة يعين خيرين ليكونا عضوين في اللجنة التحكيمية ، واذا استقال، او تخلف هذان العضوان او احدهما عن حضور جلستين متواليتين يعين رئيس محكمة البداية او حاكم الصلح من يقوم مقام المستقيل او المتخلف ، واذا تكررت الاستقالة او التخلف اتمت اللجنة عملها بحضور بقية الاعضاء . ويوجب القانون على « اللجنة التحكيمية » عندما تعيد النظر في التخمين ان تجري تقديراتها على اساس الاسعار الجارية عند اجراء التخمين البدائي للعقار ، وهذا حيف يلحق بالمالكين لان ملكية الادارة لا تتم الا بانتهاء عملية الاستملاك فلا يعقل لاذن حرمان المالك من ازدياد ثمن عقاره قبل انتهاء اعمال التخمين ، وان على الاجتهاد ان يعال من قسوة القانون في هذا الصدد ، وقد رأينا ان الاجتهاد الاداري يبلغ في جراته ان يعدل القانون .

ويمنع القانون ان يكون عضواً في اللجنة كل من يكون له بأحد المالكين علاقة أو صلة أو قرابة تنطبق عليها أحكام المادة ٦٤ من قانون أصول المحاكمات الحقوقية ، وقياساً على ذلك نرى ، أنه لا يجوز للدائرة المستملكة أن تسمي خيريهما في اللجنة التحكيمية من موظفيها لأن القانون إن كان يحول دون تأثير القرابة على حكم الخبراء في اللجنة فلا أولى أن يمتنع تأثير السلطة التسلسلية التي يملكها الرئيس على موظفيه وبخاصة في الحالات التي يكون لرئيس الدائرة المستملكة فيها تأثير شخصي في توجيه أعمال الاستملاك لتخفيض البدل وتقليل السكفة على صندوق الدائرة ، واذا كان الأصل ألا

يتدخل رئيس الدائرة المستملكة ، فإن احتمال تدخله مع ذلك أمر ممكن واقع ، ولذلك ينبغي أن يمنع الاجتهاد الجري من تسمية موظفيه في اللجنة . وفي جميع الأحوال كان يجدر بالمشرع أن ينص على وجوب أداء الجراء اليمين قبل بدء الأعمال لأن هذا من أقل الضمانات المطلوبة لحسن النتيجة وعدالة التخمين .

وتجتمع اللجنة بناء على دعوة من رئيسها بحضور مندوب عن الدائرة المستملكة ولهذا المندوب حق الادلاء برأي دأرته في الأمور المعروضة على اللجنة كما أن للمالك العقار أو لو كيله حق حضور الجلسة والادلاء برأيه أيضاً ، على أن مندوب الدائرة وهو بالطبع غير الخبيرين الذين تسميها الدائرة يلزم جلسات اللجنة وحضوره متمم لعملها لأنه هو الذي يمسك ضبط جلساتها ويقدم إليها القضايا المعروضة عليها ويعطيها المعلومات والبيانات التي تطلبها ، أما المالكون فإن عدم حضورهم لا يمنع اللجنة من إتمام عملها .

ولقد كانت قرارات اللجنة قطعية لا تقبل طريقاً من طرق المراجعة فكانت أشبه بهيئة محكمين ولم تكن محكمة إدارية ، حتى صدر القانون ١١٨ المؤرخ في ١٩٥١/٧/٣ يعدل الفقرة الأخيرة من المادة ١٤ من القانون ٢٧٢ لعام ١٩٤٦ التي أصبح نصها كما يلي « إن القرارات الصادرة عن اللجنة التحكيمية تقبل الطعن في الشكل والأساس أمام الغرفة المدنية لمحكمة التمييز خلال شهر من تاريخ التبليغ » وبهذا أصبحت اللجنة محكمة إدارية دنيا تحت اشراف هيئة أعلى منها ، وقد نظرت محكمة التمييز فعلاً في قضايا رفعت إليها وحكت في بعضها حكماً يعدل من قرار اللجنة التحكيمية ويزيد بدل الاستملاك زيادة ملحوظة .

٣ — تسجيل العقارات باسم الدائرة المستملكة :

١ — إذا لم يعترض المالكون على تخمينات اللجنة البدائية فاكتملت الدرجة القطعية ، أو اذا اعترضوا فنظرت في اعتراضهم اللجنة التحكيمية وأصدرت قراراتها النهائية ، فإن الدائرة المستملكة بين أمرين :

أ — إما أن تدفع بدل الاستملاك الى المالكين أو إلى أصحاب الاستحقاق أو إلى موكلهم ، ويكون ذلك عادة بأن تسلمهم أمر الصرف المذيل بشرط إجراء الفراغ مسبقاً لدى الدوائر العقارية ، فتنتهي ثم الفراغ من المالك الى الادارة قبض قيمة أمر الصرف .

ب — وإما ان تودع القيمة لدى المصرف السوري امانة بأسماء المالكين المسجلة في السجل العقاري وعندئذ يتحتم على رئيس المكتب العقاري ان يسجل العقارات المستملكة باسم الدائرة المستملكة أو باسم الاملاك العامة بناء على طلب رئيس الدائرة المستملكة .

والامانات المودعة في المصرف على هذا الوجه تسلم إلى اصحابها بعد قيامهم بالمعاملات القانونية بناء على موافقة رئيس الدائرة المستملكة ويسقط حقهم بقبضها بعد مرور عشر سنوات على إيداعها إذا لم تكن ثمة ملاحقة من قبلهم تقطع مرور الزمن . وتعود هذه الامانات إلى الدائرة المستملكة بانتهاء هذه المدة فتأخذها لمنفعها .

ج — وفي جميع الأحوال فانه يحق للمالكين استرداد عقاراتهم لقاء إعادة بدل الاستملاك إلى الدائرة المستملكة إذا عدلت عن القيام بالأعمال التي جرى من أجلها الاستملاك .

٢ — أما في العقارات التي يستملك منها قسم أقل من الربع النظامي ويتم فعلاً إلحاق هذا القسم بالأملاك العامة فان الدائرة المستملكة تنظم قائمة بأرقام هذه العقارات تبين فيها مساحتها الأصلية ومساحة الأقسام الملحقه منها مجاناً بالاملاك العامة وتبعث بهذه القائمة الى رئيس المكتب العقاري الذي يتوجب عليه أن يقوم حالاً بتسجيل هذه الأقسام في صنف الأملاك العامة .

٣ — الاستملاك المستعجل :

الأصل أن الاستملاك إنما يجري لقاء تعويض مسبق . فلا تضع الادارة يدها على العقارات حتى يتقاضى المالكون قيمتها ، ولكن القانون ٢٧٢ يسمح في المادة

الثامنة بأن يصرح مرسوم النفع العام بوجود صفة الاستعجال في الاستملاك . وفي هذه الحالة يحق للدائرة المستملكة أن تضع يدها فور نشر المرسوم على العقارات غير المبنية ، حتى قبل إجراء الترخمين . أما العقارات المبنية فيجب فيها : أولاً — أن يتم تقدير قيمة بنائها من قبل اللجنة البدائية ، ثانياً — أن تؤلف الدائرة المستملكة لجنة يعينها رئيس هذه الدائرة من مهندس وخبير وموظف من الدائرة ، وعلى هذه اللجنة أن تنظم بحضور المالك أو من يمثله ضبطاً مفصلاً يتضمن اوصاف البناء ويربط به كل ما يلزم من الصور الشمسية والمخططات الطابقية التفصيلية التي تساعد على معرفة وضع البناء وشكله . ثم يمهل المالك أو المستأجر مدة خمسة عشر يوماً على الأقل لاختلاء البناء . فإذا كان الترخمين جرى على اساس إعطاء انقضاء البناء إلى الدائرة المستملكة قامت بتنفيذ الهدم فور انتهاء مدة الاختلاء ، وإن كان جرى على اساس اعطاء الانقضاء الى المالك فإنه ينذر بوجوب القيام بالهدم خلال مدة تعينها له الادارة فان لم يفعل قامت بالهدم على حسابه دون أن تكون مسؤولة عن فقدان الانقضاء .

وقد نص القانون على أن صفة الاستعجال لا تعطى إلا إذا ثبت أن الادارة رصدت في موازيتها الاعتبارات اللازمة لتنفيذ المشروع^(١) وكان ثمة أحد الأسباب الآتية :
 آ — حدوث آفات سماوية أو أرضية موجبة لسرعة مباشرة الأشغال كالصاعقة أو الحريق إذا أتيا على منطقة معمورة وأرادت الادارة أن تبشر في الحال هدم ما تبقى من الكارثة وإعادة تخطيط المنطقة .

(١) اذا كان واضح قانون الاستملاك قد أحسن صنعا بأنه أوجب على الدائرة المستملكة أن تكون قد رصدت في موازيتها المبالغ اللازمة للاستملاك في الحالات المستعجلة ، فان المنطق والعدل يقضيان بأن يشمل هذا الشرط سائر الحالات العادية والمستعجلة لأن الدوائر المستملكة وخاصة البلديات كثيراً ما تعتمد الى اصدار مرسوم النفع العام دون أن ترصد الأموال اللازمة لتنفيذه وعندئذ يتجافى الناس عن شراء العقار الخاضع للاستملاك ، ولا تدفع الدائرة ثمنه بل تؤجل تنفيذ الاستملاك ، فتؤذي صاحب العقار .

ب — حدوث مناسبات دولية أو قومية محلية كالمعارض والمؤتمرات إذا أرادت الإدارة أن تباشر من أجلها أعمالاً عمرانية تظهر المدينة بالمنظر اللائق أو تساعد على إنشاء المعرض مثلاً .

ج — توسيع أو تكميل مشروع قائم ؛ وهذا النص المبهم في القانون يعني أنه إذا باشرت الإدارة مشروعاً عمرانياً في أملاكها أو عمليات قامت بها بالاستناد إلى استملاك عادي ثم رأت توسيع ذلك فانهـا تستطيع اللجوء إلى أسلوب الاستملاك المستعجل .

٢ — الاستملاك في الحالات الخاصة :

١ — التجميل :

أ — تنص المادة ١٩ من القانون ٢٧٢ لعام ١٩٤٦ على أن لبلديات المدن الكبرى أن تحدث منطقة أو عدة مناطق لتجميل المدينة تحدد بموجب مرسوم تنظمه الدائرة الفنية في البلدية ويوافق عليه المجلس البلدي ويصدقه وزير الداخلية .

ب — ويعلن تطبيق التجميل على إحدى المناطق بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير الداخلية والمرسوم قطعي لا يقبل طريقاً من طرق المراجعة ويعبر نشره في الجريدة الرسمية بمثابة تبليغ شخصي لكل ذوي العلاقة في منطقة التجميل .

ج — أما أهم ما تتميز به أحكام التجميل من أحكام الاستملاك العامة فهو أن المادة العشرين من القانون ٢٧٢ تسمح للبلديات باستملاك العقارات المبنية وغير المبنية الداخلة ضمن منطقة التجميل وفق أحكام القانون ما عدا البذل إذ تدفع قيمة العقارات المستملكة بموجب سندات مالية مضمونة من خزينة البلدية وتابعة لفائدة سنوية قدرها ثلاثة في المائة ، ويشترط أيضاً أن تكون هذه السندات مضمونة من

حزينة الدولة بقانون يصدر لهذه الغاية . ويشترط القانون ٢٧٢ على البلدية أن تستهلك هذه السندات خلال أربع سنوات من تاريخ صدور مرسوم التجميل .
أما طريقة استعمال السندات واستبدالها النقدي أو العقاري فتحدد بنظام خاص يضعه رئيس البلدية ويعمل به بعد تصديقه من وزير الداخلية .

٢ — الاستملاك لإنشاء المساكن الشعبية :

صدر حديثاً المرسوم التشريعي ذو الرقم ٩٤ في ٦/٤/١٩٥٣ يسمح لبلديات المدن الكبرى بإنشاء مساكن شعبية على أن يرخص لها بذلك قرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية ، فستملك البلديات آثد العقارات اللازمة لإقامة المساكن الشعبية مهما بلغت رقعتها على أن يتم الاستملاك وفقاً لأحكام القانون ٢٧٢ ويجوز أن يتم بالطريقة المستعجلة .

أما النصوص الأخرى من هذا المرسوم التشريعي ففيها تفصيل في بناء هذه المساكن وأصول بيعها وأصحاب الأولوية فيها والاعفاءات التي ترافقها الخ ..

٣ — الاستملاك للمشاريع الكبرى :

رأينا أن المرسوم التشريعي ٤٠ المؤرخ في ١٥ شباط ١٩٥٠ يسمح بالاستملاك للمشاريع الاقتصادية أو العمرانية الكبرى المقررة أو المصدقة بموجب نصوص تشريعية . وقد ناقشنا ذلك قليلاً في مبحث تعريف الاستملاك وغايته . ونورد هنا الأحكام الخاصة بالاستملاك الذي يجري لمصلحة هذه المشاريع :

١ — على أصحاب المشروع الذين يستفيدون من أحكام المرسوم التشريعي ٤٠ أن يقدموا إلى مجلس الوزراء طلباً بالاستملاك وأن يرفقوا به مصوراً للعقارات المنوي استملاكها وأن يبينوا الأسباب المبررة لهذا الطلب . ويعود لمجلس الوزراء حق تقدير ما إذا كان المشروع المطلوب الاستملاك من أجله يدخل ضمن المشاريع المنصوص

عليها في المرسوم التشريعي ٤٠ وللمجلس بقرار صادر عنه أن يقبل الطلب أو أن يرفضه وله إن قبله أن يعطيه صفة الاستعجال أو أن يرفض هذه الصفة . وقرار المجلس قطعي لا يقبل أية طريق من طرق المراجعة .

٢ — إذا وافق مجلس الوزراء على الطلب فإنه يبعث بقراره إلى وزارة الأشغال العامة ويرفق به سائر الأوراق . ويعين وزير الأشغال العامة مندوباً أو أكثر يعهد إليه أو إليهم خلال مدة يعينها الوزير بالكشف على العقارات المطلوب استملاكها لتحديد أوصافها وأوصاف البناء أو الزرع أو الأشجار القائمة عليها وتقدير قيمتها الاجالية بما في ذلك قيمة البناء وتعويزات الأشجار والمزروعات . ويضاف إلى هذا كله مبلغ تقديري عن نفقات الأعمال الاستملكية .

٣ — تبلغ وزارة الأشغال العامة هذه التقديرات إلى أصحاب المشروع وعليهم خلال شهر واحد من تاريخ التبليغ أن يودعوا أمانة في خزانة الدولة مبلغاً يعادل التقديرات الاجالية على أن يقدموا في الوقت نفسه تعهداً بأداء كامل قيمة العقارات التي سيقدر استملاكها وكافة النفقات الأخرى بعد اكتساب الاستملاك الدرجة القطعية .

٤ — وعند استكمال هذه الشروط جميعاً تقدم وزارة الأشغال العامة اضبارة الاستملاك إلى مجلس الوزراء . والمرسوم الصادر بالاستملاك بموافقة مجلس الوزراء قطعي لا يقبل أية طريق من طرق المراجعة وهو يتضمن في الوقت نفسه تحديد المبالغ التي أودعت أمانة في خزانة الدولة كما يتضمن السماح لوزارة الأشغال العامة بوضع اليد على العقارات المطلوب استملاكها فور نشر المرسوم . وتنقل الوزارة إلى أصحاب المشروع حق وضع اليد على هذه العقارات والتصرف فيها بموجب عقد استلام وتسليم ينظم بين ممثل عن وزارة الأشغال العامة وممثل عن أصحاب المشروع وإذا لم تعط الصفة المستعجلة للمشروع فإنه يمكن تطبيق أحكام القانون ٢٧٢ .

٥ — لا يستفيد أصحاب المشروع من نص المادة السادسة من القانون ٢٧٢ لعام ١٩٤٦ المعدلة بالقانون ٤٤٨ لعام ١٩٤٩ والتي تخول البلديات وسائر دوائر

الدولة أن تقتطع مجاناً ما يعادل ربع مساحة أرض كامل العقار إذا كان هذا من أجل إلحاق الأقسام المقتطعة منه بالأماكن العامة .

٦ — إذا كانت العقارات المقرر استملاكها واقعة في مناطق عقارية لم تجر فيها عمليات التحديد والتحرير فإن هذه العقارات تؤلف في كل قرية منطقة عقارية مستقلة ويأشر في الأجزاء المستملكة فقط بعمليات التحديد والتحرير وتثبت الملكية وتسجيلها في السجل العقاري وفقاً للأحكام العقارية النافذة .

٧ — يتحمل أصحاب المشروع سائر النفقات التي تتطلبها الأعمال الاستملكية بما في ذلك تعويضات لجان التخمين والتحكيم ونفقات التحديد والتحرير وتؤدي تبعاً من أصل المبلغ الاجمالي المودع في خزانة الدولة .

٣ — أساليب الاستملاك الخفية:

١ — أنظمة البناء وإفراز الأراضي في البلديات :

١ — تضع كل بلدية من البلديات مصوراً بأوضاعها القائمة من أبنية خاصة وأماكن عامة كالطرق والساحات الخ . . وتضع في الوقت نفسه مصوراً تخطيطياً لما يجب أن تكون عليه البلدية ، فتلحظ فيه الطرقات الواجب إحداثها أو الواجب توسيعها والساحات والحدائق الخ . .

وأهم ما في هذه المصورات أنها واجبة التنفيذ فلا يجوز للأفراد إحداث أوضاع جديدة في عقاراتهم إلا بناء على رخصة تصدرها البلدية بناء على أحكام نظام البناء الذي تضعه هي وتصدقه وزارة الداخلية ، وهذه الرخصة لا تعطى في الحالات التي يكون فيها العقار خاضعاً للتخطيط إلا بناء على سند تعهد يقدمه المالك بالآطال بالبلدية بضمن البناء الذي سيحدثه إذا ما قامت بتنفيذ المصور التخطيطي . وهذا ما يسمى بالاستملاك التخديري أو الاستملاك مع الزمن .

على أن البلدية قد لا تسمح بالبناء وبخاصة إذا كان التخطيط يفرض على العقار

رجوعاً معيناً عن حدوده الحالية ، فيعمد صاحبه إلى الرجوع به حتى يقع على حدود التخطيط الجديد ، ويتم هذا العمل دون عملية استملاكية ، ويقال إن صاحب العقار قد نزل عن قسم من عقاره إلى الأملاك العامة . ويسمى هذا الاستملاك بالاستملاك غير المباشر .

٢ - ومن قبيل الاستملاك غير المباشر أيضاً مخططات الافراز التي يقدمها الأفراد إلى البلديات من أجل تقسيم أراضيهم إلى مقاسم للبناء فلا تقبل البلديات بتصديق هذه المخططات إلا إذا نزل الأفراد عن قسم من عقاراتهم كثيراً ما يتجاوز الخمسة والعشرين بالمائة إلى الأملاك العامة دون مقابل فتجبرهم البلدية على إحداث طرق واسعة وحدائق والنزول عن مقسم أو أكثر للمدارس أو المخافر الخ ..

٢ - قانون تنظيم عمران المدن :

على أن أهم أسلوب من أساليب الاستملاك الخفية هو الذي تعمد اليه البلديات عن طريق تطبيق أحكام قانون تنظيم عمران المدن المؤرخ في ٢٢ كانون الثاني عام ١٩٣٣ وتعديلاته .

وأهم أحكام هذا القانون هي أنه إذا طبق على منطقة ما يؤول إلى إلغاء الملكيات القديمة في حدود هذه المنطقة وتقسيمها تقسيماً هندسياً جديداً وتوزيع المقاسم المحدثه على المالكين الاصليين بنسبة حصصهم في المنطقة . أما الطرقات والساحات والحدائق العامة وكافة الأملاك العامة المحدثه في هذا المصور فانها تسجل رأساً بهذه الصفة أي بصفة أملاك عامة ولا تدفع البلدية شيئاً من قيمتها .

والأصل ان يطبق هذا القانون على المناطق المنكوبة ولكنه يخول البلديات مع ذلك ان تطبق أحكامه من أجل تنفيذ المصورات التي توضع لتنظيم منطقة معينة أو حي أو عدة أحياء دونما كارثة . وتفصيل ذلك فيما يلي :

١ - ينص القانون في مادته الاولى على أنه إذا هدم حي بكامله أو قسم منه

أوعده أحياء ضمن منطقة إحدى البلديات بسبب حرب أو زلزال أو غير ذلك من الأسباب فإن على البلدية التي تقع هذه العقارات في منطقتها أن تتخذ فوراً التدابير اللازمة لتنظيم المنطقة التي وقعت فيها الكارثة ولتمكين الاهلين من تجديد بنائها في أقرب وقت ممكن ولهذا :

أ — يترتب على البلدية خلال الايام العشرة التي تلي الكارثة أن تدعو بواسطة الصحف كل من له حق او علاقة بعقارات المنطقة المنكوبة للتصريح بحقوقه وعلاقته وإبراز وثائقه الثبوتية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الاعلان . وتدون البلدية أسماء أصحاب هذه العقارات والمتصرفين بها وجميع الاشخاص الذين لهم حقوق عينية عليها والفائدة من ذلك تبليغ هؤلاء شخصياً جميع مراحل التنظيم . (وتحصل البلدية على هذه المعلومات عادة من السجل العقاري مباشرة) .

ب — تضع البلدية مصورين :

١ — مصوراً تفصيلياً تعين فيه حدود المنطقة المراد تنظيمها وحدود كل من العقارات الداخلة فيها مهدومة كانت او قائمة وهذا يعني أن التنظيم لا يقتصر على العقارات المهدومة بل يمكن للبلدية ان توسع حدود المنطقة تجميلاً لها .

٢ — مصوراً تنظيمياً للمنطقة يعين فيه عرض وتخطيط الشوارع المنوي إحداثها او تعديلها ويحدد فيه موقع ومساحة وأشكال الساحات والحدائق العامة والملاعب والاماكن المعدة للآثار وسائر الاماكن العامة المقترحة ، ويمكن ان تبين في هذا المصور حدود المقاسم الجديدة ، أي القطع المحدثة بأشكال هندسية صحيحة وفق النظمة البناء المرعية من حيث وجائب المساحة والحدائق الخاصة والارتفاع وعدد الطوابق والبيوت في كل قسم الخ . . ويمكن ان يوضع كل من مصور التقسيم ومنهاج الوجائب على حدة .

ج — تؤلف العقارات الداخلة ضمن منطقة التنظيم مديكاً مشاعاً بين جميع اصحاب الحقوق في هذه المنطقة ، اي أن الملكيات الاصلية تضحى ملغية . وتنتخب

البلدية لجنة بدائية من ثلاثة اشخاص لتخمين قيم هذه العقارات . ويمكننا ان نعتبر مجموع قيمها رأس مال المنطقة ، وعندئذ تكون حصة كل من اصحاب الحقوق في هذه المنطقة التي اوضحت مشاعة بينهم معادلة لنسبة قيمة عقاره او حصته إلى هذا المجموع ، كأن تبلغ قيمة جميع العقارات الداخلة في منطقة التنظيم مائة الف ايرة مثلاً ، وتكون قيمة حصة احد اصحاب الحقوق مائة ليرة سورية ، فانه يعتبر مالكا لجزء من الالف من هذه المنطقة .

ويصدق المصور التفصيلي والمصور التنظيمي وجدول التخمين ومنهاج الوجائب من قبل المجلس البلدي تصديقاً بدائياً ، ويبلغ ذلك تبليغاً شخصياً الى اصحاب الحقوق الذين استجابوا لدعوة البلدية الاولى وسجلوا اسماءهم وعناوينهم فيها ، وبالاعلان او بالنشر بالصحف بالنسبة لسائر المالكين ، ويحق لجميع اصحاب الحقوق ان يقدموا اعتراضاتهم على المصورين والتخمين والوجائب الى البلدية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ او الاعلان او النشر . فاذا لم يتقدم احد باعتراض ما ، فان المجلس البلدي يصدقها تصديقاً نهائياً وتتم سيرها القانوني .

د - اما إذا اعترض احد المالكين على الاعمال الآنفه الذكر ، فان المجلس البلدي يبت نهائياً بالاعتراضات المقدمة على المصور التفصيلي اي على حدود المنطقة المراد تنظيمها ، وعلى المصور التنظيمي ومنهاج الوجائب . واما التخمين البدائي فيعود حق النظر بالاعتراضات المقدمة عليه الى لجنة تحكيمية تؤلف برئاسة قاض ينتخبه وزير العدلية في دمشق ، واكبر موظف عدلي في البلديات الاخرى ، وعضوية اربع اعضاء يعين احدهم رئيس البلدية ، ويعين الثاني مدير المصالح العقارية في دمشق واكبر موظف عقاري في البلديات الاخرى من القضاة العقاريين . اما العضوان الآخران فينتخبان من قبل المعارضين بالاقتراع السري بدعوة من رئيس البلدية فاذا لم يلب المعارضون الدعوة فان رئيس محكمة البداية او حاكم الصلح في المنطقة يعين عضوين بدلاً عن المعارضين ، واذا استقال او تخلف هذان العضوان او احدهما تتمم اللجنة اعمالها بالاكثرية .

هـ — فإذا ما انتهى التخمين التحكيمي وصدق المصوران والوجائب تصديقاً نهائياً فإن أصحاب الحقوق في المنطقة يختارون بين أن يتفقوا فيما بينهم على اقتسام المقاسم الجديدة المحدثة فيها ، وبين أن يطلبوا إلى البلدية توزيع هذه المقاسم فيما بينهم توزيعاً إجبارياً . ويجوز للبلدية أن تباع المقاسم المحدثة بالزاد العلي وتوزع قيمتها على أصحاب الحقوق أو أن تملك جميع أملاك المنطقة المراد تنظيمها أو بعضها بالقيم الخمسة لها ، وإذا تعذر عليها الدفع نقداً فإنها تستطيع أن تؤدي الثمن بسندات دين على الخزينة البلدية مضمونة من الدولة وذات ريع سنوي لا يقل عن أربعة في المائة على أن يسمح للبلدية باصدار هذه السندات بمرسوم يصدر عن رئيس الدولة بناء على قرار مجلس الوزراء واقتراح المجلس البلدي وبعد التثبت من تعذر البيع بالزاد العلي أو اتفاق أصحاب الحقوق على اقتسام المقاسم الجديدة فيما بينهم .

وقد جرت العادة حتى الآن على تطبيق أحكام التوزيع الاجباري على المناطق المنظّمة . ويكون ذلك بقرار مدلل صادر عن المجلس البلدي ومصدق من وزير الداخلية ، ويربط بالقرار المصور التفصيلي والمصور التنظيمي ومصور التقسيم وجدول التخمين النهائي . ويعهد بالتوزيع الى لجنة تسمى « لجنة التوزيع الاجباري » وهي تؤلف من رئيس وأربعة أعضاء ولها صفة محكمة استئنائية وقراراتها قطعية لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة . أما الرئيس فهو قاض يعينه وزير العدلية ولا تقل درجته عن عضو استئنافي وأما الأعضاء فيعين أحدهم رئيس البلدية ، ويعين الثاني مدير الدوائر العقارية من القضاة العقاريين ، وينتخب أصحاب الحقوق في المنطقة بدعوة من رئيس البلدية وبالاقتراع السري العضوين الآخرين . ولماذا لم يلبّ المعترضون الدعوة فإن رئيس محكمة البداية أو حاكم الصلح في المنطقة يعين عضوين بدلاً عن أصحاب الحقوق .

وتقوم اللجنة قبل كل شيء بتخمين المقاسم المحدثة ، وسواء أكانت قيمة مجموع هذه المقاسم أقل أم أكثر من قيمة مجموع العقارات الأصلية في المنطقة فإنها ينبغي أن تقلب من ليرات سورية الى أسهم أي أن تخمن أولاً بالليرات السورية ثم حين يعرف

المجموع يُعدل بحيث يطابق مجموع قيم العقارات الأصلية في المنطقة وتكون النسبة بين القيمتين هي القيمة الحقيقية للسهم الواحد في المنطقة . والمثال أن تكون قيمة العقارات الأصلية مائة ألف ليرة سورية وقيمة المقاسم المحدثه مائتي ألف فتُرد القيمة آنئذ الى مائة ألف سهم وقيمة كل سهم ليرتان أو تكون قيمتها خمسين ألفاً فتُرد الى مائة ألف سهم وقيمة كل سهم نصف ليرة .

ويعطى كل من اصحاب الحقوق في المنطقة حصة في المقاسم الجديدة تعادل قيمتها نسبة حصته الأصلية ، وإذا زادت اللجنة حصته عن هذه النسبة أدى ثمن الزيادة لصندوق المنطقة وإن نقصت قبض الفرق من صندوق المنطقة أيضاً .

وفي القانون تفصيلات مطولة في تنظيم مشروع التوزيع الأول وإعلانه وقبول الاعتراضات عليه وإجراء مشروع التوزيع النهائي الذي يغدو قطعياً بقرار اللجنة ويبلغه رئيس البلدية الى الدوائر العقارية لاجراء التسجيل الجديد وإلغاء الملكيات القديمة لإلغاء نهائياً .

و — على ان البلدية لا تنتظر من اجل الحصول على الأملاك العامة التي وضعها في المصور التخطيطي انتهاء اعمال التوزيع لأن المادة الثانية عشرة من القانون تخولها ان تقتطع مجانياً جميع الأراضي التي خصصت في المصور الأملاك العامة وتنفذ المصور التخطيطي فور تصديقه النهائي .

٢ — هذا في المناطق المنكوبة . غير ان القانون يسمح في مادته العشرين للبلديات ان تطبق احكام القانون في المناطق غير المنكوبة من اجل تنفيذ مصور يوضع لتنظيم منطقة معينة او حي او عدة احياء ، ويكون ذلك بمرسوم من رئيس الدولة بناء على اقتراح المجلس البلدي . وقد طبق قانون تنظيم عمران المدن في بلدية دمشق بوجه خاص تطبيقاً واسعاً ويكاد يكون السبب الرئيسي في نهضتها العمرانية .

٤ — أثر الاستملاك الذي تجريه البلديات : رسم الشرفية :

١ — ان اي عمل من الاعمال الاستملاكية سواء اتم الاستملاك وفقاً لاحكام

القانون ٢٧٢ ام وفقاً للأحكام القانونية الأخرى التي عرضناها آنفاً قد ينجم عنه تحسّن في قيم العقارات القائمة على مقربة من المنطقة التي تم فيها العمل الجديد فالعقار الذي كان يطل على طريق ضيقة عرضها بضعة امتار يزداد ثمنه بطبيعة الأمر إذا ما أصبح واقعاً على شارع عريض يبلغ مثلاً بضعة عشر متراً أو أكثر وكذلك في الساحات والحدائق الخ.

ولهذا ينحول القانون المالي للبلديات رقم ١٥١ المؤرخ في ١٩٣٨/١/٨ كل بلدية تقوم بأي عمل من الأعمال لتحقيق نفع عام ينجم عنه ازدياد قيمة العقارات المجاورة ان تفرض على اصحاب هذه العقارات المتحسنة رسماً يسمى رسم الشرفية . واذا رجعنا الى القانون وجدناه يعلق المباشرة بالقيام باجراءات حساب الرسم على صدور المرسوم الذي يعلن وجود نفع عام في الأعمال التي تقوم بها البلدية (المادة ٣٠ من القانون) ومثل هذا الاعلان موجود بصراحة في المراسيم الاستملاكية التي تنص عادة على مايلي : « بعد ذا نفع عام استملاك العقارات الخ ... » . اما بقية الأعمال التي تؤول الى تحقيق نفع عام وتقوم بها البلدية فانها لا تترافق حينها مع اعلان صريح بوجود نفع عام فيها ، ولهذا نرى ان على البلدية اذا ما ارادت تحصيل رسم الشرفية في غير اعمال الاستملاك اذا ما قامت بأعمال تؤول لتحقيق نفع عام ان تعد اولاً مرسوماً باعتبار هذه الأعمال التي قامت بها عن غير طريق الاستملاك اعمالاً تتضمن النفع العام ، وعندئذ فقط يحق لها ان تبشر اجراءات حساب رسم الشرفية ، والا كانت اعمالها عرضة للإبطال ! . على ان البلديات درجت على تحصيل رسم الشرفية عند تطبيق احكام قانون الاستملاك او قانون تنظيم عمران المدن ، ولكن عليها في رأينا ان تستصدر مرسوماً باعطاء صفة النفع العام لأعمال التنظيم لتمكين من تحقيق الرسم وكذلك فان للبلدية الحق بأن تستصدر مرسوماً بهذا المعنى في أعمال الافراز أو عند قيامها ببعض الاشغال العامة لتمكين من تحقيق رسم الشرفية على العقارات المتحسنة منها.

٢ — وينص القانون على انه فور صدور مرسوم النفع العام يعهد رئيس البلدية الى لجنة تخمين بدائية بتعيين العقارات التي يحتمل ارتفاع قيمتها وتخمين قيم هذه العقارات على حالتها قبل الشروع بالعمل الذي سيؤول الى تحسّن قيمتها . ومتى وضعت هذه اللجنة تقريرها يبعث رئيس البلدية الى رئيس المكتب العقاري قائمة بالعقارات التي

ستكلف رسم الشرفية وعلى هذا الأخير ان يضع خلال أسبوع في سجل هذه العقارات إشارة باحتمال طرح رسم شرفية عليها ويكون المالكون المتعاقبون منذ تاريخ التسجيل مسؤولين بالتضامن برسم الشرفية المحتمل .

فاذا انتهت الأعمال الاستملكية أو الأعمال التي أدت إلى تحسين قيمة العقارات المجاورة عمد رئيس البلدية إلى تعيين لجنة مؤلفة من ثلاثة خبراء لتضمن قيم العقارات المتحسنة بما في ذلك العقارات التي أصابها الاستملاك إذا كانت الشرفية ناجمة عن أعمال استملكية فتقدر قيمة الأقسام الباقية منها . وبحسب الفرق بين قيمة العقار قبل إجراء الأعمال التحسينية وقيمه بعدها . ويكون نصف هذا الفرق هو رسم الشرفية الواجب دفعه على المالكين . أما إذا كان ألحق من العقار المتحسن قسم بالأمالك العامة مجازاً تطبيقاً للربع النظامي المبحوث عنه في الاستملاك فإن قيمة هذا القسم الملحق تنزل من رسم الشرفية المطلوب .

٣ — تبلغ البلدية أصحاب الأملاك المتحسنة مقدار رسم الشرفية الذي تطلبه بالاستناد إلى تقرير الخبراء وتطلب اليهم ان يجيبوا خلال مدة خمسة عشر يوماً على التبليغ عن قبولهم بدفع المقدار المطلوب أو رفضهم وعند الرضا تعيين مقدار الرسم الذي يقبلون بدفعه .

فاذا عرضوا عليها عرضاً غير كاف أو رفضوا طلب البلدية أو أهملوا الجواب خلال هذه المهلة عمدت البلدية إلى تأليف لجنة تحكيمية . وهكذا نرى ان تأليف اللجنة التحكيمية واجب على البلدية في سائر الأحوال سواء اعترض الأفراد أم لم يعترضوا . وتتألف اللجنة من رئيس وأربعة أعضاء ، والرئيس قاض يعينه وزير العدلية وتعين البلدية عضوين ، وتعطي مهلة جديدة قدرها خمسة عشر يوماً لصاحب أو أصحاب العقار المكلف لتعيين العضوين الآخرين . فان لم يعين صاحب العقار أو أصحابه عضوين عنهم فان رئيس محكمة البداية أو حاكم الصلح في المنطقة هو الذي يعين خبيرين ليكونا عضوين في اللجنة . وتسير اللجنة في عملها بنفس الأسلوب الذي تجري عليه اللجان التحكيمية في الاستملاكات .

غير ان قرارات اللجنة التحكيمية قابلة للتمييز لنقص في الشكل أو لمخالفتها

للقانون ، وقد كان مجلس الشورى مرجعها التمييزي فأصبح هذا المرجع بعد القانون ٨٢ المؤرخ في ٣١/١/١٩٥١ الغرفة المدنية لدى محكمة التمييز . وعلى هذا نستطيع أن نقول إن للجنة التحكيمية في قضايا رسم الشرفية صفة محكمة ادارية .

ولسكل من البلدية والمالكين استعمال حق التمييز على أن يتم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ . ويجري تبليغ قرارات اللجنة التحكيمية من قبل الرئيس الى كل من الفريقين ، فاذا لم يعتمد أحدهما الى التمييز خلال المهلة أصبحت هذه القرارات قطعية وكان المبلغ المكلف به معتبراً من التكاليف العقارية فيفرض على جميع اصحاب العقار المتعاقين الذين يصبحون مدينين بالتضامن منذ تاريخ استحقاق الرسم . ولذا وقفنا أحكام المادتين ٣٠ و ٣٤ من القانون المالي للبلديات وجدنا ان البلدية تستطيع الرجوع بالرسم على مالكي العقارات المتعاقين بالتضامن اعتباراً من تاريخ تسجيل احتمال طرح رسم الشرفية كما تستطيع الاقتصار على المالكين المتعاقين بعد استحقاق الرسم ، وتاريخ الاستحقاق هو تاريخ تبليغ المكلف ورقة صادرة عن دائرة التحقق في البلدية .

٤ — واخيراً فان حق البلدية في "تحصيل رسم الشرفية يسقط بمرور الزمن إذا لم تشرع بالمعاملات الآتية الذكر خلال مدة سنة واحدة تبدأ من تاريخ انجاز تنفيذ الاعمال التحسينية .

المصادرة

سنرى أولاً تعريف المصادرة وغايتها ثم نرى كيف تجري هذه المصادرة حينما تكون للضرورات الحربية أو تكون في أحوال أخرى وتوسع قليلاً في مصادرة دور السكن وما نصّ عليه قانون الايجار السوري في هذا الصدد .

١ — تعريف المصادرة وخواصها وغايتها :

المصادرة هي الطريقة القانونية التي تعتمد الادارة بموجها الى ارادتها الوحيدة الطرف للحصول على اموال الافراد المنقولة لقاء تعويض عادل من أجل سداد حاجة

عامة او لتأمين سير دائرة عامة وذلك عند الضرورة وعند تعذر تأمين حاجة الإدارة بغير استعمال هذا الحق . هذا هو الأصل في المصادرة ولكن مفهومها توسّع فلم تعد قاصرة على المواد الغذائية والضرورية مثلا بل تعدّت ذلك الى وسائل النقل والمؤسسات الصناعية والمعامل ودور السكن الخ . . . وذهبت في شمولها الى الأشخاص أنفسهم !.

والمصادرة تتصف بالصفات الآتية :

١ — فهي طريقة استثنائية وهي لا يمكن أن تكون عامة أبداً . أمّا أنها استثنائية فلا أن الإدارة في الأحوال العادية تستطيع أن تحصل على ما تريد من الأموال المنقولة بالشراء المباشر من الأسواق العامة او بالتزام التموين الذي تحدثنا عنه آنفاً ، فهي لا تعتمد الى المصادرة إلاّ في أحوال نادرة يحددها الدستور نفسه . وقد كان الدستور السوري لعام ١٩٣٠ يمنع المصادرة العامة في الأموال وبذلك يترك المجال أمام السلطة التشريعية لاقرار المصادرة الخاصة . وقد جاء الدستور الجديد أكثر بياناً في هذا الصدد فقضى في الفقرة الثالثة من المادة ٣٣ بجواز المصادرة الخاصة على ان تتم بقانون ولضرورات الحرب والكوارث العامة . وقد عرفنا في بلادنا حتى الآن المصادرة التي تتم بسبب الحرب وهي التي تجربها السلطات العسكرية بموجب قانون . اما المصادرة بسبب الكوارث العامة والتي تقوم عليها السلطات المدنية فلم نعرفها في تشريعنا بعد .

٢ — وإذ كانت المصادرة تبرّر بالضرورة ، أي بضرورة الحرب او الكوارث العامة كما ينص على ذلك الدستور ، فان هذه الضرورة في الحقيقة هي التي تنطوي على الاستعجال L'urgence ، وهذا هو السبب الرئيسي في المصادرة ؛ فليس في وسع الإدارة والازمة محيطة بها من كل جانب ان تنتظر رضا الافراد من اجل حصولها على مالديهم من الأموال المنقولة التي تحتاج اليها ، ولا هي تملك من الوقت — إيمان — الازمة — ما يسمح لها باللجوء الى الوسائل العادية ، ثم إنها تخشى ان تفقد المواد التي تريدها من الأسواق او تخفي او يصاعدها ثمنها بسبب هذه الازمات فتستأجرها

بسرعة قبل فوات الأوان .

٣ — فالمصادرة إذن تعبر عن إرادة الإدارة الوحيدة الطرف ، وهي مظهر من مظاهر النشاط الإداري الذي يتم باستعمال المقررات الإدارية . وهي تختلف في ذلك عن الاستملاك يجري على أموال غير منقولة فحسب ، والمصادرة إنما تكون للأموال المنقولة بوجه عام فإذا وقعت على العقارات فإنها تستهدف سكنى هذه العقارات لقاء تعويض خلال مدة موقته ولا تستهدف تملكها إذ لا يكون ذلك إلا بالاستملاك .

٤ — ولكن في جميع الأحوال تكون المصادرة التي ندرسها هنا لقاء تعويض عادل وهذا ما يميز هذه المصادرة من تلك المعروفة في الحقوق الجزائية كعقوبة معينة في حالات عددها القانون وتصادر فيها بعض الأموال مجاناً ، أو تلك المعروفة في الحقوق الإدارية نفسها كعقوبة إدارية ومؤيد لمقررات الإدارة في حالة مخالفة الأفراد لها كما في تحديد الأسعار فتصادر البضاعة من المخالف أو في الحصر الذي يكون في يد الإدارة على بعض المواد فتصادر هذه المواد من الأفراد إذا وجدت معهم بغير ترخيص الخ ...

٥ — وأخيراً فإن المصادرة تختلف باختلاف غرضها ، فهي إما أن تستهدف تملك المواد الغذائية والمواد الضرورية الأخرى التي تستهلك باستعمالها ، وإما أن تستهدف الاستعمال الموقت للعقارات أو لوسائل النقل على أن تعاد فيها بعد إلى أصحابها ، وإما أن تتناول الخدمات الشخصية للأفراد ، وهذه الحالة الأخيرة تتجاوز نطاق الحقوق الإدارية إلى مبحث مبادئ الحقوق العامة والحريات العامة .

٢ — كيف تجري المصادرة :

١ — المصادرة للضرورات الحربية :

أشرنا في تعريف المصادرة إلى أننا لم نعرف بعد في تشريعنا الجديد غير المصادرة للضرورات الحربية وقد تم ذلك في الخامس عشر من أيار ١٩٤٨ حينما دخلت القوات السورية أرض فلسطين وأعلنت الأحكام العرفية في سورية بموجب القانون ٤٠١

المؤرخ في ١٥/٥/١٩٤٨ فاستتبع ذلك تطبيق أحكام القانون ٤٠٠ الذي يحمل نفس التاريخ .

والقانون ٤٠٠ يسمح في حالة اعلان الاحكام العرفية بتطبيق أحكام استثنائية مختلفة منها ما نصت عليه الفقرة التاسعة من المادة الثانية حول تخويل السلطة المكلفة بتنفيذ الأحكام العرفية في أراضي الجمهورية السورية صلاحية « الأمر باخلاء بعض المناطق لضرورات الدفاع الوطني وحماية الأهلىن » وهذا يستتبع اسكانهم في في أما كن أخرى ومصادرة الدور اللازمة لهذا الغرض ؛ وكذلك مانصت عليه الفقرة العاشرة من نفس المادة حول صلاحية « حق الاستيلاء على وسائل النقل والخدمات العامة والخاصة والأشخاص 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 أعطيت هذه الصلاحية بالقانون ٤٠١ الى رئيس مجلس الوزراء بوصفه حاكماً عسكرياً على ان يمارسها بقرارات تصدق من رئيس الجمهورية بمراسيم وتكون نافذة فور تصديقها .

وعلى هذا صدر عن الحاكم العسكري القرار ٧ المؤرخ في ١٧/٥/١٩٤٨ ينظم كيفية تطبيق الفقرة العاشرة من المادة الثانية من القانون ٤٠٠ وصدق هذا القرار في اليوم نفسه بالمرسوم ١٠٧٠ كما أصدر الحاكم العسكري القرار ٨ الذي يحمل نفس التاريخ وينظم كيفية تطبيق الفقرة التاسعة من المادة نفسها وصدق هذا القرار بالمرسوم ١٠٧١ في نفس اليوم ١٧/٥/١٩٤٨ .

وسنرى تباعاً الأشياء التي تخضع للمصادرة (وتترك مصادرة الاشخاص التي لا تقدم أية صعوبة باعتبار أنها تشغيل اجباري ما دامت تتم لقاء تعويض عادل) ؛ ثم نرى اصول المصادرة والتعويض ؛ فالمؤيدات الجزائية لقرارات المصادرة .

١ — الأشياء التي تخضع للمصادرة :

أ — المصادرة للاستهلاك: يخضع للمصادرة بقصد الاستهلاك المواد الغذائية

خاصة كيفية مصادرة العقارات . ذلك أن للحاكم العسكري حق اخلاء بعض المناطق لضرورات الدفاع وحماية الاهلين بأمر اداري خاص . فاذا صدر أمره باخلاء احدي المناطق يتحتم في الوقت نفسه تعيين المنطقة الواجب اسكان الاهلين فيها ريثما تتم اعادتهم الى منطقتهم الاصلية ، ولذلك يحق للحاكم العسكري مصادرة دور السكن الحالية وغير الحالية وغيرها من العقارات المبنية (حتى المساجد .) في المناطق المخصصة لاقامتهم على أنه يبين بنص صريح أن ذلك انما يكون بصورة مؤقتة .

وقد جاء هذا النص أيضاً عاماً مبهماً ، فاذا قورن بالقانون الفرنسي لعام ١٨٧٧ تبين الفرق الواسع ، فالقانون الفرنسي يسمح بمصادرة جزء من العقارات المسكونة ويمنع مصادرة الغرفة والسيرير اللذين يستعملهما شاغل العقار لمناسته^(١) في حين أن قرار الحاكم العسكري يسمح بمصادرة دور السكن برمتها ولو كانت غير خالية .

٢ — أصول المصادرة والتعويض :

أ — تتم المصادرة بأمر اداري يصدر عن الحاكم العسكري ويجب أن يتضمن هذا الامر الاداري الشيء المراد الاستيلاء عليه واسم صاحبه والجهة التي جرى الاستيلاء من أجلها واسم الموظف المسئول بالاستلام واعطاء الايصال والمدة التي يجب أن يتم التسليم خلالها ؛ وفي حال ما اذا كانت المصادرة للاستعمال لتحديد مدتها اذا أمكن .

والقانون الفرنسي في هذا الصدد أكثر صراحة وأحسن تنظيمًا وهو يوجب على السلطة العسكرية أن ترجع في المصادرة الى معونة رؤساء البلديات وأعضائها ، ولا يسمح بتوجيه الامر الاداري في المصادرة الى الافراد مباشرة الا في حالة العجلة القصوى أو اذا تأخرت البلدية في تنفيذ أمر المصادرة او اذا لم يكن ثمة بلدية بالمرّة^(٢) .

ب — أما تقدير التعويض فيتم على مرحلة واحدة اذا قبل صاحب الاشياء المصادرة

(١) انظر نفس المصدر السابق ، ص ٤٢٧ .

(٢) انظر نفس المصدر ص ٤٢٧ - ٤٢٨ .

أو على مرحلتين اذا اعترض وهكذا نرانا أمام لجتين بدائية واستئنافية .

١ — اما اللجنة الاولى التي تقدر التعويض لأول مرة فتتألف من رئيس وثلاثة اعضاء ، والرئيس هو ممثل وزارة الداخلية والاعضاء هم ممثل وزارة المالية وممثل وزارة الدفاع وخير يمثل صاحب العلاقة . ويُسمى اعضاء اللجنة بأمر من الحاكم العسكري يصدر مع امر المصادرة .

٢ — يبلغ قرار هذه اللجنة الى صاحب العلاقة فوراً ويحق له استئناف قرارها خلال اسبوع . فاذا استأنف تؤلف اللجنة الاستئنافية بأمر من الحاكم العسكري من رئيس وعضوين ، والرئيس هو رئيس محكمة الحقوق البدائية ، والعضوان هما ممثل اوزارة المالية (هو غير الذي اشترك في عمل اللجنة البدائية بالبداهة) ومهندس من وزارة الاشغال العامة . وعلى هذه اللجنة ان تبت في القضية عاجلاً ، وقرارها غير قابل لاي طريق من طرق المراجعة . اما في القانون الفرنسي فان التعويض يقدر على مرحلة واحدة من قبل لجنة بدائية نصفها من الموظفين ونصفها من ممثلي الهيئات الاقتصادية المختلفة ، والقضاء هو المرجع الاخير امام صاحب العلاقة الذي لا يقبل بالتعويض المقدرله من قبل هذه اللجنة (١) .

٣ — المؤيدات الجزائية لقرارات المصادرة :

ينص القانون ٤٠٠ المؤرخ في ١٥ / ٥ / ١٩٤٨ على أن من يخالف قرارات الحاكم العسكري يتعرض لعقوبة السجن لمدة حدها الاقصى سنة واحدة ولغرامة حدها الاقصى ألفا ليرة سورية أو لاحدى هاتين العقوبتين . فاذا ارتكب المخالف جرمًا مستهدفًا لعقوبة أشد بموجب قانون العقوبات فالعقوبة الاشد هي التي تطبق آئذ . ويجوز توقيف المخالفين فوراً في جميع الحالات على أن يحاولوا الى الحاكم العسكرية خلال مدة لا تتجاوز الاسبوع الواحد .

(١) انظر ص ٤٢٨ — ٤٢٩ من المصدر السابق .

ويشترط بطبيعة الامر أن تكون المصادرة جارية وفق أحكام القانون من يقف في وجه مصادرة لم تتم وفق الاحكام القانونية التي استعرضناها آنفاً لا يستهدف للعقوبة . على العكس ، ان الموظف الذي يجري المصادرة خلافاً للأحكام القانونية هو الذي يستهدف لأحكام قانون العقوبات .

٢ — المصادرة في الاحوال الاخرى :

١ — المصادرة في حال خطر الحرب :

يسمح الدستور السوري بالمصادرة الخاصة بقانون لضرورات الحرب والكوارث العامة . وقد عرفنا في تشريعنا القانون الذي سمح بالمصادرة في الاحوال الحربية عند إعلان الاحكام العرفية ، ولكن لم يصدر بعد قانون ينظم المصادرة في حالة الكوارث العامة .

والكوارث العامة هي التي تقع في غير أحوال الحرب بالنوازل الطبيعية المختلفة كالحرائق أو السيول أو الزلازل الخ... ولا نعتقد أنها تشمل حالة خطر الحرب الداهم .

واذا كان تشريعنا السوري الحالي لا يطبق أحكام المصادرة إلا بعد اعلان الاحكام العرفية، فكيف يتسنى للإدارة أن تستعد وتتموّن او ان تقف في وجه الغلاء وإخفاء البضائع في حالات خطر الحرب ؟.

تدارك التشريع الفرنسي^(١) هذه الحالة بالقانون الصادر في ١١ تموز ١٩٣٨ الذي يسمح في حالة خطر الحرب بمصادرة الخدمات الشخصية ؛ واستعمال العقارات على أن تؤمن الادارة لساكن الغرفة أو العقار محلاً لسكناء غير غرفته أو عقاره ؛ وتملك سائر الاموال المنقولة . وقد اعطيت هذه الصلاحية للوزراء ، ويخول القانون

(١) انظر ص ٢٢٩ - ٤٣٣ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

الوزراء ان ينزلوا عن صلاحيتهم لرجال الادارة الآخرين المعينين على وجه التحديد بالقانون وأهمهم رؤساء البلديات وقد أضاف اليهم الاجتهاد وكلاء المحافظين .
على ان القانون الفرنسي يشترط للمصادرة في هذه الحال أن تكون الاشياء المصادرة « ضرورية لتأمين حاجات البلاد » وقد صدرت عن مجلس الدولة قرارات متعددة تفصل في الحالات التي كان يشكو فيها الافراد من المصادرة بحجة مخالفتها لهذا الشرط . وقد توسع مجلس الدولة في ذلك فاعتبر أن من الاشياء الضرورية لتأمين حاجات البلاد : مصادرة بيوت لايواء اللاجئين أو لا سكان العمال المشتغلين من أجل الدفاع الوطني الخ ...

ولا بد من الاشارة الى أن هذا القانون يطبق أيضاً في حالات الاعتداء الواقع على حدود البلاد أي في حالة الحرب فيكون ثمة نوعان من المصادرة : المصادرات العسكرية المنصوص عليها في القانون الصادر عام ١٨٧٧ والمصادرات المدنية المنصوص عليها في قانون عام ١٩٣٨ .

٢ — مصادرة دور السكن في فرنسا وقانون الاجازات السوري الجديد :

وقد توسع مفهوم المصادرة في التشريع الفرنسي بعد الحرب العالمية الثانية بوجه خاص بسبب أزمة السكن التي عانها أكثر المدن الفرنسية آنئذ ، ولم يكن في وسع الادارة أن تلجأ الى إحداث الانشاءات الجديدة ، فعمجت باصدار تشريع يضمن توزيعاً عادلاً لدور السكن القائمة وتم ذلك بالارادة المؤرخة في ١١ تشرين الأول ١٩٤٥ ثم حين عادت الاوضاع الشرعية الى البلاد مدد العمل بالارادة المذكورة بموجب القانون المؤرخ في ٣١ كانون الاول ١٩٤٨ (١) .

وأهم التدابير المتخذة بمقتضى هذا التشريع إحداث مصالح خاصة للسكن في البلديات التي تعاني الأزمة . فتقوم هذه المصالح بالتحري عن دور السكن الحالية ،

(١) انظر ص ٤٣٣ .. ٤٣٨ من المصدر السابق

أو التي يشغلها عدد قليل من الساكنين، وتقتصر على المحافظ أن يأمر أصحابها بإيجارها أو إيجار غرف فيها إلى أصحاب الأولوية المحددين بالقانون وبخاصة الذين فقدوا مساكنهم بالحرب. وللمحافظ عندئذ أن يلجأ في ذلك إلى أسلوب المصادرة لمدة ستة أشهر قابلة للتجديد من أجل الاستيلاء على جزء من الدار المخصصة للسكنى أو عليها كلها، على أن يتقاضى أصحابها بدل الإيجار المحدد بالقانون.

ونستطيع أن نرى صورة للمصادرة من هذا النوع في قانون الإيجارات السوري. وأول قانون سمح بالمصادرة هو القانون ذو الرقم ٦٣ المؤرخ في ١٢/٣١/١٩٥٠. فقد قضى بأحداث دائرة في كل بلدية تدعى الدائرة الاجتماعية مهمتها تسجيل العقارات الشاغرة المعدة للسكن بالاجرة ووضع هذه الدائرة تحت إشراف قاضي الصلح، وقد أوجب هذا القانون على كل مالك تحت طائلة العقوبة المنصوص عليها في المادة ٦٧٢ المعطوفة على المادة ٦٧١ من قانون العقوبات (وهي متعلقة بالتسبب بارتفاع الأسعار على بعض المواد) أن يسجل في الدائرة الاجتماعية كل عقار معد للسكن بالاجرة موجود في منطقتها خلال شهرين من تاريخ إخلائه أو أنشائه. فإذا لم يؤجر المالك العقار خلال هذه المدة يؤجره رئيس الدائرة الاجتماعية بالبدل المحدد في القانون ٦٣.

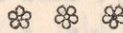
وقد أحدثت هذه الدوائر الاجتماعية فعلاً وباشرت عملها في بعض البلديات، ثم ما لبث أن حل محل القانون ٦٣ قانون الإيجار الجديد الصادر بالمرسوم التشريعي ١١١ في ١١/٢/١٩٥٢ الذي جاء بأحكام جديدة في صدد مصادرة دور السكن فأصبح على المالك أن يسجل في الدائرة الاجتماعية العقار المعد للسكن بالاجرة والموجود في منطقة الدائرة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخلائه أو نهاية أنشائه والآن قام رئيس الدائرة الاجتماعية بتأجير العقار ببدل يحدد وفقاً للنسبة نفسها التي كانت مفعلة في القانون ٦٣ وحافظ عليها المرسوم التشريعي ١١١ لعام ١٩٥٢. وإذا تبين أن صاحب الملك اتخذ الحذاع والتضليل لاختفاء شغور عقاره أصدر القاضي المشرف على الدائرة الاجتماعية قراراً بإخلاء العقار واعتباره شاغراً، وتبلغ الدائرة الاجتماعية

هذا القرار الى المالك. ويجوز الاعتراض على القرار في ميعاد ثلاثة أيام تبدأ من اليوم الذي يلي تاريخ التبليغ وذلك أمام القاضي نفسه، وينظر القاضي في الاعتراض ويعطي قراراً مبرماً لا يقبل أي طريق من طرق الطعن وتنفذ الدائرة الاجتماعية بواسطة رجال الضابطة العدلية. وأضاف المرسوم التشريعي ١١١ عقوبات جديدة على المالكين المخالفين.

من ذلك كله يتبين أن التشريع السوري يقترب عن التشريع الفرنسي في هذا الصدد: أ — بأن القانون السوري يسمح بمصادرة دور السكن الحالية فقط ولا يسمح باجبار مالك أو مستأجر ما ولو كان وحيداً أو كانت عائلته صغيرة على ايواء مستأجرين معه في داره في حين يسمح بذلك القانون الفرنسي.

ب — وان الهدف الرئيسي من مصادرة دور السكن في تشريعنا الحفظ على مستوى معين لبدلات الايجار فيها هو جزء من عشرين من ثمن الدار ومنع المالكين من التعسف وطلب الاجور الفاحشة في حين أن السبب الرئيسي في القانون الفرنسي هو ايواء الذين عدموا مسكنهم بسبب الحرب.

بهذا تنتهي من تطبيقات المقررات الادارية في بعض وجوه النشاط الاداري وننتقل الى الفصل الثالث من هذا الباب الذي يبحث في تطبيقات العقود الادارية على الاشغال العامة.



الفصل الثالث

الاشتغال العامة

التعهد و الامتياز

نظرة عامة ، تعريف الاشتغال العامة وطرق تنفيذها ، التعهد ، تعيين المتعهد، واجباته حقوقه ، حالة القوة القاهرة والطوارئ غير المتوقعة ، الامتياز ، ادارة الدائرة العامة بالامتياز ، بتمه صاحب الامتياز ، حالة القوة القاهرة والطوارئ غير المتوقعة ، الامتياز والحصر ، انتهاء الامتياز .

نظرة عامة :

إن العقارات التي تملكها الادارة استملاكاً أو شراءً رضائياً لا تكون دائماً مهيأة للهدف العام الذي تريد الادارة تحقيقه ، وكذلك الاملاك العامة القائمة تحتاج إلى العناية الدائمة لتحقيق المنفعة العامة ؛ ولهذا تنشئ الادارة منشآت جديدة أو تغير من المنشآت القائمة أو تصلحها ، فتعتمد في أكثر ذلك الى أسلوب العقد الاداري^(١).

(١) انظر Waline ص ٤٣٩ وما بعدها ، و Rolland ص ٥٤٧ وما بعدها و Hauriou ص ٤٠٩ وقد أشرنا الى كل من هذه المصادر آنفاً ص ٣٥ ، ٣٤ ، ٩٠ .

ولعل العقود الادارية التي تعقدتها الادارة من أجل تنفيذ الاشغال العامة هي من أهم أشكال العقود الادارية . إذ يتجلى فيها بوضوح تام عدم التساوي بين الطرفين المتعاقدين ، بين الادارة من جهة والاشخاص المتعاقدين معها من جهة ثانية ، بسبب ما في نصوص العقد من شروط تعطي القوة والرجحان للادارة وتطلق يدها في أن تعترض تنفيذ العقد باراتها من أجل تعديله زيادة أو نقصاناً أو من أجل إلغائه نهائياً الى غير ذلك من الشروط التي لو وجدت في عقد من العقود الخاصة بين فرد وفرد لكانت واجبة الالغاء لأنها في الحقوق الخاصة شروط غير مقبولة ، في حين أنها في الحقوق العامة شروط معقولة ما دامت الادارة تتمتع من الافراد باسم الصالح العام .

والصالح العام هو الذي يحدو بالادارة الى أن تراعي شروط الدقة في اختيار المتعاقدين معها لتنفيذ الاشغال العامة . فاذا كان أحد الافراد حراً في أن يتعاقد مع أي متعهد يشاء من اجل انشاء بنائه وبأي سعر يتفق عليه معه ، فإن الادارة ، على العكس ، مضطرة لاعتماد الاساليب القانونية التي تؤول الى تنفيذ الاشغال العامة على يد المتعهد الكفء بأوفق الاسعار وأقلها عبئاً على الخزينة لأن الخزينة ليست إلا اموال المكلفين مجتمعة ، ولأن بذخ الادارة وقلة حرصها إنما يعودان بالضرر أخيراً على المكلفين .

والصالح العام هو الذي يحيط الاشغال العامة بشروط الحقوق العامة ، الشروط التي تعتبر خارقة استثنائية بالنسبة للحقوق الخاصة ، فالادارة لا تستهدف من وراء هذه الشروط إلا الوصول إلى احسن النتائج في تنفيذ هذه الاشغال تنفيذاً جيداً قريباً من الكمال ، فلا يُعقل ان تغل يد الادارة وتقتصر حقوقها في العقد على الحقوق المنصوص عليها في القانون المدني مثلاً لان التنفيذ العاطل في بيت عادي يقوم لإنشاؤه على عقد خاص بين فرد وفرد أقل أثرًا من التنفيذ السيء لعقد من العقود العامة في إنشاء قلعة او جسر او اي بناء عام ، ولهذا فان سلطة الادارة واسعة في مراقبة تنفيذ هذا العقد لتضمن الوصول الى خير النتائج .

والصالح العام أخيراً هو الذي يقتضي مراعاة شروط دقيقة معينة عند النظر في

الأضرار الواقعة من جراء تنفيذ الاشغال العامة ، فان نجم عن المنشآت العامة بسبب إصلاحها او عيب في إنشائها ضرر على الافراد فان حق الافراد يلتزم حدوداً معينة فلا يمكن ان يطلب الافراد هدم المنشآت القائمة ولا تعديلها وإنما هم يخولون ان يطلبوا التعويض عن الضرر الواقع ، وحساب التعويض يجري على غير الأسس المعروفة في الحقوق المدنية .

بعد هذه النظرة العامة نستطيع ان نعرف الاشغال العامة ونستطلع طرق تنفيذها فتوسع في التعهد والامتنياز .

١ — تعريف الاشغال العامة :

الاشغال العامة هي الاشغال الجارية على عقارات لحساب شخص إداري من أجل منفعة عامة :

١ — أما أن هذه الاشغال تجري على عقارات فلنميز الاشغال العامة من التزامات تموين الادارة التي بحثنا عنها آنفاً والتي تتعلق بالاموال المنقولة التي تحتاج اليها الادارة .

٢ — وأما أنها تجري لحساب شخص إداري فنعني بذلك الاشغال التي تجري لحساب الدولة بكافة اشخاصها الادارية من محافظات واقضية ومؤسسات عامة وبلديات سواء أكانت مركزية أم لا مركزية ، وسواء أكانت هذه الاشخاص الادارية تمويل هذه الاشغال اي تتحمل نفقتها ام كان الافراد يتحملون كلفة إجرائها على ان تعود ملكية المنشآت المحدثه بعد زمن طويل او قصير الى الشخص الاداري الذي تجري هذه الاشغال بمراقبته وبعد موافقته .

٣ — وأما أن هذه الاشغال يجب ان تجري من اجل منفعة عامة فلا أن السلطة الاستثنائية التي تتمتع بها الادارة في عقود الاشغال العامة لا يمكن ان تبرر إلا بالصالح العام اي بكون الادارة تستهدف في اعمالها تحقيق منفعة عامة . ويكون ذلك في كافة الاشغال العامة من إنشاء او ترميم للعقارات الجارية في ملك الادارة والتي تشغيلها

الدوائر العامة ، والاشغال الجارية من اجل الصحة العامة او السلامة العامة كالانشاءات المتعلقة بالمياه الحلوة او بالأسقية او بالسدود توقفاً للفيضان ، والاشغال الجارية للدفاع الوطني كالحصون والقلاع ، والاشغال الجارية من اجل المواصلات في الطرقات والشوارع والجسور والاقنية والخطوط الحديدية وتمديدات البرق والهاتف والموانيء ، والاشغال الجارية من اجل شبكات الماء والغاز والكهرباء وايصالها الى دور المشتركين والاشغال الجارية على شلالات المياه او بتحويل مجاري المياه بغية استخدامها في توليد الطاقة الكهربائية الخ . .

على انه لا يشترط صدور مرسوم باعتبار هذه الاشغال ذات نفع عام لأنها تحمل هذه الصفة بين طياتها . غير ان صدور هذا المرسوم ضروري في الاشغال العامة التي تجريها البلديات إذا ارادت ان تحصل رسم الشرفية وذلك تنفيذاً لحكم المادتين ٢٨-٣٠ من القانون المالي للبلديات .

٢ - تنفيذ الأشغال العامة :

يمكن تنفيذ الاشغال العامة باحدى طرق ثلاث : إما عن طريق « الامانة » La régie او عن طريق « التعهد » L'entreprise او عن طريق « الامتياز » La concession .

١ - أما « الامانة » فتكون بتنفيذ الادارة اشغالها مباشرة بنفسها ، فيشرف على العمل مهندسون من لديها وهم من موظفيها الدائمين ويقوم به عمال تستخدمهم الادارة وفق احكام نظام المستخدمين للرئيسيين الدائمين منهم او وفق احكام قانون العمل لبقية العمال ، وتشترى الادارة المواد اللازمة لاشغالها من حجارة او رمل او إسفلت الخ . بالتراضي او بالتزام تموين الادارة .

ولا تعتمد الادارة الى طريق الامانة إلا في احوال قليلة كألا تجد متعهداً يقبل باجراء الاشغال التي تطلبها ، وكأن تكون الاشغال صفة مستعجلة فلا تملك الادارة

الوقت السكافي لاجراء المناقصة او كأن يكون احد المتعهدين قائماً على العمل بالتعهد ثم انقطع وتريد الادارة ان تتم العمل على حسابه وتبعته ؛ وتعتمد اليها الادارة بوجه خاص في اعمال الصيانة والترميم . وطريق الامانة ممكنة دوماً فليس ثمة اي مانع قانوني من اللجوء اليها ومع ذلك فان الادارة تفضل في الغالب طريق « التعهد » وتلجأ أحياناً الى « الامتياز » .

٢ — فالتعهد والامتياز إذن أسلوبان في إجراء الاشغال العامة عن غير الطريق المباشرة التي تلجأ الادارة اليها بالامانة ، وإذا كانت « الامانة » تقتضي من الادارة ان يشرف مهندسوها على العمل لإشرافاً مباشراً وأن تستخدم العمال مباشرة وباسمهم من اجل تنفيذ اشغالها ، فان التعهد والامتياز يقتضيان من دوائر الادارة الفنية ان تراقب العمل عن كثب لتكون المنشآت المطلوبة قائمة على الوجه المطلوب . ويبقى على المتعهد او على صاحب الامتياز ان يستأجر العمال وأن يستخدمهم باسمه الخاص وعلى حسابه وعليه ان يشتري سائر المواد التي يحتاج اليها في الاشغال بعقد من العقود الخاصة يعقده بينه وبين الافراد العاديين لا علاقة للادارة فيه وليس عقداً إدارياً .

والفرق الرئيسي بين التعهد والامتياز كما سنرى ان الادارة تتفق مع المتعهد بعقد إداري على إجراء الاشغال المطلوبة لقاء مبلغ تؤديه اليه . أما في الامتياز فلا تدفع الادارة شيئاً وإنما ينشئ صاحب الامتياز المنشآت اللازمة فاذا انتهت هذه الاشغال أصبح دوره فيها دور المستثمر ومضى يستفيد من عوائدها خلال وقت معين متفق عليه بينه وبين الادارة وغالباً ما يكون هذا الوقت طويلاً ليتحقق لصاحب الامتياز استرجاع أمواله التي أنفقها والحصول على الأرباح التي يؤملها لأن المنشآت التي قام بها تعود للادارة بانتهاء وقت الإستثمار ، فليس له إذن غير مواردها خلال مدة الإستثمار ، ومن هذه الموارد يرجو أن يغطي نفقاته ويتوقع الربح الذي يتكافأ معها . وسنرى تباعاً التعهد والمسائل التي يستتبعها فالامتياز وما يختص به من أمور تميزه من التعهد .

المتعهد :

أول عمل تقوم به الإدارة عندما تريد تنفيذ أشغال عامة معينة هو أن تضع مخططات هذا العمل ، ويقوم بذلك عادة دوائرها الفنية . لكن في وسع الإدارة أن تضع المخططات عن طريق مسابقة تجريها بين المهندسين أو بين الشركات العمرانية حين تدعوها الى ذلك ضرورات فنية بحتة أو أسباب تجارية .

فإذا تم وضع هذه المخططات وضعت الإدارة دفتر الشروط الخاصة بتنفيذها . وينضم هذا الدفتر إلى دفتر الشروط العامة الموضوع من أجل كافة الأشغال العامة والذي يطبق في كل مالم يرد عليه نص خاص في دفتر الشروط الخاصة . ثم تبحث الإدارة عن المتعهد الكفء ويكون ذلك في أغلب الأحيان عن طريق المناقصة فتعقد معه عقداً إدارياً لتنفيذ أشغالها المعينة وفق هاتيك الشروط في ظلال الأحكام الموضوعة مسبقاً والتي تنظم علاقة الإدارة بمتعهدي الأشغال العامة .

والأحكام القانونية التي تراعيها الإدارة في ذلك كله سواء في دوائر وزارة الأشغال العامة أم لدى المؤسسات العامة أو البلديات ، هذه الأحكام كثيرة يعدل بعضها بعضاً وأهمها القرار الصادر عن رئيس دولة سورية تحت رقم ١٢٤ المؤرخ في ١٥ شباط ١٩٢٨ وقرار رئيس مجلس الوزراء المؤرخ في ١٣ شباط ١٩٣٠ والمرسوم الاشتراعي ١٤٣ المؤرخ في ١٨/٨/١٩٣٥ والقانون ٢١٦ المؤرخ في ١٩/١٢/١٩٤٥ ولستعرض أهم هذه الأحكام فيما يلي :

١ - تعيين المتعهد :

يتم تعيين المتعهد بالمناقصة ، والمناقصة نفسها إما أن تكون عامة أو مقيدة ، أو بعقد بالتراضي . أما المناقصة فهي الأسلوب الشائع ويوجب القانون فيها أن تكون علنية ليتحقق التزام بين المتعهدين فتفيد الإدارة منه بالحصول على أوفر الأسعار وأحسنها فائدة للخزينة . ويعلن عن المناقصة في جريدة أو أكثر قبل عشرين

يوماً من موعدها ويجب أن يتضمن الاعلان عن المناقصة الايضاحات الأولية الكافية فيذكر فيه موعد المناقصة ومكانها والدائرة التي تجريها حيث يمكن للمتعهدين الاطلاع على الشروط والمخططات . وتكون المناقصة عامة مفتوحة للجميع وهي التي لا يشترط حصرها ضمن عدد محدود من المترشحين ، أو تكون مقيدة فلا يقبل فيها غير الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروط معينة فنية ومالية . والدوائر الفنية تتلقى من الراغبين بالاشتراك بمناقصاتها بيانات عن الأعمال التي سبق لهم أن أجروها أو عن كفاءتهم العلمية ، كما تتلقى المستندات التي توضح أوضاعهم المالية فتتجرى عن حقيقتها وتضع قوائم بأسمائهم والأشغال التي يمكن قبولهم فيها على ضوء تلك البيانات والمستندات وتوقع هذه القوائم من وزير الأشغال العامة (أو من رئيس البلدية في البلديات ذات الدوائر الفنية) . ويمكن تعديلها تبعاً لتغير حالة المتعهد مع الزمن والثقة بازدياد كفاءته من الوجهتين الفنية والمالية . وعلى هذا لا يقبل في المناقصات المقيدة إلا الأشخاص الواردة أسمائهم في تلك القوائم تبعاً لقيمة الأشغال ؛ فالادارة عند وضع دفتر الشروط الخاصة تضع مبلغاً مقطوعاً لقيمة الأشغال أو تحدد سعراً لكل قسم من مجموع الأشغال المطروحة في المناقصة ثم تجري حسابها فتكون قيمة المجموع هي الكشف التقديري للأشغال أي المبلغ التقريبي الذي يمكن أن تبلغه ؛ وعلى ضوء المبلغ المقطوع أو الكشف التقديري يقبل المتعهدون فمن كان مسجلاً في قائمة المقبولين لمائة ألف ليرة مثلاً يقبل في سائر التعهدات التي تقل قيمتها عن هذا المبلغ ، ولا يقبل للاشتراك في المناقصة في تعهد تبلغ قيمته ستين ألف ليرة مثلاً من كان في قائمة المقبولين حتى خمسين ألف ليرة .

وفي اليوم المعين لاجراء المناقصة يتقدم المتعهد بطلبه بعد أن يؤدي التأمينات الموقته وهي جزء من ستين من مجموع قيمة الأشغال ، ويضع المتعهدون في طلباتهم عادة تنزيلاً مئوياً على الأسعار المحددة في دفتر الشروط الخاصة أو يقبلون بالأسعار المحددة أو يزيدون عليها زيادة مئوية . وتجتمع لجنة المناقصة برئاسة المحافظ الذي تجري الأشغال في منطقته وعضوية

رئيس المهندسين ومندوب عن وزير المالية ومندوب عن مجلس القضاء فان غاب المحافظ ترأس اللجنة رئيس المهندسين (أما في البلديات ذات الدوائر الفنية فتجري المناقصات على يد لجان خاصة كلجنة المدينة الممتازة في دمشق) وتتسلم اللجنة طلبات الاشتراك وتفضها بحضور المتعهدين ثم تختار العرض الأفضل الذي يقدم أحسن الشروط بالنسبة للخزينة أي أرخص الأسعار .

على أن في وسع الادارة أن تلجأ الى طريقة العقد بالتراضي فتعقد مع أحد المتعهدين عقداً من غير مناقصة لاجراء الاشغال العامة التي تطلبها ، وهي تلجأ الى هذه الوسيلة بصورة استثنائية كأن تفرض ذلك العجلة أو أسرار تنطوي عليها الاشغال كأشغال الدفاع الوطني أو إذا لم تثمر المناقصة عن نتيجة أو إذا تخلف المتعهد عن القيام بالاشغال التي رست عليه بالمناقصة أو في الاشغال التي تتم على سبيل التجربة والدرس أو الأعمال التي لا تستطيع الادارة اجراءها بطريق المناقصة لأسباب يقتضيها الأمن العام . والقانون يحدد ذلك كله على سبيل الحصر ماعدا هذه الثغرة التي فتحها باسم الأمن العام أو باسم العجلة .

٢ — واجبات المتعهد :

متى وقعت المناقصة على أحد المتعهدين او عقد معه عقد بالتراضي فان عليه أن يؤدي أولاً التأمينات النهائية وهي جزء من ثلاثين من قيمة الاشغال ويوقع العقد مع الادارة . ثم ينتظر أمر المباشرة الذي يوجه إليه خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ ضبط إحالة المناقصة او من تاريخ العقد بالتراضي وللمتعهد أن يفسخ التعهد بكتاب خطي إذا لم يتلق الأمر في هذه المدة . فاذا تلقى الأمر فان الادارة تقوم خلال عشرة أيام باجراء التخطيط اللازم للشروع بالاشغال وعلى المتعهد أن يبدأ بالتنفيذ خلال اسبوع واحد من اجراء التخطيط . وأهم واجبات المتعهد في تنفيذ الاشغال :

١ — أن يقوم بتعهده بنفسه فليس له أن ينزل عن التعهد او عن أي عمل أو

جزء من عمل منه ، ولا ان يعهد به أو يلزمه الى أشخاص آخرين إلا بموافقة

خطية من الادارة ، وموافقة الادارة في حال نزول المتعهد عن قسم من الاعمال إلى متعهدين ثانويين لاتعني بأي حال من الأحوال الزام الادارة بأن تدخل في أية علاقة من أي نوع كانت مع المتعهدين الثانويين ويبقى المتعهد هو المسؤول امام الادارة فنياً وادارياً وحقوقياً وجزائياً عن الأشغال التي التزم بتنفيذها . والسبب في ذلك ان المتعهد لم يعط إليه إلا بعد التثبت من كفاءته الشخصية فنياً ومالياً فلا يجوز له ان يعهد بالعمل الذي التزم القيام به بغير علم الادارة إلى أشخاص قد تجهلهم الادارة ولا تعرف مدى قدرتهم على الاشتراك في هذه الأشغال .

٢ — على المتعهد أن ينهي الأشغال خلال المدة المحددة في العقد تحت طائلة غرامة تحدد عن كل يوم من ايام التأخير وعليه خلال تنفيذ العمل أن يتقيد بأوامر الادارة في شتى مراحل العمل :

أ — فهو يضع خلال عشرين يوماً من التاريخ المحدد للمباشرة بالعمل برنامجاً خطياً يوضح فيه الاجراءات والخطوات التي يرغب باتباعها في تنفيذ المشروع ويعين فيه الآجال التي يتوقع أن ينهي خلالها كل مرحلة او عمل هام . وللادارة ان تطلب إجراء أي تعديل في هذا البرنامج تقتضيه مصلحتها ويترتب على المتعهد التقيد بهذا البرنامج المعدل والعمل بموجبه أثناء التنفيذ ولا يجوز له الخروج عن حدوده او تغيير أي قسم منه إلا بموافقة خطية من الادارة .

ب — وعلى المتعهد ان ينفذ جميع الاعمال المطلوبة بشكل ينطبق على كل ما تستوجبه المخططات والمواصفات الفنية وتعليمات الادارة من دقة فنية وإتقان في العمل ، وعليه ان يزيل او يهدم حالاً كل عمل ترفضه الادارة بسبب اي عيب او نقص فيه أو تهاون في دقة شغله او لعدم انطباقه على ما تتطلبه المخططات والمواصفات والتعليمات وعليه ان يصلحه او يحجده على نفقته الخاصة بالشكل المطلوب حتى يصبح مقبولاً لدى الادارة . وللادارة ان تقرر قبول ذلك العمل مع حسم مبلغ من سعره يعادل العيب او العطل . واذا امتنع المتعهد عن تلبية طلب الادارة فان لها الحق في تصليح او إزالة

هذه الاعمال بالصورة التي ترتبها وحسم كافة النفقات التي تتكبدتها في هذا الشأن من استحقاقات المتعهد .

ج — وللادارة الحق بطلب إجراء اي تعديل او تصحيح او حذف او إضافة لأي من الأعمال المطلوبة ، ويترتب على المتعهد في جميع الأحوال ان ينفذ طلبات الادارة الموجهة إليه بأوامر خطية أثناء سير العمل دون تأخير ، فاذا تأخر فان للادارة أن تقوم بالتعديل على نفقته وأن تحسم ما تنفقه في هذا السبيل من استحقاقاته منها بلغت التكاليف . هذا وإن للادارة في أي وقت تقتضيه مصلحتها أن تطلب الى المتعهد توقيف العمل وإلغاء العقد وعلى المتعهد ان يتوقف في الحال .

٣ — وعلى المتعهد أن يتخذ كافة التدابير اللازمة والكافية لمنع وقوع أي ضرر او خسارة أثناء تنفيذ الأشغال في أي جزء من الأعمال الجارية واللوازم او المواد او التجهيزات او الأموال المنقولة وغير المنقولة الموجودة في موقع العمل سواء كانت هذه الأعمال او الأموال له ام لغيره ، وسواء أكانت الخسارة عن طريق الضرر أو التلف المباشر او الانهيار أم عن طريق السرقة او الحريق او العوارض الجوية والطبيعية . وعليه أيضاً ان يتخذ جميع الاجراءات المقتضية لصيانة أرواح العمال والمستخدمين والأهليين والحيوانات، سواء منهم من كان له علاقة مباشرة بالأشغال أم لا ، من أي ضرر او إصابة تلحق بأي منهم أثناء قيام المتعهد بالعمل .

والمتعهد في حال وقوع الضرر مسؤول عن إزالته وتجديده او تصليح الأقسام المتضررة على نفقته ، وهو مسؤول عن دفع كافة التعويضات المادية المترتبة للجهات المتضررة سواء كان السبب المباشر في وقوع تلك الاضرار إهمال المتعهد أم لإهمال وكلائه او العاملين في ورشته .

هذه أهم واجبات المتعهد وتقابلها حقوقه بطبيعة الأمر .

٣ - حقوق المتعهد :

أ - في الأحوال العادية :

أول حقوق المتعهد حقه في قبض قيمة الأقسام التي يحققها من الأشغال المطلوبة شهراً فشهراً بناء على الكشوف الجارية من قبل الادارة حتى إذا انتهت الأشغال واستلمتها الادارة بشكل نهائي ، فانها تعطيه - في الأحوال العادية - رصيد حسابه وتعيد إليه تأميناته .

غير أن مداخلات الادارة أثناء تنفيذ الأشغال هي التي تقتضي حفظ حقوق المتعهد ولهذا :

١ - إذا رأى المتعهد أن الأوامر والتعليقات الحطية الموجهة اليه من قبل الادارة تتجاوز حدود واجباته المفروضة عليه في العقد فانه يقدم اعتراضاته او تحفظاته أو طلباته الناشئة عن هذه الأوامر والتعليقات في خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغها .

٢ - وللمتعهد حق طلب التعويض في الأحوال العادية الآتية :

أ - إذا اقتضت التعديلات التي تطلبها الادارة أثناء العمل هدم عمل ما أو إزالته او إجراء تعديل فيه بعد أن يكون قد تم إنجازه فان على الادارة ان تدفع للمتعهد ثمن الجزء المهدوم او تكاليف التبديل الذي يستلزمه التعديل المطلوب لإجرائه .

ب - وللمتعهد ان يطالب بالتعويض عند إلغاء العقد ، وكذلك حينما تفوق نسبة الزيادة او النقص في كمية الأعمال التي أنجزها فعلاً خمس مجموع الأشغال المطلوبة منه او ثلث الكمية المقدرة لأي عمل بمفرده ، سواء أكانت الزيادة او النقص ناشئين عن خطأ في تقدير الكميات المتفق عليها ام نتيجة لتعديل او حذف او إضافة في الأعمال وقد تم تنفيذها بناء على طلب أصولي من الادارة أو بناء على موافقتها .

ج - وإذا طرأ أثناء تنفيذ العقد ارتفاع في الأسعار لسبب من الأسباب أدى الى زيادة في تكاليف مجموع الأعمال التي لم تنفذ بعد بنسبة تزيد على عشر قيمتها المقدرة

بالكشف ، فان للمتعهد ان يطالب الادارة بتعويض عن الاعمال الباقية يجري حسابه على الوجه التالي : اذا تراوحت الزيادة بين العشر والسدس كان التعويض معادلاً نصف الزيادة التي تفوق العشر ، واذا تجاوزت الزيادة السدس كان التعويض معادلاً كامل الزيادة التي تفوق العشر ، ويحسب التعويض من تاريخ تقديم الطلب من قبل المتعهد ، وهذه الحالة الأخيرة تتكافأ مع حق الادارة بالتنزيل بنفس الحدود والنسب في الأحوال التي تتدنى فيها الأسعار .

ب — في حالة القوة القاهرة والطوارئ غير المتوقعة :

على أن أهم حق من حقوق المتعهد هو مطالبة الادارة في الحالات الاستثنائية بالتعويض عما يلحق به من أضرار وخسائر خلال تنفيذ العقد فيها إذا نشأت أثناء التنفيذ ظروف القاهرة ، بالمعنى القانوني لهذا التعبير ، ولم يكن من الممكن دفعها او توقعها . فعلى المتعهد في هذه الحالة ان يعلم الادارة خطياً بهذه الظروف خلال عشرة أيام من حدوثها تحت طائلة إهمال الطلب المقدم بعد هذه المدة .

وهذا في الحقيقة تطبيق لأحكام نظريتي القوة القاهرة والطوارئ غير المتوقعة المعروفتين في الحقوق الادارية الفرنسية ، وفي الحقوق المدنية الجديدة (لأن الحقوق المدنية التقليدية لا تعرف غير القوة القاهرة) . وقد عرضنا لهاتين النظريتين في مبحث العقود الادارية بوجه عام وفي مبحث التزامات تامين الادارة (١) .

والقانون المدني الجديد في سورية ينص في الفقرة الثانية من المادة ١٤٨ على أنه « إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وترتب على حدوثها ان تنفيذ الالتزام التعاقدي ، وإن لم يصبح مستحيلًا صار مرهقاً للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة جاز للقاضي تبعاً للظروف وبعد الموازنة بين مصلحة الطرفين ان يرد الالتزام المرهق الى الحد المعقول ، ويقع باطلاً كل اتفاق على خلاف ذلك » .

وهذه خطوة جريئة يخطوها تشريعنا ويحذو فيها حذو القانون المدني المصري

الذي ينص في المادة ١٤٧ على مثل ذلك (والقانون السوري صورة عن القانون المصري تقريباً) ولم يأخذ بمبدأ الطواريء غير المتوقعة في التشريعات الأخرى إلا القانون البولوني (١) . أما القانون المدني الفرنسي فلا يبيحه وقد استبعد القضاء العادي الفرنسي تطبيقه في حين أن القضاء الإداري في فرنسا هو الذي وضع أسسه وكان وما يزال يطبقه ويراعيه .

على أن قانوننا المدني ينص في المادة ٢١٨ (وهي تقابل المادة ٢١٧ من القانون المصري) على أنه « يجوز الاتفاق على أن يتحمل المدين تبعة الحوادث المفاجيء والقوة القاهرة » وسنرى بعد قليل عند التفريق بين الطواريء غير المتوقعة المبحوث عنها في المادة ١٤٨ وبين الحادث المفاجيء أو القوة القاهرة المبحوث عنها في المادة ٢١٨ أن الأولى أقل أثراً من الثانية فالأولى تجعل تنفيذ الالتزام مرهقاً لاستحالة في حين ان الثانية تجعله مستحيلاً فكيف نجيز للأفراد ان يتفقوا على تحميل بعضهم بعضاً نتائج القوة القاهرة ولا نسمح لهم بالاتفاق على تحمل نتائج الطواريء غير المتوقعة مع أنها أقل أثراً من القوة القاهرة ؟ لهذا فان الذي يقرأ المادتين ١٤٨ و ٢١٨ يتبين وجه التناقض بينهما . وإذا رجعنا إلى مذاكرات لجنة القانون المدني في مجلس الشيوخ المصري وجدنا تساؤلاً حول المقصود بهذا التعبير في المادة ١٤٧ (المادة ١٤٨ من قانوننا) من أنه « يقع باطلاً كل اتفاق على خلاف ذلك » وقد كان الجواب ان المقصود بهذه العبارة هو أن كل اتفاق على حرمان القاضي من حق تعديل الالتزام المرهق يقع باطلاً (٢) . أو ليس تحميل المدين عبء عدم تنفيذ الالتزام المستحيل بسبب القوة القاهرة امرأ مرهقاً بل اشد إرهاباً من حالة الطواريء نفسها ؟ فالمنطق وحده يجعل نص المادة ٢١٨ لغواً لأنه لا يعقل أن يكون للقاضي حق تعديل الالتزام

فصل
بالمدى

(١) انظر كتاب الدكتور محمد علي عرفة : التقيين المدني الجديد ، الطبعة الأولى ،

القاهرة ١٩٤٩ .

(٢) انظر مجموعة الأعمال التحضيرية للقانون المدني المصري ، الجزء الثاني ، ص ٢٨٣ ،

المرهق ولا يكون له حق إعفاء المدين من تبعة الالتزام المستحيل لمجرد أن المدين رضي بتحمل النتيجة ، إلا إذا فسرنا المادة ١٤٨ نفسها بأنه يجوز الاتفاق على أن يتحمل المدين أثر الطواريء غير المتوقعة دون أن يرد في نص العقد مساس بحق القاضي في ذاته .. وهذا تفسير ضعيف .

ولعل تفسيراً آخر أدعى إلى القبول هو أنه في حالة القوة القاهرة يصبح تنفيذ الالتزام مستحيلاً على كل حال ، ولذلك ينصرف الاهتمام إلى حالة الطواريء غير المتوقعة حيث يبقى تنفيذ الالتزام ممكناً إذا أعيد التوازن المالي للعقد ، فللقاضي أن يعيد هذا التوازن ؛ على أن الحقوق الادارية تعتمد على كل حال الى صيانة حقوق المتعهد سواء في حالة الطواريء غير المتوقعة كما هو ظاهر من النصوص القانونية التي درسناها آنفاً حول حق المتعهد عند ازدياد الاسعار واجبار الادارة على زيادتها أم في حالة القوة القاهرة التي يقبل بها الاجتهاد الاداري .

ولقد حاولت وزارة المالية السورية أن تستفيد من نص المادة ٢١٨ من قانوننا المدني وأن تأتي في الحقوق الادارية ببذعة غريبة . فالحقوق الادارية هي التي طلعت بنظرية « الطواريء غير المتوقعة » ، فلما تبناها القانون المدني في المادة ١٤٨ تبناها بكل شدة ولم يقبل بالاتفاق على خلافها وهي أقل أثراً من الحادث المفاجيء والقوة القاهرة (هذان التعبيران مترادفان واحدهما يعني عن الآخر كما رأينا) ، فهل يُعقل بعد هذا أن تأتي الحقوق الادارية فتجيز الاتفاق على تحميل المدين عبء القوة القاهرة ؟

لهذا كان غريباً كل الغرابة ما جاء في بلاغ وزارة المالية رقم ٦/ب المؤرخ في ١١ شباط ١٩٥١ والذي تطلب فيه الى الادارات والمؤسسات العامة إضافة شرط جديد الى شروط المناقصات والمقاولات يقضي بتحميل المتعهد تبعة الحادث المفاجيء والقوة القاهرة دون أن يكون له أي حق بالادعاء قبل الادارة بالضرر أو الخسارة من جراء ارتفاع الاسعار لا ي سبب كان ، أي ان هذا البلاغ يستبعد حتى تطبيق نظرية الطواريء غير المتوقعة كما يخالف النصوص القانونية حول حق المتعهد بزيادة الاسعار . وفي رأينا ان هذا البلاغ قابل للإلغاء أمام القضاء المختص . وعلى كل حال فانه لا يمكن

مطلقاً تطبيق احكام هذا البلاغ على تعهدات الاشغال العامة .
ذلك لأن هذا الشرط الذي اعتنقته وزارة المالية يشل حركة الأشغال العامة
إذ يدفع بالمتهدين الى وضع الاسعار المضاعفة في المناقصات خشية من عواقبه ، وقد
سُئلت وزارة المالية نفسها في ذلك فاجابت بكتابتها ذي الرقم ٣٢٧٦ المؤرخ في
١٩٥١/٣/١٦ ان هذا الشرط الذي طلبت إضافته انما يعمل به فقط في مناقصات
تقديم اللوازم والارزاق وسائر المواد التي تختلف بطبيعتها عن مواد تعهدات الاشغال
العامة أي في التزامات تموين الادارة التي تنظمها أحكام البلاغ ٨٢/ب المؤرخ في
١٩٤٧/١١/٨ لان تعهدات الاشغال العامة تخضع لأحكام قانونية خاصة بها هي
دفتر الشروط والقانون ٢١٦ المؤرخ في ١٩٤٥/١٢/١٩ الخ .
وقد استقى القضاء الاداري الفرنسي نظرية القوة القاهرة من اجتهاد المحاكم
المدينة الفرنسية وطبقها بقراره الصادر في ٢٩ كانون الثاني ١٩٠٩ في قضية شركة
الميساجري ماريتيم Compagnie des Messageries maritimes .
أما نظرية الطوارئ غير المتوقعة فقد أبدعها مجلس الدولة الفرنسي بنفسه بقراره
الصادر في ٣٠ آذار ١٩١٦ في قضية شركة تنوير بورдо العامة Compagnie
générale d'éclairage de Bordeaux أي في قضية من قضايا الاشغال العامة
المنفذة بطريق الامتياز . وسنراها في هذا القسم الثاني من بحثنا عندما نستعرض
المسائل التي يثيرها الامتياز .

الامتياز :

الامتياز La concession هو الطريق الثالثة من طرق تنفيذ الاشغال العامة
وهو يستمتع منح صاحب الامتياز ، فرداً كان ام شركة ، حق استثمار الاشغال العامة
التي ينجزها ، وهذا ما يفرق الامتياز عن عقد الايجار فاذا كانت الدولة قد أنشأت
بنفسها تلك الاشغال فان العقد الجاري بشأنها هو عقد استثمار فيحسب لا عقد امتياز .
وهذه أهم المسائل التي يثيرها الامتياز .

١ — الامتياز يستتبع إدارة دائرة عامة:

إذا كان الامتياز يقع على استثمار أشغال أنشئت للمنفعة العامة ، فإن الاصل ان تقوم الادارة نفسها بهذه الأعمال لولا انها قد لا تملك الأموال الضخمة اللازمة له فتعهد الى صاحب الامتياز به على ان تتحقق المنفعة العامة من وراء الامتياز كما لو كانت الادارة هي التي تقوم على هذا العمل بالذات . فان توليد الطاقة الكهربائية من مساقط المياه مثلاً عمل تحدو اليه المنفعة العامة ويزع بالادارة الى ان تخصص للقيام به دائرة عامة لتفيد الاهلين من النور الكهربائي بانتظام واستمرار اذ هما من صفات الدائرة العامة . ولكن الادارة وقد عدت الوسائل المادية اللازمة لتحقيق هذا الغرض تلجأ الى طريق الامتياز ، وتسهر على السير الحسن المطرد للأعمال التي يقوم عليها صاحب الامتياز فنضفي عليه المهابة التي تتمتع بها الدولة وتدعمه بسلطتها ، واهم من ذلك كله ان الواجب يحتم عليها ان تراقب عن كثب وبشكل دقيق سير العمل في هذه الدائرة العامة التي تدار بطريقة الامتياز .

٢ — صاحب الامتياز يقوم بالاشغال والاستثمار على تبعته وعهده :

أ — في الأحوال العادية :

ينفق صاحب الامتياز اموالاً ضخمة على الاشغال التي يجريها ، ولهذا تكون مدة الاستثمار عادة طويلة الأمد كأن تكون تسعة وتسعين عاماً او خمسة وسبعين او خمسين الخ .. ففي خلال هذه المدة يأخذ صاحب الامتياز من الافراد المستفيدين من الدائرة العامة التي يديرها رسوماً معينة من شأنها ان تتحقق في الوقت نفسه هدفين : إطفاء نفقات الانشاء ، وإطفاء نفقات الاستثمار ، فيحسب الرسم بالاتفاق مع الادارة على اساس نفقات الاستثمار ويضاف اليه مبلغ يساعد على اطفاء نفقات الانشاء مع الزم من .

والقاعدة المرعية في الامتياز أن صاحبه يجزئيه على تبعته وعهدته ، فيتحمل كافة الخسائر اللاحقة به ، إلا إذا كان في عقد الامتياز شروط خاصة توجب على الادارة أن تعوض عليه كأن تتعهد له الادارة بمجد أدنى من المردود وهو ما يسمى الضمانة الكيلومترية في الخطوط الحديدية أو تقبل الادارة أن يرفع المتعهد الاسعار بالاتفاق معها عند تغير الأحوال .

ب — في حالة القوة القاهرة والطوارئ غير المتوقعة :

ولكن الصعوبة تكون عند سكوت العقد في هذا الصدد ، او عندما ينص نصاً صريحاً على أن صاحب الامتياز يتحمل كافة الأضرار والخسائر اللاحقة به فهل يعني هذا أنه يتحمل مع ذلك نتائج القوة القاهرة والطوارئ غير المتوقعة ؟
أما في القوة القاهرة فرأينا أنها تُحل المدين من التزامه ، لكن الادارة تريد في الاشغال العامة الجارية بطريق الامتياز أن تضمن انتظامها واستمرارها ولهذا لم يكتف الاجتهاد الاداري الفرنسي بأن أقر تطبيق نظرية القوة القاهرة ، فأبدع نظرية الطوارئ بقراره الصادر في ٣٠ آذار ١٩١٦ (١) .

ذلك أن شركة تنوير بوردو العاصمة كانت منذ عام ١٩٠٤ حصلت على امتياز مدته ثلاثون عاماً لتوزيع الغاز والكهرباء في المدينة . وقد مُنح للشركة بأن تحاسب الاهلين ضمن حد أقصى لسعر المتر المكعب للغاز محسوب على أساس سعر الفحم . وكان العقد ينص على إمكان زيادة السعر قليلاً في حال تصاعد ثمن الفحم . وفي الواقع لم يتصاعد ثمنه بين عام ١٩٠٤ و ١٩١٤ ، فلما أزفت الحرب بدأ سعر الفحم يتصاعد اعتباراً من آب ١٩١٤ حتى بلغت النسبة ٦٠ مقابل ٢٣ ، فاختلف توازن العقد .

وفي شهر شباط ١٩١٥ حاولت الشركة عبثاً أن تظفر من بلدية بوردو بالموافقة

(١) انظر ص ٣٦٣ - ٣٦٦ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

على زيادة سعر الغاز المستهلك . فلما أعيته المراجعة العادية رفعت أمرها الى المحكمة الادارية المختصة وهي مجلس المحافظة Le Conseil de préfecture تطلب اليها السماح لها برفع السعر والحكم لها بالتعويض عما لحقها من أضرار فرد المجلس طلبها واستأنفت قراره أمام مجلس الدولة . وقد وافق مجلس الدولة على الطلب ورغب الى الشركة والادارة أن يتفقا بينهما على موازنة العقد من جديد . ذلك لأن على المتعهد صاحب الامتياز في جميع الأحوال أن يتابع الاستثمار كيلا تتوقف هذه الدائرة العامة عن العمل لأنها يجب ان تظل قائمة على مبدأ الدوام والانتظام ولهذا يجب أن تعينه الادارة على الاستمرار في العمل فعوض له عن التكاليف الخارجة عن العقد والناجمة عن الأوضاع الاقتصادية المضطربة التي أحدثت خللاً بيناً في التوازن المالي للعقد . وهذا التعويض إنما يحسب بطريقة تدع على عاتق صاحب الامتياز جزءاً من الضرر الواقع يسمح به التفسير المعقول للعقد . فالتعويض لا يغطي إذن كل العجز الذي يروح تحته صاحب الامتياز لأنه يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار احتمال ارتفاع التكاليف الذي لم يغب عن المتعاقد مع الادارة حين وقع العقد ، وقد أعطيت الشركة تعويضاً يبلغ ثمانين بالمائة من هذا العجز .

وقد استتبع قرار « غاز بوردو » سيلاً من الطلبات من الشركات ذات الامتياز التي تشكو من عجزها وتطالب بالتعويض عن التكاليف الخارجة عن العقد Charges extracontractuelles وتم الحكم في هذه الطلبات كلها بموجب نظرية الطواريء .

لكن هذه النظرية اتخذت طابعاً جديداً اعتباراً من عام ١٩٣٢ (١) ، وذلك أنه قد لا يمكن رفع تعرفات الرسوم التي تستوفيها الشركات ذات الامتياز الى أكثر من حد معين ، هو الحد الأقصى لاحتمال الناس اذا صح التعبير ، لأنه يخشى أن تحول زيادة الأسعار دون إقبال المستهلكين . وعلى هذا فان إحدى شركات الترام

(١) انظر المصدر السابق ص ٣٦٥ .

قد لا تستطيع زيادة الأسعار رغم سماح البلدية لها بذلك ، فإذا تفعل الشركة اذا وجدت أن تكاليفها أصبحت مرهقة وأنها لا تستطيع عملياً رفع الأسعار رغم ان هذا في يدها قانونياً ، لأن الناس لن يقبلوا عليها فتزداد خسارتها.. فلماذا يكون الموقف إذن بشكل عام حين يصبح الاستثمار غير منتج ، أي أنه يؤول الى الخسارة حتماً بسبب ازدياد التكاليف في الازمات الاقتصادية ؟

نظر مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة في هذا الموضوع الجديد في قضية شركة ترامواي شربورغ Compagnie des tramways de Cherbourg وأصدر فيها قراره يوم ٧ كانون الأول ١٩٣٢ (١) . ولكنه لم يعمل هذه المرة بنظرية الطوارئ بل اعتبر هذه الحالة من حالات القوة القاهرة التي تسمح بالغاء العقد نهائياً والتعويض لصاحب الامتياز عن إلغائه ، لأن الأحوال الاقتصادية جعلت صاحب الامتياز غير قادر على موازنة نفقاته مع الموارد التي يجنيها ضمن التعرفة المحددة رغم قدرته على زيادة التعرفة لأنه في هذه الحالة الجديدة لا يجبي شيئاً بسبب تجافي المستهلكين .. وإن تجافي المستهلكين يعتبر في ذاته سبباً كافياً ليدل على أن الدائرة العامة القائمة فقدت قيمتها ما دام الناس يتقاعدون عنها ولا يشعرون بالحاجة اليها ولهذا أصبح المنطق بقضي بالغاء العقد على أن يعوّض على صاحب الامتياز لأنه كان يقدر حين عقد العقد أنه سيستمر على الاستثمار خلال مدة العقد كلها ولم يكن يتوقع هذا الحرمان المفاجيء من عوائد الاستثمار .

٣ - هل يستتبع الامتياز الحصر :

قد ترى الادارة ان قيام عدة أشخاص او شركات بنفس العمل يؤول الى اضطراب في سير الدائرة العامة التي تدار بطريق الامتياز إذ لا يعقل ان تقوم في

المدينة الواحدة شركتان للترام او شركتان للكهرباء ، فهل تستطيع الادارة ان تمنح صاحب الامتياز حق الحصر ، اي ان تتفق معه على منع اي شخص آخر او اية شركه من ممارسة العمل نفسه ؟

ليس في طوق الادارة ان تضع شرط الحصر في عقد الامتياز لان هذا يتصل بالحریات العامة ، وهذه لا تُغَل إلا بالقانون ولا يمكن ان يتناولها بالتقييد عقد من عقود الادارة ، ولهذا لا بد من نص تشريعي يصدر عن المجلس النيابي فيسمح لصاحب الامتياز بأن يدير الدائرة العامة التي في يده لوحده ويمنع اي فرد او شركة من القيام بنفس العمل .

ولكن الادارة ، كيلا تنتظر شكلیات التشريع المطولة ، تلجأ في الغالب الى أساليب الحصر الفعلي ، تأميناً لحقوق صاحب الامتياز وضماناً لحسن سير الدائرة العامة ، فلا تعهد الادارة بمنع اي كان عن القيام بنفس العمل ، وانما تلتزم الادارة في العقد ألا تشجع المزاومة . فهذا الالتزام التعاقدي على الادارة هو الذي يحملها على رفض الرخص الادارية الذين يطلبون إجراء نفس العمل . فاذا منحت الادارة مثل هذه الرخص تكون قد اخلت بشرط في العقد وتكون مجبرة على تحمل تبعه إخلالها بهذا العقد .

على ان اغلب عقود الامتياز المعقودة في سورية تتضمن الحصر في الوقت نفسه لانها كانت تصدر في الغالب بقرارات من المفوض السامي الذي كان يزعم لنفسه حق التشريع فيكون باقراره الحصر بقرار منه قد مارس وظيفة تشريعية ! .

ولكن قضايا الامتياز لم تعد سبباً في متاعب الادارة بعد الآن ، وبخاصة بعد ان شعرت الادارة بالنواقص الجمة التي تعترض سير الدوائر العامة التي تدار بالامتياز ووجدت ان المنفعة العامة لا تتحقق إلا بالغاء الامتياز وإشراف الادارة المباشر على دوائرها العامة . وهذا ما يسوقنا الى الفقرة الاخيرة من هذا البحث .

٤ - انتهاء الامتياز ، قانون التأمين الجديد في سورية :

أ - الأصل ان الامتياز إنما ينتهي بانتهاء اجله المحدد بالعقد فتصبح المنشآت التي قام بها صاحب الامتياز ملكاً للادارة تأخذه من غير تعويض الا اذا كان ينص العقد على غير ذلك .

على أن عقد الامتياز قد يتضمن نصاً يسمح للشركة ^{للادارة} بإلغاء الامتياز قبل الأجل المحدد على أن تدفع التعويض ، فان لم يوجد مثل هذا النص فان في يد الادارة مع ذلك أن تلغي العقد عند إخلال صاحب الامتياز بواجباته في العقد واضطراب سير الدائرة العامة التي بين يديه ، أو اذا رأت ان تحقيق المنفعة العامة يتم باتباع الاساليب الفنية الجديدة كاللتنوير بالكهرباء بدل الغاز ، أو تأمين المناقلات في المدينة بالسيارات بدلاً عن حافلات الترام .

ب - غير ان ثمة نزعة إلى إلغاء الامتياز بأحد سببين : تحقيق الاشتراكية او التخلص من الشركات الاجنبية؛ وقد تخلصت أكثر الدول الشرقية المسماة بالجمهوريات الشعبية من الشركات الاجنبية ذات الامتياز بعد الحرب العالمية الثانية باسم تحقيق البرامج الاشتراكية مثلما تخلصت في الوقت نفسه من الشركات الوطنية الرأسمالية .

وقد أقر التشريع السوري الجديد أسلوب التأمين فأدى ذلك الى إلغاء امتياز بعض الشركات القائمة على ادارة دائرة عامة .

والدستور الجديد لعام ١٩٥٠ ينص في المادة ٢٤ على أن «للدولة أن تؤمم بقانون كل مؤسسة أو مشروع يتعلق بالمصلحة العامة مقابل تعويض عادل» . وقد صدر بالاستناد الى هذه المادة القانون ٨٥ المؤرخ في ٣١/١/١٩٥١ المسمى « قانون تأمين الكهرباء والنقل المشترك بالحافلات الكهربائية والمياه » . وهو يقضي بتأمين مشاريع توليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها ، ومشاريع استخراج مياه الشرب وجريها وتوزيعها في المدن ، ومشاريع النقل المشترك في الحافلات الكهربائية (المادة الاولى

من القانون ٨٥ ، وقد أشرنا اليه آنفاً في صدر الكتاب عند البحث عن الدوائر العامة (١) .

وقد طبقت أحكام القانون ٨٥ حتى الآن على شركة الكهرباء والترام البلجيكية بدمشق وعلى شركة الكهرباء والمياه الفرنسية في حلب .

أما بقية الشركات ذات الامتياز القائمة على ادارة دوائر عامة في سورية فمنها ما هو في يد الافراد الوطنيين وهي شركات الكهرباء الاهلية التي مُنحت امتيازاتها في العهد الاستقلالي . ومنها ما لا يزال في يد الاجانب كشركة كهرباء حمص وحماه ، وشركة خطوط شام — حماه وتمديداتها وهما الآن قيد الشراء ، وشركة ادارة الفناارات العامة التي مركزها بيروت وتدير العمل في اللاذقية .

وهناك شركات ذات امتياز أجنبية الجنسية تقوم على التحري عن ثروات البلاد الطبيعية او على استثمارها ومنها شركة نفط سورية المحدودة الانكليزية وشركة اسفلت وزيتون اللاذقية الفرنسية . وهناك أخيراً شركات ذات امتياز من أجل امرار خطوط البترول او انشاء المصافي وهي شركة نفط العراق المحدودة وشركة خطوط أنابيب الشرق الاوسط وشركة خط الانابيب عبر البلاد العربية وشركة المصافي البحرية .

هذا ختام مباحثنا في الاشغال العامة ، وننتقل الآن الى الفصل الرابع الذي يبحث في التبعة الادارية التي تترتب على مختلف وجوه النشاط الاداري .



الفصل الرابع

التبعة الادارية

نظرة عامة ، الضرر الذي يوجب التعويض ، صفاته وتقديره ونسبته الى شخص اداري ، ضمان الأضرار الناجمة عن الأخطاء و ضمان الأضرار في الحالات الأخرى .

لعل مبحث التبعة الادارية La responsabilité administrative من أبرز مباحث الحقوق الادارية الحديثة ففيها تتجلى روح هذه الحقوق المبدعة المتجددة وفيها يبدو أثر الاجتهاد الخلاق الذي يُفجّر قواعد الحقوق مثلما يتفجر المينوع من الصخر ! . ففي ميدان التبعة الادارية وقف القضاء الاداري أمام فراغ من النصوص فتخطى هذا الفراغ وملاه بالقواعد الجديدة وما يزال يجدد فيها متمشياً في ذلك مع الزمان مستجيباً لحقيقة الروابط بين الأفراد في المجتمع ، بين الافراد والدولة ! . والحقيقة أن مبحث التبعة الادارية بدأ ضئيلاً قليلاً لأنه يدور حول تبعة الدولة فهل يمكن تحميل الدولة أي تبعة ، وهل تقاس الدولة على الافراد فتكون مسؤولة مثلهم على حد سواء ؟ أما في تبعة الافراد فيما بينهم فان القواعد العامة تقضي ألا ضرر ولا ضرار وأن الضرر يُزال ، وتضع الحقوق المدنية هذا المبدأ : « كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض » — المادة ١٦٤ من القانون المدني الجديد . — وأما في الحقوق الادارية فقد تبين أن المسألة ذات شقين :

رق المعتبر

الادارية

١ — هل تخطيء الإدارة أم أنها معصومة من الخطأ ؟ ان عصمة الإدارة ، هذا الوهم الذي كان ينطلي في العصور الحالية لم يعد ينفع في هذا المجتمع الجديد المتحرر من الافكار الصورية ، فالإدارة التي تسيّر الدوائر العامة معرضة بشكل طبيعي عادي معقول لأن توقع بالافراد ضرراً ناجماً عن الخطأ في سير هذه الدوائر العامة .
فاذا اخطأت الإدارة هل تطبق عليها احكام الحقوق المدنية ام تطبق على تتبعها قواعد أخرى غير تلك المعروفة في الحقوق الخاصة ؟ هنا جاء القضاء الاداري الفرنسي يضع لأول مرة قواعد الحقوق الادارية الواجبة التطبيق ، وبذلك ميّز التبعية الادارية من التبعية المدنية ، وبخاصة حين اصبح يقبل مقاضاة الإدارة سواء بنتيجة الخطأ الشخصي ام الوظيفي .

٢ — ولكن هل تكون تبعية الإدارة قاصرة على الحالات التي ينجم فيها الضرر الواقع على الافراد عن خطأ في سير الدوائر العامة ام ان الإدارة بطبيعتها نشاطها قد توقع بالناس اضراراً لا يكمن وراءها خطأ معين وإنما تنجم عن المخاطر الكائنة في بعض اعمال الإدارة او عن الضرورات التي تضطر الإدارة للاستجابة لها ولو أدى ذلك للاضرار ببعض الناس ؟

هنا ايضاً أبداع القضاء الاداري الفرنسي تبعة لا تعرفها الحقوق المدنية وجعل هذه التبعة تقوم على مبدأ فوق القانون ، بدلاً من المبادئ الدستورية ينضم الى القواعد الحقوقية التي تسمو على القانون ، إلى مرتبة القواعد الدستورية غير المكتوبة ، وهو قاعدة المساواة أمام الاعباء العامة التي ابداعها مجلس الدولة .

وبين ذلك كله فيما يلي :

لقد وضع القضاء الاداري الفرنسي أسس التبعية الادارية (الناشئة في جميع الحالات غير التعاقدية) خلال حقبة طويلة من الزمن ابتدأت بشكل رتيب مع قرار Blanco^(١) الذي اعلنت فيه محكمة الخلافات في فرنسا مبدأً من مبادئ الحقوق

الادارية شأنها في ذلك وما تجري عليه في كل قراراتها من التمهيد لها بمبادئ الحقوق الادارية قبل ان تعين المحكمة الصالحة للنظر في قضية متنازع عليها أهية عادية أم إدارية . وقد اعلنت محكمة الخلافات في قرارها هذا الصادر في شباط ١٨٧٣ « ان التبعة التي يمكن ان تقع على عاتق الدولة بسبب الاضرار اللاحقة بالافراد من جراء أعمال الاشخاص الذين عينتهم الدولة في دائرة عامة لا يمكن ان تخضع للمبادئ التي تنظم في القانون المدني العلاقات بين فرد وفرد ، لان هذه التبعة ليست عامة ولا مطلقة فلها قواعدا التي تبدل تبعاً لحاجات الدائرة ولضرورة التوفيق بين حقوق الدولة وحقوق الافراد » .

وما تزال محكمة الخلافات تعلن هذا المبدأ وتجري عليه حتى في الاحوال التي لا يكون فيها للشخص المتسبب بالضرر صفة الموظف العام بل يكون مساعداً او موظفاً عقدياً وفي ذلك قرار حديث لمحكمة الخلافات الفرنسية صادر في ٢٠ كانون الثاني ١٩٤٥ في قضية Du Verne (١) . فقد هدفت هذه المحكمة وما تزال تهدف من تمييز التبعة الادارية ان تستبعد تطبيق القانون المدني في موضوعها . فالمادة ١٣٨٢ من القانون المدني الفرنسي التي تقابل المادة ١٦٤ من قانوننا تقيم علاقة وثيقة بين التبعة والخطأ ، فالتبعة فيها تتطلب وجود الخطأ الشخصي لدى المتسبب بالضرر ثم إنها بالمقابل تقرض ان كل خطأ أوقع ضرراً يؤول الى تبعة الشخص الذي وقع منه الخطأ . وهنا نقف قليلاً لنبين اختلاف موقف القضاء الاداري بين الأمس واليوم ، فقد أراد القضاء الاداري الفرنسي في الأصل استبعاد تطبيق الحقوق المدنية على الادارة لئلا يلزم الادارة بالتعويض في جميع حالات الخطأ المضر ولكنه ما لبث مع الزمن أن أصبح يستفيد من استبعاد تطبيق القانون المدني كيما يحكم على الادارة لمصلحة الافراد المتضررين لا في حالات الضرر الناجم عن الخطأ فيحسب بل أيضاً في الحالات التي لا يكون فيها الضرر ناجماً عن الخطأ .

(١) انظر ص ٤٢ هـ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

ذلك لأنه انضمت مع الزمن الى ذلك السبب الاصلي أسباب متفرقة منها تعاضل القوة الاقتصادية للدولة فقد شاركت الافراد في وجوه نشاطهم و «عممت» كثيراً من الاعمال حتى غدت في يدها مؤسسات تتجاوز طاقة الافراد من جهة وينجم عنها من جهة أخرى أضرار لاتعرفها الحقوق المدنية بالمرّة ، هذا فضلاً عن صعوبة إثبات خطأ الادارة في حال التثبت بجعل تبعاتها قاصرة على الخطأ وكذلك استحالة اثبات الخطأ في بعض الاحوال في حين أنه لا يجوز حرمان المتضرر من التعويض بمجرد هذا السبب الذي تستمسك به الحقوق المدنية !.

كل هذه الاسباب اذن رافقت تحول مفهوم التبعية الادارية واستمرار استقلال هذه التبعية عن التبعية المعروفة في الحقوق المدنية حتى انضم الى ذلك عامل اجتماعي بعيد الاثر هو النظرة الاجتماعية الجديدة للدولة والافراد وتقدير موقف الدولة في التبعية على ضوءها . ذلك أن كل ضرر يطرأ على الانسان في المجتمع المنظم تنظيمياً صحيحاً يجب أن يعوض عليه عنه ، فلقد كان الناس في الماضي يتقبلون بلا جدل الفكرة القائلة ان الحوادث الذي يصيب أحد الافراد دونما خطأ من أي كان يبقى عبئه عليه وحده ويتحملة محتسباً .. ولكن الشعور العام تبدل اليوم حتى أن الفرد المتضرر الذي لا يجد سبيلاً للتعويض عن الضرر اللاحق به لا عن طريق التأمين ولا عن طريق التبعية المدنية إنما يتجه والناس معه ، الى الدولة ، وسترى الدولة مع الزمن ان واجبتها يحتم عليها التعويض على الفرد المتضرر ، فهي لا تتصدق عليه وإنما تؤدي إليه حقاً فكيف اذا كانت الدولة مبعث هذا الضرر الذي وقع بالفرد بسبب سير إحدى الدوائر العامة ولو لم يكن ثمة خطأ بالمرّة في سير هذه الدائرة ؟ هل يجوز أن يتحمل مواطن واحد عبء سير الدائرة التي أوقعت فيه الضرر أم أن العدالة تقضي بأن يتوزعه سائر المواطنين في الدولة ؟ وهكذا تخرج هذه المسألة الى النور تحت ضوء جديد هو مبدأ « المساواة بين الافراد أمام الأعباء العامة L' égalité des individus devant les charges publiques » .

هذه هي الفكرة التي توجه مجلس الدولة الفرنسي (بوصفه القضاء المختص في تقدير تبعة الادارة) : ان تبعة الهيئة العامة تهدف الى اعادة المساواة بين المواطنين أمام الاعباء العامة كلما اختلفت هذه المساواة بالضرر اللاحق بأحد الافراد من جراء سير احدى الدوائر العامة وقد أحاطت هذه الفكرة بتفنائها كل عنصر من عناصر نظرية التبعة الادارية Les éléments de la théorie de la responsabilité administrative وهي : ١ - الضرر الذي يستوجب التعويض ، ٢ - نسبة الضرر الى شخص اداري ، ٣ - قوام التبعة الادارية هل هو الخطأ الذي أنتج الضرر ، أم انها واجبة في حالات اخرى ولو من غير خطأ ما (١) .

١ - الضرر الذي يوجب التعويض (٢) :

أ - صفات هذا الضرر : إن الضرر le préjudice الذي يوجب التعويض هو الذي يكون أكيداً ، خاصاً ، ومختلاً بوضع مشروع :

١ - يجب أن يكون الضرر أكيداً وهذا يعني قبل كل شيء الضرر الذي لا يحيط بوجوده أي شك ، سواء كان الضرر حاضراً ام مستقبلاً . فالضرر المستقبل يوجب التعويض ان كان لابد من وقوعه أما الضرر المحتمل فلا يوجب التعويض . والضرر الاكيد هو الذي يمكن تقويمه بالمال بشكل بين ، وهذا مايسوقنا الى البحث في الضرر المعنوي فهل يكون من قبيل الضرر الاكيد ؟ لابد من التمييز بين حالات مختلفة تلحق كلها عادة تحت هذا الضرر المعنوي Préjudice moral فلقد حكم مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض عن الضرر المعنوي اللاحق بأحد الرهبان في حريته الدينية ، وعوض على الشخص الذي يستعمل معه رجال الشرطة أساليب العنف ،

(١) انظر ص ٥٤٤ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

(٢) نفس المصدر ص ٥٤٤ — ٥٤٨ .

وكذلك حكم المجلس بالتعويض عن الضرر اللاحق بسمعة أحد الأفراد أو الآلام التي يعانيها من جراحه .

ولكن مجلس الدولة كان لا يعرض عن الآلام المعنوية الناجمة عن فقد أحد الأقرباء ، ويقول Duez في ذلك « إن الدموع لا تقوم بالمال » . غير أن المجلس في قراراته الحديثة بدأ يخرج على قاعدته ، وينقل لنا Waline أن قراراً صادراً عنه في ١٤ آذار ١٩٤٨ في قضية Achille يمنح التعويض بسبب « الاضطراب الواقع في شروط حياة العائلة » (١) .

٢ — ويجب أن يكون الضرر خاصاً . ذلك لأن سير الدوائر العامة في أكثر الأحيان ينطوي على ازعاج الأفراد بشكل عام وهم يتحملونه لقاء الفوائد التي يجنونها من هذه الدوائر . فالضرر الذي يستوجب التعويض هو الذي يتجاوز نطاق هذا الازعاج العام ويتناول الفرد المتضرر بالذات ، ففي هذه الحالة تحتل المساواة بين الأفراد أمام الأعباء العامة . ولهذا لا يمكن التعويض بسبب نظام للضابطة الإدارية مطبق على الجميع ، أو بسبب عمل يتناول منطقة بكاملها كإلغاء جسر في المنطقة تنجم عنه إطالة الطريق على الأفراد ، كذلك لا يمكن التعويض عن الازعاج البسيط .

٣ — ويجب أن يُنجل الضرر بوضع مشروع ، والمثال المدرسي على ذلك في الحوادث المميتة فلا يحكم بالتعويض إلا لمن يعيش في نظر القانون على حساب المتوفى ولهذا لم يكن مجلس الدولة يحكم للخليلة بالتعويض لأنها ليست زوجة شرعية ، والزوجة الشرعية هي وحدها في نظر القانون تعيش على حساب الانسان ، ولكن بين الفقهاء من ينتقد موقف مجلس الدولة في هذا الصدد فيرى Waline أن هذا الضرر اللاحق للخليلة المتوفي ضرر أكيد يوجب التعويض (٢) .

ب — تقدير التعويض : هل ينبغي أن يرجع في تقدير التعويض الى يوم وقوع

(١) المصدر السابق ص ٥٤٦ .

(٢) المصدر السابق ص ٥٤٧ .

الضرر أم الى يوم الحكم به؟ كانت قرارات مجلس الدولة ترجع في ذلك الى يوم وقوعه وكانت في ذلك تخالف اجتهاد القضاء العادي وتؤدي بالمتضرر بسبب تسدهور سعر النقد بين يوم وقوع الضرر وبين يوم الحكم . والحقيقة أنه يجب التمييز بين الضرر وبين التقدير ، فالضرر في الواقع قد يبقى على شأنه ، ولكن التقدير يتبدل تبعاً لتغير الأحوال الاقتصادية أو النقدية ، هذا فضلاً عن أن الضرر نفسه قد يتوسع مع الزمن فالبليت الذي أصابه الضرر قد ينهار بالكلية إذا لم يتداركه الإصلاح السريع وقد لا يكون الفرد قادراً مادياً على تداركه بالإصلاح بل ينتظر من أجل ذلك ان يتقاضى مبلغ التعويض ، فهل يُعقل ان يتحمل نتائج اتساع الضرر؟ الى هذا اتجهت قرارات مجلس الدولة الحديثة حتى أنه يستفاد من قرار له في ٢٩ كانون الثاني ١٩٤٧ في قضية Joly أن الفرد المتضرر في بعض حاجاته والذي يثبت أنه كان غير قادر على إصلاحها وقت وقوع الضرر يستطيع بحق ان يطلب عند تقدير التعويض ، ان يؤخذ بعين الاعتبار ارتفاع الأسعار بعد وقوع الضرر ، ويستفاد من قرارين صدرا في ٢١ آذار ١٩٤٧ في قضيتي Aubry و Lefebvre ، ان الحق في التعويض ينشأ وقت وقوع الضرر ولكن عند تقدير التعويض يجب أن يقوم الضرر عند إصدار القرار (١) .

٢ — نسبة الضرر الى شخص إداري :

إن الشرط الأساسي في امكان نسبة الضرر إلى الشخص الإداري هو ان يكون هذا الضرر مباشراً أي أن تكون ثمة علاقة سببية منتجة بين الشخص الإداري والضرر الواقع ، وذلك لأنه :

١ — لا يمكن أن تتحمل الدولة كل نتائج اعمالها حتى البعيدة جداً منها ، فان هذا يشكل خطراً بالغاً على أموال الدولة .

٢ — ولأنه حين يكون الضرر غير مباشر تتوضع اسباب وحوادث مختلفة بين السبب الأصلي للضرر وبين تحقق هذا الضرر فلا بد من النظر في كل حادث على حدة

وتقدير اثره في وقوع الضرر ، وإن مجرد الخطأ في تقديرات اثر حادث من هذه الحوادث يفسد كل شيء ولهذا ينبغي ان يكون الضرر مباشراً . والمثال على ذلك في قرار صدر عن مجلس الدولة في ١٦ شباط ١٩٤٥ في قضية Docteur Roset الذي سرق الألمان سيارته وقد كانت قيد التوصيل بسبب حادث اصطدام مع احدى السيارات البريطانية . فموجب الاتفاق المعقود بين فرنسا وانكلترا في ٩ شباط ١٩٤٥ تدفع الحكومة الفرنسية الى الأفراد تعويضات عن الأضرار اللاحقة بهم من جراء السيارات البريطانية ، ولكن السيارة قد سُرقَت فلا تدفع الادارة ثمنها لأنها لا تعوض عن الأضرار الناجمة عن اعمال الالمان . والاصطدام مع السيارة البريطانية لم يكن سبباً مباشراً في سرقة السيارة بل هو سبب غير مباشر (٢) .

٣ - قوام التبعة الادارية :

الأصل أن قوام التبعة الادارية هو الخطأ في سير الدائرة العامة ، ولكن مجلس الدولة تجاوز هذا الأساس الذي لا يمكن في الحقيقة أن يكون وحده سبباً في إقامة التبعة الادارية ، ولهذا أقام هذه التبعة على مبدأ التزام الضمان Obligation de garantie الملقى على عاتق الادارة ، بسبب أعمالها ، تجاه الأفراد ، تحقيقاً للمساواة بينهم أمام الأعباء العامة .

وهكذا لم تعد التبعة الادارية قاصرة على الأحوال التي يكون فيها خطأ في الأصل بل تعدتها الى الأحوال التي لا يكون فيها العمل الذي أنشأ الضرر عملاً خاطئاً ، وأصبحت هذه التبعة تنجم عن عمل اوعن الامتناع عن عمل من قبل أي عنصر من عناصر الدولة إدارياً كان أو قضائياً حتى ولو كانت السلطة التشريعية نفسها سبباً في

(١) المصدر السابق ص ٥٤٨ .

(٢) المصدر السابق ص ٥٤٩ - ٥٥٠ - ٥٥١ - ٥٥٢ - ٥٥٣ - ٥٥٤ - ٥٥٥ - ٥٥٦ - ٥٥٧ - ٥٥٨ - ٥٥٩ - ٥٦٠ - ٥٦١ - ٥٦٢ - ٥٦٣ - ٥٦٤ - ٥٦٥ - ٥٦٦ - ٥٦٧ - ٥٦٨ - ٥٦٩ - ٥٧٠ - ٥٧١ - ٥٧٢ - ٥٧٣ - ٥٧٤ - ٥٧٥ - ٥٧٦ - ٥٧٧ - ٥٧٨ - ٥٧٩ - ٥٨٠ - ٥٨١ - ٥٨٢ - ٥٨٣ - ٥٨٤ - ٥٨٥ - ٥٨٦ - ٥٨٧ - ٥٨٨ - ٥٨٩ - ٥٩٠ - ٥٩١ - ٥٩٢ - ٥٩٣ - ٥٩٤ - ٥٩٥ - ٥٩٦ - ٥٩٧ - ٥٩٨ - ٥٩٩ - ٦٠٠ - ٦٠١ - ٦٠٢ - ٦٠٣ - ٦٠٤ - ٦٠٥ - ٦٠٦ - ٦٠٧ - ٦٠٨ - ٦٠٩ - ٦١٠ - ٦١١ - ٦١٢ - ٦١٣ - ٦١٤ - ٦١٥ - ٦١٦ - ٦١٧ - ٦١٨ - ٦١٩ - ٦٢٠ - ٦٢١ - ٦٢٢ - ٦٢٣ - ٦٢٤ - ٦٢٥ - ٦٢٦ - ٦٢٧ - ٦٢٨ - ٦٢٩ - ٦٣٠ - ٦٣١ - ٦٣٢ - ٦٣٣ - ٦٣٤ - ٦٣٥ - ٦٣٦ - ٦٣٧ - ٦٣٨ - ٦٣٩ - ٦٤٠ - ٦٤١ - ٦٤٢ - ٦٤٣ - ٦٤٤ - ٦٤٥ - ٦٤٦ - ٦٤٧ - ٦٤٨ - ٦٤٩ - ٦٥٠ - ٦٥١ - ٦٥٢ - ٦٥٣ - ٦٥٤ - ٦٥٥ - ٦٥٦ - ٦٥٧ - ٦٥٨ - ٦٥٩ - ٦٦٠ - ٦٦١ - ٦٦٢ - ٦٦٣ - ٦٦٤ - ٦٦٥ - ٦٦٦ - ٦٦٧ - ٦٦٨ - ٦٦٩ - ٦٧٠ - ٦٧١ - ٦٧٢ - ٦٧٣ - ٦٧٤ - ٦٧٥ - ٦٧٦ - ٦٧٧ - ٦٧٨ - ٦٧٩ - ٦٨٠ - ٦٨١ - ٦٨٢ - ٦٨٣ - ٦٨٤ - ٦٨٥ - ٦٨٦ - ٦٨٧ - ٦٨٨ - ٦٨٩ - ٦٩٠ - ٦٩١ - ٦٩٢ - ٦٩٣ - ٦٩٤ - ٦٩٥ - ٦٩٦ - ٦٩٧ - ٦٩٨ - ٦٩٩ - ٧٠٠ - ٧٠١ - ٧٠٢ - ٧٠٣ - ٧٠٤ - ٧٠٥ - ٧٠٦ - ٧٠٧ - ٧٠٨ - ٧٠٩ - ٧١٠ - ٧١١ - ٧١٢ - ٧١٣ - ٧١٤ - ٧١٥ - ٧١٦ - ٧١٧ - ٧١٨ - ٧١٩ - ٧٢٠ - ٧٢١ - ٧٢٢ - ٧٢٣ - ٧٢٤ - ٧٢٥ - ٧٢٦ - ٧٢٧ - ٧٢٨ - ٧٢٩ - ٧٣٠ - ٧٣١ - ٧٣٢ - ٧٣٣ - ٧٣٤ - ٧٣٥ - ٧٣٦ - ٧٣٧ - ٧٣٨ - ٧٣٩ - ٧٤٠ - ٧٤١ - ٧٤٢ - ٧٤٣ - ٧٤٤ - ٧٤٥ - ٧٤٦ - ٧٤٧ - ٧٤٨ - ٧٤٩ - ٧٥٠ - ٧٥١ - ٧٥٢ - ٧٥٣ - ٧٥٤ - ٧٥٥ - ٧٥٦ - ٧٥٧ - ٧٥٨ - ٧٥٩ - ٧٦٠ - ٧٦١ - ٧٦٢ - ٧٦٣ - ٧٦٤ - ٧٦٥ - ٧٦٦ - ٧٦٧ - ٧٦٨ - ٧٦٩ - ٧٧٠ - ٧٧١ - ٧٧٢ - ٧٧٣ - ٧٧٤ - ٧٧٥ - ٧٧٦ - ٧٧٧ - ٧٧٨ - ٧٧٩ - ٧٨٠ - ٧٨١ - ٧٨٢ - ٧٨٣ - ٧٨٤ - ٧٨٥ - ٧٨٦ - ٧٨٧ - ٧٨٨ - ٧٨٩ - ٧٩٠ - ٧٩١ - ٧٩٢ - ٧٩٣ - ٧٩٤ - ٧٩٥ - ٧٩٦ - ٧٩٧ - ٧٩٨ - ٧٩٩ - ٨٠٠ - ٨٠١ - ٨٠٢ - ٨٠٣ - ٨٠٤ - ٨٠٥ - ٨٠٦ - ٨٠٧ - ٨٠٨ - ٨٠٩ - ٨١٠ - ٨١١ - ٨١٢ - ٨١٣ - ٨١٤ - ٨١٥ - ٨١٦ - ٨١٧ - ٨١٨ - ٨١٩ - ٨٢٠ - ٨٢١ - ٨٢٢ - ٨٢٣ - ٨٢٤ - ٨٢٥ - ٨٢٦ - ٨٢٧ - ٨٢٨ - ٨٢٩ - ٨٣٠ - ٨٣١ - ٨٣٢ - ٨٣٣ - ٨٣٤ - ٨٣٥ - ٨٣٦ - ٨٣٧ - ٨٣٨ - ٨٣٩ - ٨٤٠ - ٨٤١ - ٨٤٢ - ٨٤٣ - ٨٤٤ - ٨٤٥ - ٨٤٦ - ٨٤٧ - ٨٤٨ - ٨٤٩ - ٨٥٠ - ٨٥١ - ٨٥٢ - ٨٥٣ - ٨٥٤ - ٨٥٥ - ٨٥٦ - ٨٥٧ - ٨٥٨ - ٨٥٩ - ٨٦٠ - ٨٦١ - ٨٦٢ - ٨٦٣ - ٨٦٤ - ٨٦٥ - ٨٦٦ - ٨٦٧ - ٨٦٨ - ٨٦٩ - ٨٧٠ - ٨٧١ - ٨٧٢ - ٨٧٣ - ٨٧٤ - ٨٧٥ - ٨٧٦ - ٨٧٧ - ٨٧٨ - ٨٧٩ - ٨٨٠ - ٨٨١ - ٨٨٢ - ٨٨٣ - ٨٨٤ - ٨٨٥ - ٨٨٦ - ٨٨٧ - ٨٨٨ - ٨٨٩ - ٨٩٠ - ٨٩١ - ٨٩٢ - ٨٩٣ - ٨٩٤ - ٨٩٥ - ٨٩٦ - ٨٩٧ - ٨٩٨ - ٨٩٩ - ٩٠٠ - ٩٠١ - ٩٠٢ - ٩٠٣ - ٩٠٤ - ٩٠٥ - ٩٠٦ - ٩٠٧ - ٩٠٨ - ٩٠٩ - ٩١٠ - ٩١١ - ٩١٢ - ٩١٣ - ٩١٤ - ٩١٥ - ٩١٦ - ٩١٧ - ٩١٨ - ٩١٩ - ٩٢٠ - ٩٢١ - ٩٢٢ - ٩٢٣ - ٩٢٤ - ٩٢٥ - ٩٢٦ - ٩٢٧ - ٩٢٨ - ٩٢٩ - ٩٣٠ - ٩٣١ - ٩٣٢ - ٩٣٣ - ٩٣٤ - ٩٣٥ - ٩٣٦ - ٩٣٧ - ٩٣٨ - ٩٣٩ - ٩٤٠ - ٩٤١ - ٩٤٢ - ٩٤٣ - ٩٤٤ - ٩٤٥ - ٩٤٦ - ٩٤٧ - ٩٤٨ - ٩٤٩ - ٩٥٠ - ٩٥١ - ٩٥٢ - ٩٥٣ - ٩٥٤ - ٩٥٥ - ٩٥٦ - ٩٥٧ - ٩٥٨ - ٩٥٩ - ٩٦٠ - ٩٦١ - ٩٦٢ - ٩٦٣ - ٩٦٤ - ٩٦٥ - ٩٦٦ - ٩٦٧ - ٩٦٨ - ٩٦٩ - ٩٧٠ - ٩٧١ - ٩٧٢ - ٩٧٣ - ٩٧٤ - ٩٧٥ - ٩٧٦ - ٩٧٧ - ٩٧٨ - ٩٧٩ - ٩٨٠ - ٩٨١ - ٩٨٢ - ٩٨٣ - ٩٨٤ - ٩٨٥ - ٩٨٦ - ٩٨٧ - ٩٨٨ - ٩٨٩ - ٩٩٠ - ٩٩١ - ٩٩٢ - ٩٩٣ - ٩٩٤ - ٩٩٥ - ٩٩٦ - ٩٩٧ - ٩٩٨ - ٩٩٩ - ١٠٠٠ - ١٠٠١ - ١٠٠٢ - ١٠٠٣ - ١٠٠٤ - ١٠٠٥ - ١٠٠٦ - ١٠٠٧ - ١٠٠٨ - ١٠٠٩ - ١٠١٠ - ١٠١١ - ١٠١٢ - ١٠١٣ - ١٠١٤ - ١٠١٥ - ١٠١٦ - ١٠١٧ - ١٠١٨ - ١٠١٩ - ١٠٢٠ - ١٠٢١ - ١٠٢٢ - ١٠٢٣ - ١٠٢٤ - ١٠٢٥ - ١٠٢٦ - ١٠٢٧ - ١٠٢٨ - ١٠٢٩ - ١٠٣٠ - ١٠٣١ - ١٠٣٢ - ١٠٣٣ - ١٠٣٤ - ١٠٣٥ - ١٠٣٦ - ١٠٣٧ - ١٠٣٨ - ١٠٣٩ - ١٠٤٠ - ١٠٤١ - ١٠٤٢ - ١٠٤٣ - ١٠٤٤ - ١٠٤٥ - ١٠٤٦ - ١٠٤٧ - ١٠٤٨ - ١٠٤٩ - ١٠٥٠ - ١٠٥١ - ١٠٥٢ - ١٠٥٣ - ١٠٥٤ - ١٠٥٥ - ١٠٥٦ - ١٠٥٧ - ١٠٥٨ - ١٠٥٩ - ١٠٦٠ - ١٠٦١ - ١٠٦٢ - ١٠٦٣ - ١٠٦٤ - ١٠٦٥ - ١٠٦٦ - ١٠٦٧ - ١٠٦٨ - ١٠٦٩ - ١٠٧٠ - ١٠٧١ - ١٠٧٢ - ١٠٧٣ - ١٠٧٤ - ١٠٧٥ - ١٠٧٦ - ١٠٧٧ - ١٠٧٨ - ١٠٧٩ - ١٠٨٠ - ١٠٨١ - ١٠٨٢ - ١٠٨٣ - ١٠٨٤ - ١٠٨٥ - ١٠٨٦ - ١٠٨٧ - ١٠٨٨ - ١٠٨٩ - ١٠٩٠ - ١٠٩١ - ١٠٩٢ - ١٠٩٣ - ١٠٩٤ - ١٠٩٥ - ١٠٩٦ - ١٠٩٧ - ١٠٩٨ - ١٠٩٩ - ١١٠٠ - ١١٠١ - ١١٠٢ - ١١٠٣ - ١١٠٤ - ١١٠٥ - ١١٠٦ - ١١٠٧ - ١١٠٨ - ١١٠٩ - ١١١٠ - ١١١١ - ١١١٢ - ١١١٣ - ١١١٤ - ١١١٥ - ١١١٦ - ١١١٧ - ١١١٨ - ١١١٩ - ١١٢٠ - ١١٢١ - ١١٢٢ - ١١٢٣ - ١١٢٤ - ١١٢٥ - ١١٢٦ - ١١٢٧ - ١١٢٨ - ١١٢٩ - ١١٣٠ - ١١٣١ - ١١٣٢ - ١١٣٣ - ١١٣٤ - ١١٣٥ - ١١٣٦ - ١١٣٧ - ١١٣٨ - ١١٣٩ - ١١٤٠ - ١١٤١ - ١١٤٢ - ١١٤٣ - ١١٤٤ - ١١٤٥ - ١١٤٦ - ١١٤٧ - ١١٤٨ - ١١٤٩ - ١١٥٠ - ١١٥١ - ١١٥٢ - ١١٥٣ - ١١٥٤ - ١١٥٥ - ١١٥٦ - ١١٥٧ - ١١٥٨ - ١١٥٩ - ١١٦٠ - ١١٦١ - ١١٦٢ - ١١٦٣ - ١١٦٤ - ١١٦٥ - ١١٦٦ - ١١٦٧ - ١١٦٨ - ١١٦٩ - ١١٧٠ - ١١٧١ - ١١٧٢ - ١١٧٣ - ١١٧٤ - ١١٧٥ - ١١٧٦ - ١١٧٧ - ١١٧٨ - ١١٧٩ - ١١٨٠ - ١١٨١ - ١١٨٢ - ١١٨٣ - ١١٨٤ - ١١٨٥ - ١١٨٦ - ١١٨٧ - ١١٨٨ - ١١٨٩ - ١١٩٠ - ١١٩١ - ١١٩٢ - ١١٩٣ - ١١٩٤ - ١١٩٥ - ١١٩٦ - ١١٩٧ - ١١٩٨ - ١١٩٩ - ١٢٠٠ - ١٢٠١ - ١٢٠٢ - ١٢٠٣ - ١٢٠٤ - ١٢٠٥ - ١٢٠٦ - ١٢٠٧ - ١٢٠٨ - ١٢٠٩ - ١٢١٠ - ١٢١١ - ١٢١٢ - ١٢١٣ - ١٢١٤ - ١٢١٥ - ١٢١٦ - ١٢١٧ - ١٢١٨ - ١٢١٩ - ١٢٢٠ - ١٢٢١ - ١٢٢٢ - ١٢٢٣ - ١٢٢٤ - ١٢٢٥ - ١٢٢٦ - ١٢٢٧ - ١٢٢٨ - ١٢٢٩ - ١٢٣٠ - ١٢٣١ - ١٢٣٢ - ١٢٣٣ - ١٢٣٤ - ١٢٣٥ - ١٢٣٦ - ١٢٣٧ - ١٢٣٨ - ١٢٣٩ - ١٢٤٠ - ١٢٤١ - ١٢٤٢ - ١٢٤٣ - ١٢٤٤ - ١٢٤٥ - ١٢٤٦ - ١٢٤٧ - ١٢٤٨ - ١٢٤٩ - ١٢٥٠ - ١٢٥١ - ١٢٥٢ - ١٢٥٣ - ١٢٥٤ - ١٢٥٥ - ١٢٥٦ - ١٢٥٧ - ١٢٥٨ - ١٢٥٩ - ١٢٦٠ - ١٢٦١ - ١٢٦٢ - ١٢٦٣ - ١٢٦٤ - ١٢٦٥ - ١٢٦٦ - ١٢٦٧ - ١٢٦٨ - ١٢٦٩ - ١٢٧٠ - ١٢٧١ - ١٢٧٢ - ١٢٧٣ - ١٢٧٤ - ١٢٧٥ - ١٢٧٦ - ١٢٧٧ - ١٢٧٨ - ١٢٧٩ - ١٢٨٠ - ١٢٨١ - ١٢٨٢ - ١٢٨٣ - ١٢٨٤ - ١٢٨٥ - ١٢٨٦ - ١٢٨٧ - ١٢٨٨ - ١٢٨٩ - ١٢٩٠ - ١٢٩١ - ١٢٩٢ - ١٢٩٣ - ١٢٩٤ - ١٢٩٥ - ١٢٩٦ - ١٢٩٧ - ١٢٩٨ - ١٢٩٩ - ١٣٠٠ - ١٣٠١ - ١٣٠٢ - ١٣٠٣ - ١٣٠٤ - ١٣٠٥ - ١٣٠٦ - ١٣٠٧ - ١٣٠٨ - ١٣٠٩ - ١٣١٠ - ١٣١١ - ١٣١٢ - ١٣١٣ - ١٣١٤ - ١٣١٥ - ١٣١٦ - ١٣١٧ - ١٣١٨ - ١٣١٩ - ١٣٢٠ - ١٣٢١ - ١٣٢٢ - ١٣٢٣ - ١٣٢٤ - ١٣٢٥ - ١٣٢٦ - ١٣٢٧ - ١٣٢٨ - ١٣٢٩ - ١٣٣٠ - ١٣٣١ - ١٣٣٢ - ١٣٣٣ - ١٣٣٤ - ١٣٣٥ - ١٣٣٦ - ١٣٣٧ - ١٣٣٨ - ١٣٣٩ - ١٣٤٠ - ١٣٤١ - ١٣٤٢ - ١٣٤٣ - ١٣٤٤ - ١٣٤٥ - ١٣٤٦ - ١٣٤٧ - ١٣٤٨ - ١٣٤٩ - ١٣٥٠ - ١٣٥١ - ١٣٥٢ - ١٣٥٣ - ١٣٥٤ - ١٣٥٥ - ١٣٥٦ - ١٣٥٧ - ١٣٥٨ - ١٣٥٩ - ١٣٦٠ - ١٣٦١ - ١٣٦٢ - ١٣٦٣ - ١٣٦٤ - ١٣٦٥ - ١٣٦٦ - ١٣٦٧ - ١٣٦٨ - ١٣٦٩ - ١٣٧٠ - ١٣٧١ - ١٣٧٢ - ١٣٧٣ - ١٣٧٤ - ١٣٧٥ - ١٣٧٦ - ١٣٧٧ - ١٣٧٨ - ١٣٧٩ - ١٣٨٠ - ١٣٨١ - ١٣٨٢ - ١٣٨٣ - ١٣٨٤ - ١٣٨٥ - ١٣٨٦ - ١٣٨٧ - ١٣٨٨ - ١٣٨٩ - ١٣٩٠ - ١٣٩١ - ١٣٩٢ - ١٣٩٣ - ١٣٩٤ - ١٣٩٥ - ١٣٩٦ - ١٣٩٧ - ١٣٩٨ - ١٣٩٩ - ١٤٠٠ - ١٤٠١ - ١٤٠٢ - ١٤٠٣ - ١٤٠٤ - ١٤٠٥ - ١٤٠٦ - ١٤٠٧ - ١٤٠٨ - ١٤٠٩ - ١٤١٠ - ١٤١١ - ١٤١٢ - ١٤١٣ - ١٤١٤ - ١٤١٥ - ١٤١٦ - ١٤١٧ - ١٤١٨ - ١٤١٩ - ١٤٢٠ - ١٤٢١ - ١٤٢٢ - ١٤٢٣ - ١٤٢٤ - ١٤٢٥ - ١٤٢٦ - ١٤٢٧ - ١٤٢٨ - ١٤٢٩ - ١٤٣٠ - ١٤٣١ - ١٤٣٢ - ١٤٣٣ - ١٤٣٤ - ١٤٣٥ - ١٤٣٦ - ١٤٣٧ - ١٤٣٨ - ١٤٣٩ - ١٤٤٠ - ١٤٤١ - ١٤٤٢ - ١٤٤٣ - ١٤٤٤ - ١٤٤٥ - ١٤٤٦ - ١٤٤٧ - ١٤٤٨ - ١٤٤٩ - ١٤٥٠ - ١٤٥١ - ١٤٥٢ - ١٤٥٣ - ١٤٥٤ - ١٤٥٥ - ١٤٥٦ - ١٤٥٧ - ١٤٥٨ - ١٤٥٩ - ١٤٦٠ - ١٤٦١ - ١٤٦٢ - ١٤٦٣ - ١٤٦٤ - ١٤٦٥ - ١٤٦٦ - ١٤٦٧ - ١٤٦٨ - ١٤٦٩ - ١٤٧٠ - ١٤٧١ - ١٤٧٢ - ١٤٧٣ - ١٤٧٤ - ١٤٧٥ - ١٤٧٦ - ١٤٧٧ - ١٤٧٨ - ١٤٧٩ - ١٤٨٠ - ١٤٨١ - ١٤٨٢ - ١٤٨٣ - ١٤٨٤ - ١٤٨٥ - ١٤٨٦ - ١٤٨٧ - ١٤٨٨ - ١٤٨٩ - ١٤٩٠ - ١٤٩١ - ١٤٩٢ - ١٤٩٣ - ١٤٩٤ - ١٤٩٥ - ١٤٩٦ - ١٤٩٧ - ١٤٩٨ - ١٤٩٩ - ١٥٠٠ - ١٥٠١ - ١٥٠٢ - ١٥٠٣ - ١٥٠٤ - ١٥٠٥ - ١٥٠٦ - ١٥٠٧ - ١٥٠٨ - ١٥٠٩ - ١٥١٠ - ١٥١١ - ١٥١٢ - ١٥١٣ - ١٥١٤ - ١٥١٥ - ١٥١٦ - ١٥١٧ - ١٥١٨ - ١٥١٩ - ١٥٢٠ - ١٥٢١ - ١٥٢٢ - ١٥٢٣ - ١٥٢٤ - ١٥٢٥ - ١٥٢٦ - ١٥٢٧ - ١٥٢٨ - ١٥٢٩ - ١٥٣٠ - ١٥٣١ - ١٥٣٢ - ١٥٣٣ - ١٥٣٤ - ١٥٣٥ - ١٥٣٦ - ١٥٣٧ - ١٥٣٨ - ١٥٣٩ - ١٥٤٠ - ١٥٤١ - ١٥٤٢ - ١٥٤٣ - ١٥٤٤ - ١٥٤٥ - ١٥٤٦ - ١٥٤٧ - ١٥٤٨ - ١٥٤٩ - ١٥٥٠ - ١٥٥١ - ١٥٥٢ - ١٥٥٣ - ١٥٥٤ - ١٥٥٥ - ١٥٥٦ - ١٥٥٧ - ١٥٥٨ - ١٥٥٩ - ١٥٦٠ - ١٥٦١ - ١٥٦٢ - ١٥٦٣ - ١٥٦٤ - ١٥٦٥ - ١٥٦٦ - ١٥٦٧ - ١٥٦٨ - ١٥٦٩ - ١٥٧٠ - ١٥٧١ - ١٥٧٢ - ١٥٧٣ - ١٥٧٤ - ١٥٧٥ - ١٥٧٦ - ١٥٧٧ - ١٥٧٨ - ١٥٧٩ - ١٥٨٠ - ١٥٨١ - ١٥٨٢ - ١٥٨٣ - ١٥٨٤ - ١٥٨٥ - ١٥٨٦ - ١٥٨٧ - ١٥٨٨ - ١٥٨٩ - ١٥٩٠ - ١٥٩١ - ١٥٩٢ - ١٥٩٣ - ١٥٩٤ - ١٥٩٥ - ١٥٩٦ - ١٥٩٧ - ١٥٩٨ - ١٥٩٩ - ١٦٠٠ - ١٦٠١ - ١٦٠٢ - ١٦٠٣ - ١٦٠٤ - ١٦٠٥ - ١٦٠٦ - ١٦٠٧ - ١٦٠٨ - ١٦٠٩ - ١٦١٠ - ١٦١١ - ١٦١٢ - ١٦١٣ - ١٦١٤ - ١٦١٥ - ١٦١٦ - ١٦١٧ - ١٦١٨ - ١٦١٩ - ١٦٢٠ - ١٦٢١ - ١٦٢٢ - ١٦٢٣ - ١٦٢٤ - ١٦٢٥ - ١٦٢٦ - ١٦٢٧ - ١٦٢٨ - ١٦٢٩ - ١٦٣٠ - ١٦٣١ - ١٦٣٢ - ١٦٣٣ - ١٦٣٤ - ١٦٣٥ - ١٦٣٦ - ١٦٣٧ - ١٦٣٨ - ١٦٣٩ - ١٦٤٠ - ١٦٤١ - ١٦٤٢ - ١٦٤٣ - ١٦٤٤ - ١٦٤٥ - ١٦٤٦ - ١٦٤٧ - ١٦٤٨ - ١٦٤٩ - ١٦٥٠ - ١٦٥١ - ١٦٥٢ - ١٦٥٣ - ١٦٥٤ - ١٦٥٥ - ١٦٥٦ - ١٦٥٧ - ١٦٥٨ - ١٦٥٩ - ١٦٦٠ - ١٦٦١ - ١٦٦٢ - ١٦٦٣ - ١٦٦٤ - ١٦٦٥ - ١٦٦٦ - ١٦٦٧ - ١٦٦٨ - ١٦٦٩ - ١٦٧٠ - ١٦٧١ - ١٦٧٢ - ١٦٧٣ - ١٦٧٤ - ١٦٧٥ - ١٦٧٦ - ١٦٧٧ - ١٦٧٨ - ١٦٧٩ - ١٦٨٠ - ١٦٨١ - ١٦٨٢ - ١٦٨٣ - ١٦٨٤ - ١٦٨٥ - ١٦٨٦ - ١٦٨٧ - ١٦٨٨ - ١٦٨٩ - ١٦٩٠ - ١٦٩١ - ١٦٩٢ - ١٦٩٣ - ١٦٩٤ - ١٦٩٥ - ١٦٩٦ - ١٦٩٧ - ١٦٩٨ - ١٦٩٩ - ١٧٠٠ - ١٧٠١ - ١٧٠٢ - ١٧٠٣ - ١٧٠٤ - ١٧٠٥ - ١٧٠٦ - ١٧٠٧ - ١٧٠٨ - ١٧٠٩ - ١٧١٠ - ١٧١١ - ١٧١٢ - ١٧١٣ - ١٧١٤ - ١٧١٥ - ١٧١٦ - ١٧١٧ - ١٧١٨ - ١٧١٩ - ١٧٢٠ - ١٧٢١ - ١٧٢٢ - ١٧٢٣ - ١٧٢٤ - ١٧٢٥ - ١٧٢٦ - ١٧٢٧ - ١٧٢٨ - ١٧٢٩ - ١٧٣٠ - ١٧٣١ - ١٧٣٢ - ١٧٣٣ - ١٧٣٤ - ١٧٣٥ - ١٧٣٦ - ١٧٣٧ - ١٧٣٨ - ١٧٣٩ - ١٧٤٠ - ١٧٤١ - ١٧٤٢ - ١٧٤٣ - ١٧٤٤ - ١٧٤٥ - ١٧٤٦ - ١٧٤٧ - ١٧٤٨ - ١٧٤٩ - ١٧٥٠ - ١٧٥١ - ١٧٥٢ - ١٧٥٣ - ١٧٥٤ - ١٧٥٥ - ١٧٥٦ - ١٧٥٧ - ١٧٥٨ - ١٧٥٩ - ١٧٦٠ - ١٧٦١ - ١٧٦٢ - ١٧٦٣ - ١٧٦٤ - ١٧٦٥ - ١٧٦٦ - ١٧٦٧ - ١٧٦٨ - ١٧٦٩ - ١٧٧٠ - ١٧٧١ - ١٧٧٢ - ١٧٧٣ - ١٧٧٤ - ١٧٧٥ - ١٧٧٦ - ١٧٧٧ - ١٧٧٨ - ١٧٧٩ - ١٧٨٠ - ١٧٨١ - ١٧٨٢ - ١٧٨٣ - ١٧٨٤ - ١٧٨٥ - ١٧٨٦ - ١٧٨٧ - ١٧٨٨ - ١٧٨٩ - ١٧٩٠ - ١٧٩١ - ١٧٩٢ - ١٧٩٣ - ١٧٩٤ - ١٧٩٥ - ١٧٩٦ - ١٧٩٧ - ١٧٩٨ - ١٧٩٩ - ١٨٠٠ - ١٨٠١ - ١٨٠٢ - ١٨٠٣ - ١٨٠٤ - ١٨٠٥ - ١٨٠٦ - ١٨٠٧ - ١٨٠٨ - ١٨٠٩ - ١٨١٠ - ١٨١١ - ١

الضرر الواقع على الأفراد . إلا أن للضرر شروطه الخاصة في كل حال على حدة . وسنرى تباعاً التبعة الادارية الناجمة عن ضمان الأضرار الواقعة بسبب الأخطاء حتى ولو كانت شخصية فالتبعة الادارية الناجمة عن ضمان الأضرار الواقعة بغير خطأ .

أ -- ضمان الأضرار الناجمة عن الأخطاء (١) :

استمرت التبعة الادارية خلال وقت طويل مرتبطة بتبعة الموظفين ، وقدرنا أن تبعة الموظفين الحقوقية تجاه الافراد لا تكون إلا بسبب أخطائهم الشخصية (انظر ص ٢٧٠ - ٢٧٦) وأنهم غير مسؤولين عن أخطائهم الوظيفية . ولقد كانت الأخطاء الوظيفية تُنسب الى الدائرة العامة Service public ، كما لو كانت هذه قادرة على ارتكاب الخطأ ، وبالمقابل فإن الأخطاء الشخصية كانت تستبعد تبعة الدائرة العامة ولا تمسها .

ولكن هذه النظرة التقليدية تغيرت اليوم فأصبحت الادارة مسؤولة حتى في الحالة التي ينجم فيها الضرر عن خطأ الموظف الشخصي ، لأن الموظف في أكثر الأحيان عاجز عن الدفع ، محدود في قدرته المالية ، والدولة هي التي يجب أن تضمن تبعة الموظف لأنه لا يجوز أن يحرم الانسان بأي سبب من الحصول على التعويض عن الضرر اللاحق به . نعم ، ان الموظف مسؤول عن خطئه ، ولكن خطأ الموظف ناجم عن وجوده في الدائرة العامة ، فالدولة تضمن سير الدائرة العامة . هكذا أقر مجلس الدولة

اجتماع التبعة

نظرية اجتماع التبعين ، تبعة الموظف وتبعة الدولة Théorie du cumul des responsabilités ، غير أنه يجب التفريق بين الحالة التي يجتمع فيها الخطآن ، خطأ الموظف الشخصي والخطأ الوظيفي ، وبين الحالة القاصرة على الخطأ الشخصي :

١ -- اجتماع الخطأين والتبعين : قد يكون الضرر ناجماً في وقت واحد عن خطأ شخصي وخطأ وظيفي ، أي ان الخطأ يكون مرتكباً من قبل الموظفين ولكنه

يتصل مع ذلك بممارسة الوظيفة . والمثال على ذلك قضية Anguet التي فصل فيها مجلس الدولة الفرنسي في ٣ شباط ١٩١١ . وذلك أن مكتباً للبريد أقفل بابه الرسمي قبل انتهاء موعد الدوام وكان فيه أحد الأفراد فلما أراد الخروج دلّبه أحد الموظفين على الباب المخصص لخروج الموظفين ، فلما أراد الخروج منه أخذ طريقه بين الموظفين فظنه هؤلاء لصاً جاء للسرقة فأعملوا فيه الضرب القاسي حتى كسروا ساقه . فالضرر ناجم عن خطأ الموظفين الشخصي من جهة لو حشيتهم في الضرب ، وعن الخطأ الوظيفي باغلاق الباب المخصص للعموم قبل الأوان . وقد قرر مجلس الدولة الجمع بين التبعين في هذه القضية . وللمجلس قرارات حديثة في هذا الصدد بينها ثلاثة صدرت عام ١٩٤٨ .

٢ - الخطأ الشخصي واجتماع التبعين : إن على الدولة أن تضمن للأفراد نتائج الأخطاء الشخصية للموظفين ولو لم يكن ثمة خطأ وظيفي في الوقت نفسه . وقد جنح مجلس الدولة الفرنسي الى هذا الرأي منذ عام ١٩٠٩ وأكدموقفه هذا في قضية Lemonier في قراره الصادر في ٢٦ تموز ١٩١٨ حيث يقول إن ملاحظة الموظف شخصياً لا تعفي انتفاء تبعة الدولة ، بل إنه حتى في هذه الحال يمكن ان تجتمع التبعان تبعة الموظف وتبعة الدولة ما دام خطأ الموظف يتخذ طابعاً جرمياً او اذا كان الموظف قد ارتكب الخطأ في الدائرة العامة نفسها ، او كانت الوسائل والاوائل التي أوقعت الخطأ موضوعة تحت تصرف الموظف من قبل الدائرة ، أو كان المتضرر لم يلق بالموظف إلا بسبب الدائرة ، وبكلمة واحدة إذا كانت الدائرة العامة هي التي هيمنت على وقوع الخطأ ، أو على حصول نتائجه التي سببت الضرر تجاه فرد معين ، فإن هذا الفرد المتضرر يستطيع أن يقيم الدعوى على الدائرة . وفي قرار Lemonier الذي نحن بصدده قضى مجلس الدولة بوجود التبعة على إحدى البلديات بسبب الخطيئة الشخصية الفاحشة التي ارتكبها رئيس البلدية إذ سمح باطلاق النار في إحدى الحفلات دون أن يتخذ الاحتياطات الكافية فأدى ذلك إلى جرح أحد المارة ، هذا رغم أن رئيس البلدية كان نبيه إلى احتمال الخطر من إطلاق النار . على أنه للبلدية بطبيعة الأمر الحق في أن تعود على رئيسها بالبلغ الذي حكمت به ، وبيان ذلك في الفقرة الآتية .

٣ — نتائج اجتماع التبعين : ينجم عن اجتماع التبعين تبعه الموظف وتبعه الادارة ان المتضرر يستطيع أن يقيم الدعوى ، الدعوى على الموظف والدعوى على الادارة وكلتاها مستقلة عن الاخرى والأولى تُرى أمام المحاكم العادية في فرنسا والثانية أمام القضاء الاداري (أمامي سورية حالياً فدعاوي التعويض على الادارة تقام أمام القضاء العادي) ، وللمتضرر أن يقيم الدعوىين معاً أو بالتتابع (١) ؛ ولكنه لا يستطيع في كل حال أن يتقاضى تعويضاً يتجاوز الضرر الواقع . ولهذا فان مجلس الدولة الفرنسي يشترط عند منح المتضرر التعويض أن ينزل إلى الادارة عن حقوقه تجاه الموظف الذي أوقع الضرر به ، وهذا ماحدث فعلاً في قرار Lemonier ، وما يزال مجلس الدولة يعمل بهذا الأسلوب ، وله في هذا المعنى أربعة قرارات حديثة صدرت عام ١٩٤٨ . وقد كانت النتيجة العملية لاجتهاده هذا أن طلبات المتضررين أصبحت تتجه إلى الدولة وأنه قليلاً ما تقام الدعوى على الموظفين وفي هذا خطر على خزينة الدولة (٢) ، لهذا تترتب على المسؤولين فيها ملاحقة الموظفين الذين سبوا الحكم على الدولة بأخطائهم الشخصية .

ب — ضمان الأضرار غير الناجمة عن الأخطاء :

رأينا أن الادارة ليست مسؤولة عن أخطاء الوظيفة فحسب بل هي مسؤولة حتى في الحالة التي يكون الضرر فيها ناجماً عن الخطأ الشخصي للموظف لأن قوام التبعة الادارية ليس مفهوم الخطأ في الحقيقة بل هو التزام الضمان . وهذا المفهوم الجديد هو الذي يبرر تحميل الادارة تبعه الأضرار التي لا تنجم عن خطأ ما بالمرّة . إنه يكفي أن يؤول الضرر الواقع بالفرد إلى الحلل في المساواة أمام الأعباء العامة حتى يكون الفرد المتضرر محقاً في طلب التعويض من الدولة ، ولهذا فانه يمكن للأشخاص المتضررين من سير الدوائر العامة ، في حالات معينة على الأقل ، أن يطلبوا تعويضاً

(١) انظر ص ٣٠٦-٣٠٧ من كتاب Hauriou المشار اليه آنفاً ص ٩٠ ،

(٢) انظر ص ٥٣٥ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

دون أن يكونوا مسؤولين عن إثبات وجود الخطأ في إدارة الدائرة وحتى في الحالة التي تكون الدائرة فيها سائرة بشكل طبيعي تماماً .

وسنستعرض فيما يلي الحالات التي قبلت فيها تبعة الادارة دون وجود خطأ مسبب للضرر الواقع .

١ — الخطر المهني Risque professionnel : رأينا أن قانون الموظفين

يمنحهم تعويضات أو رواتب تقاعدية معينة تبعاً لمدة خدمتهم إذا ما أصابهم علة بسبب الوظيفة . كذلك رأينا أن عائلات الموظفين وأفراد الشرطة والأمن العام الذين يقتلون أثناء قيامهم بالوظيفة يتقاضون معاشاً تقاعدياً يعادل ثلاثة أرباع الراتب الأساسي الذي كانوا يتقاضونه مهما كانت مدة خدمتهم . ففي هذه الحالات ينص القانون السوري بشكل صريح على حق الأفراد قبل الدولة وينظم القانون هذا الحق فيحدد التعويض تحديداً قاطعاً لا دخل للقضاء فيه .

وما يقال في الموظفين يُقال في المستخدمين ونظامهم وفي العمال الذين يصابون أثناء العمل في دوائر الدولة فيتعاضون التعويضات المنصوص عليها في قانون العمل .

على أن مجلس الدولة الفرنسي يطبق مبدأ الخطر المهني على الأشخاص الذين يمدون يد المساعدة إلى الدوائر العامة عند الحاجة ولو لم يكونوا موظفين أو مستخدمين أو عمالاً ، فهو يمنح التعويض إلى أحد الأفراد الذي يساعد شرطين بناء على طلبها فيجرح في مساعدته لهما (القرار الصادر في ١٥ نيسان ١٩٤٦ في قضية Ville de Senlis كما يمنح التعويض إلى أفراد تطوعوا ، بناء على طلب رئيس البلدية ، باطلاق الألعاب النارية) (القرار الصادر في ٢٢ تشرين الثاني ١٩٤٦ في قضية بلدية - Saint Priest - la - Plaine) (١) .

٢ — الخطر الاجتماعي : يعطي القانون الفرنسي تعويضات للأفراد ضمن شروط

معينة عن الاضرار اللاحقة بهم بسبب الاضطرابات ويلقي هذه التبعة على البلديات .

وقد وضع المشرع الفرنسي في سورية إبان الانتداب نصاً غامضاً كان يمكن أن نرى فيه نوعاً من التبعة على عاتق بلدية دمشق بسبب الخطر الاجتماعي لولا موقف القضاء في هذا الصدد . وقد نصت المادة ٩٤ من القرار ٦ ل . ر المؤرخ في ١٠ / ١ / ١٩٣٦ على أنه « يمكن المدينة الممتازة أن تطالب بالعتل والضرر فاعلي الاعمال المتعلقة بالامن العام والتي كلفت التعويض عنها . وإذا كان فاعلو هذه الاعمال مجهولين أو عاجزين عن الدفع فتوزع أكلاف العطل والضرر والنفقات بموجب لائحة خاصة على مكلفي المدينة الممتازة وفقاً لشروط تحدد بقرار من المجلس البلدي خاضع لموافقة الوزير . لايجوز الالتجاء الى هذه المعاملة إلا اذا كانت واردات المدينة الممتازة العادية لاتمكنها من تحمل هذه المصاريف » .

ونرى ضعف هذا النص من حيث أنه وُضع لاجباية أكثر مما وضع لسلافاق ، وكل مايمكن أن يحمل فيه على وجود تبعة البلدية هذا الفعل الذي ورد في صيغة المبني للمجهول حين يقول النص « الأعمال المتعلقة بالامن العام التي كلفت التعويض عنها » فمن ذا الذي يكلف البلدية التعويض عنها وهل يجوز ذلك للقضاء ؟ أما البلدية فكانت ترفض طلبات التعويض مدعية أن هذا النص لايلزمها بشيء فضلاً عن أنها غير مسؤولة قانوناً عن حفظ الامن العام لتؤدي التعويض للأفراد عن الاضرار السالفة بهم في حالة اضطراب الامن . على أن مجلس الشورى السوري (حينما كان قائماً) قد رفعت اليه الدعاوي على البلدية في هذا الصدد فجاء بتفسير آخر اذ يقول في قراره المؤرخ في ١٩ / ٤ / ١٩٥٠ في قضية بازارباشيان (المنكوب في العدوان الفرنسي لعام ١٩٤٥) إن المقصود من المادة ٩٤ ليس وضع التزامات مدنية ولا أعباء مالية على خزانة المدينة الممتازة بل القصد منها كما هو ظاهر النص بيان الطريقة الواجب اتباعها في تحصيل ماسبق أن انفقته المحافظة من صندوقها لاعادة سير دوائرها العامة التي وقعت فيها الاضرار إبان الاضطرابات . وقد أيد المجلس قراره هذا بقرار آخر صادر في ١٧ / ٥ / ١٩٥٠ في قضية دوناباتيان (المنكوب في اضطرابات وقعت في ٢ / ١٢ / ١٩٤٨) .

٣ — الخطر غير الطبيعي للجوار : Risque anormal de voisinage

وهذا مبدأ آخر طبقه مجلس الدولة الفرنسي أيضاً . وقد تم ذلك لأول مرة في قراره الصادر في ٢٨ آذار ١٩١٩ في قضية Regnault - Desroziers . ذلك أن مستودعاً للذخيرة في ضاحية قرب باريس تفجر أثناء الحرب العالمية الأولى فأوقع الأضرار بالابنية المجاورة ففقد أصحابها بطلب التعويض الى الدولة ، وقد حاول مفوض الحكومة في المجلس أن يرد حق الافراد في التعويض الى خطأ الادارة وإهمالها ، ولكن مجلس الدولة لم يأخذ بمطابقته بل حكم بالتعويض استناداً الى نظرية الخطر الذي يتجاوز الحدود الطبيعية للاخطار التي تقع في الجوار وقضى بأنه يلزم الدولة بالتعويض رغم أنه مستقل عن كل خطأ . وقد تدارك المشرع الفرنسي هذه الحال بالتشريع الصادر حول أخطار الحرب ، أي جعلها في نطاق الخطر الاجتماعي Risque social .

٤ — الحوادث الناجمة عن المنشآت الخطيرة : Fait des ouvrages dange

eux اذا نجم الضرر عن سبب غير معروف على وجه التحديد ، ولكنه ناجم عن وجود منشآت عامة خطرة في ذاتها ، فان مستثمر هذه المنشآت سواء أكان صاحب الامتياز أم الدولة مسؤول عن التعويض عن هذا الضرر دون حاجة لإثبات خطأ واقع منه ، هذا هو المبدأ الذي طبقه مجلس الدولة الفرنسي بقراره المؤرخ في ٢٥ كانون الثاني ١٩٢٩ بقضية Administration des P.T.T. ذلك أن أحد الاسلاك الناقلة للتيار الكهربائي في إحدى المدن انقطع فوق على الاسلاك الهاتفية ، فأجرى فيها تياراً كان في ذاته سبباً في احتراق دار البريد . فتقدمت لإدارة البريد والبرق والهاتف بالدعوى على شركة الكهرباء ، ولكن الخبراء الفنيين لم يجدوا أي خطأ في التأسيس أو الصيانة أو الاستثمار يمكن وضعه على عاتق الشركة ، وهكذا رد مجلس المحافظة الطلب فاستأنفت ادارة البريد قراره أمام مجلس الدولة . عندئذ طبق مجلس الدولة نظرية التبعية بسبب الاشياء الخطيرة ، ولعل النظرية التي كانت تنطوي

تحثها هي نظرية الغرم بالغنم فمادامت الشركة أو الدولة التي تملك الاشياء الخطيرة تغنم منها فانها يجب أن تتحمل الغرم .

ويمكن أن يلحق بهذا النوع من الحوادث الأضرار التي تسبب بها الادارة بسبب الوجه الخطير من وجوه نشاطها كإطلاق المدافع في المناسبات العامة ووقوع أضرار في الابنية المجاورة بسببها كتكسر الألواح الزجاجية فيها ، وكذلك إطلاق الاسهم النارية من طائرة عسكرية تؤول الى احتراق أحد الاحراج الخاصة (١) .

٥ - رفض تنفيذ القرارات القضائية - Refus d'exécution des senten-

ces judiciaires أقر مجلس الدولة مبدأ تبعه الدولة في الأضرار الواقعة دونها خطأ

منها وبسبب رفض تنفيذ قرار قضائي بقرار هام له صدر في قضية Couitéas يوم ٣٠ تشرين الثاني ١٩٢٣ (٢) . أما الرجل فيوناني مقيم في تونس وقد اشترى أرضاً واسعة المساحة مشغولة من قبل بعض الاهلين الذين رفضوا مغادرة الارض . وقد حصل كويتياس على قرار قضائي يؤيد ملكيته للأرض وطالب تنفيذه الجبري لمنع معارضته في ملكه ، ولكن السلطات رفضت أن تنفذ القرار بالقوة لأسباب تعود إلى المصلحة الوطنية إذ يخشى من تنفيذه حصول اضطرابات دموية . ولم يشأ مجلس الدولة أن ينظر في الاعتبارات التي حملت الحكومة على هذا الموقف ، وإنما اكتفى بأن قضى عاها بالتعويض لكويتياس الذي اشتكى إليه من الضرر اللاحق به بسبب رفض القوى المسلحة تنفيذ القرار القضائي . على أنه إذا كان الامتناع عن تنفيذ القرار القضائي لا يستند إلى ضرورات الأمن العام فإنه يكون عبارة عن خطأ فادح ويوجب التبعة لهذا الخطأ . وقد طبق مجلس الدولة هذا المبدأ ، مبدأ التعويض عن الأضرار اللاحقة

(١) انظر ص ٥٦٥-٥٦٦ من كتاب Waline المشار اليه آنفاً ص ٣٥ .

(٢) المصدر السابق ص ٥٦٤

بسبب عدم تنفيذ قرار قضائي استناداً إلى ضرورات الأمن العام ، في قراره الصادر في ٣ حزيران ١٩٣٨ في قضية امتناع أحد المحافظين عن تنفيذ قرار قاضي الأمور المستعجلة بإخلاء أحد المعامل ، لأن المحافظ خشي من وقوع اضطرابات بالأمن بسبب هياج العمال ، وما يزال المجلس يطبق هذا المبدأ .

٦ — التبعة الادارية بسبب القوانين Responsabilité du fait des lois :

لقد أضحى مبدأ المساواة أمام الاعباء العامة راسخاً في الحقوق العامة المعاصرة ولهذا يطبقه مجلس الدولة الفرنسي حتى في الحالات التي يؤدي فيها القانون نفسه الى ايقاع ضرر خاص بأحد الافراد ، إذ لا يمكن تفسير سكوت القانون نفسه عن التعويض بأنه رفض لمبدأ التعويض للمتضرر عن الضرر الذي أنزله به القانون بشكل خاص . وعلى هذا فان مجلس الدولة يشترط ألا يكون في نص القانون ولا في الاعمال التحضيرية للقانون أو في ملاساته ما يشير الى نية المشرع في رفض التعويض . على ان اشتراط كون الضرر خاصاً بالمتضرر هو الذي يستبعد التعويض في أغلب الاحيان لصعوبة وجود مثل هذه الحال .

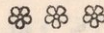
٧ — التبعة بسبب عمل القاضي Faif du juge : هل يمكن تحميل الدولة تبعة

أعمال القضاة إذا اوقعت ضرراً بالافراد ؟ إن قوة القضية المقضية من جهة هي التي تحول دون الطعن بقرارات القضاء وإقامة أي دعوى بسببها على الدولة ، ثم إن التدابير التي يلجأ اليها قضاة النيابة من جهة ثانية ، ولو أدت الى ايقاف الارباء مدة طويلة من الزمن حتى تثبت براءتهم ، انما تبرر بضرورة الكشف عن العدالة ولهذا لا تتحمل الدولة أية تبعة من جراء أعمالهم . على أن القانون الفرنسي الصادر في ٨ حزيران ١٨٩٥ يوجب على الدولة التعويض على الافراد اذا حكموا في دعوى جزائية ثم توفرت أسباب إعادة المحاكمة فتبينت براءة المحكومين .

على أن الدستور السوري الجديد لعام ١٩٥٠ ينص في الفقرة الحادية عشرة من المادة العاشرة على ما يلي « لكل شخص حكم عليه حكماً مبرماً ونفذت فيه العقوبة

وثبت خطأ الحكم أن يطالب الدولة بالتعويض عن الضرر الذي لحق به ، وهكذا يشترط الدستور تنفيذ العقوبة لحصول الحق بالتعويض تنفيذاً جزئياً أو كلياً بطبيعة الأمر . ولكنه يرجع سبب التعويض الى الخطأ في الحكم مما يجعل هذه الحالة في سنورية أقرب الى أن تحشر في حالات ضمان الاضرار الناجمة عن الخطأ بدلا من أن تضم الى هذه الحالات الاخرى .

هذا ختام بحثنا في النشاط الاداري وننتقل الآن الى الباب الرابع من هذا الكتاب ويبحث في القضاء الاداري .



الباب الرابع

في

القضاء الإداري

ندرس في هذا الباب أولاً نشوء القضاء الإداري المستقل وأسبابه التاريخية وضرورته اليوم، ثم نبحث في اختصاصه ونطاق عمله، ثم نلقي نظرة على تاريخ القضاء الإداري السوري من عام (١٩١٨) إلى الوقت الحاضر (١٩٥٣)، ونختتم البحث بمسألة عن دعوى الإبطال التي تنتظر فيها الآن المرفوعة الإدارية لدى محكمة التمييز.

الفصل الأول

القضاء الاداري

أسبابه بالامس وضرورته اليوم

نشوء القضاء الاداري في فرنسا
وأسبابه التاريخية وتحول سبب وجوده مع
الزمن وضرورته اليوم، اضطراب القضاء الاداري
في سورية في تاريخها القريب وزواله وضرورة
عودته الى الوجود .

يقصد بهذا التعبير « القضاء الاداري » مجموعة المحاكم الادارية المستقلة عن مجموعة
المحاكم العادية والتي تنظر في قضايا ادارية عيَّنها القانون على وجه التحديد (كما كان
الامر في سورية مثلاً يوم كان لها قضاء اداري) او اتخذت لنفسها بنفسها حق النظر
فيها بسبب يرجع الى تاريخ تشكيل هذه المحاكم الادارية ونشؤها (كما هو الامر
بالنسبة الى فرنسا) .

وكما تقوم من فوق المحاكم العادية هيئة عليا هي محكمة التمييز ، فانه تقوم من
فوق المحاكم الادارية محكمة تسمو عليها جميعاً وتتوَّجها وهي بالنسبة الى فرنسا حتى
وقتنا الحاضر مجلس الدولة Conseil d'Etat وقد كانت تتمثل في سورية في مجلس
الشورى قبل الغاء هذا المجلس بالقانون ٨٢ المؤرخ في ١٩٥١/١/٣١ .

وهكذا يتألف القضاء الاداري لذن من محاكم ادارية أولى نسميها المحاكم الادارية الدنيا ثم يقوم مجلس الدولة من فوقها يهيمن على أعمالها وتستأنف أو تميز اليه قراراتها فيوحد بين اجتهاداتها ويوجهها في أحكامها ، كما يحكم مباشرة وب نفسه في سائر القضايا التي لم يرد نص صريح على إعطاء حق النظر فيها الى احدى المحاكم الادارية الدنيا ، وهكذا يكون مجلس الدولة أو مجلس الشورى صاحب الولاية العامة في سائر القضايا الادارية ، فان لم توجد لبعضها محكمة ادارية دنيا تنتظر فيها قبله ، فانه ينظر فيها هو نفسه بصورة مباشرة وبالدرجة الاخيرة .

وسنرى الآن كيف نشأ القضاء الاداري في فرنسا واستقر مع الزمن وكيف كان أمره في سورية في تاريخها القريب .

نشوء القضاء الاداري في فرنسا ونحوه سبب وجوده :

لقد كانت فرنسا أسبق الدول في العصور الحديثة الى انشاء قضاء اداري مستقل عن القضاء العادي وقد رأينا الدوافع التي حدث بها الى ذلك وكيف استقر القضاء الاداري في كيانها الحقوقي على مر الزمن حتى غدا جزءاً لا يتجزأ من هذا الكيان (١) .

وقد بينا حين استعرضنا نشوء الحقوق الادارية كيف ترافق نشوءها مع نشوء القضاء الاداري نفسه ، هنالك عرفنا كيف أن الأصل في إحداث القضاء الاداري في فرنسا تأمين حقوق الافراد قبل الادارة على أن يراعى جوانب الادارة ويرجع الصالح العام الذي تمثله على المصالح الخاصة للافراد قدر الامكان ، وهذا على أن تبقى الادارة في منجى من القضاء العادي فلا يسمح له بالنظر في قضاياها وإنما تنظر أمام قضاء إداري مستقل عنه تمام الاستقلال .

وما ذلك الا لأن القضاء العادي كان يتمثل قبل الثورة الفرنسية بما كان يسمى

(١) انظر هذا الكتاب ، ص ٦٢ — ٧٠ .

آئذ بالبرلمانات Parlements ، وكانت هذه الهيئات القضائية تملك حق تسجيل المقررات الادارية وحق الاعتراض على أعمال السلطة الادارية ومحاكمة رجال الادارة فان هي امتنعت عن تسجيل المقررات عطلتها ومنعت نفاذها وإن أرادت فانها تحاكم أحد رجال الادارة ، مما يشل أعمال السلطة الادارية في الحالين ويستدعي تدخل الملك لاجبار البرلمانات على التسجيل أو لمنعها من محاكمة رجال السلطة الادارية باعتبار أن الحق في ذلك كله يعود في الاصل للملك والبرلمانات إنما تنوب عنه ولهذا فان في وسعه أن يباشر حقوقه بنفسه وبذلك كان يوقف تدخل البرلمانات حين يحلوه وينبغي الادارة ، ولكن هذا لم يكن مرتبطاً بقاعدة أو مؤيداً بغير أهواء الملك نفسه !

من أجل ذلك كتب رجال الثورة في دساتيرهم توصفاً ينة تمنع القضاء العادي من عرقلة أعمال الادارة ، فاذا السلطة الادارية في أعقاب الثورة تنجو من كل رقابة وتغدو صاحبة الحق المطلق في أعمالها فليس أمام الأفراد حق المراجعة القضائية ضد هذه الأعمال ولم يبق في يدهم إلا مراجعة الادارة نفسها عن طريق الشكوى Recours gracieux تقدم الى رجل الادارة نفسه اشتكاه على العمل الصادر عنه أو عن طريق الظلامة R. hiérarchique تقدم الى رئيسه اشتكاه عليه وكانت الادارة في الحالين تجمع صفة الخصم وصفة الحكم .

من هذه النقطة بالذات بدأت أول خطوة في إحداث القضاء الاداري المستقل ، فالمراجعة الادارية التي بقيت وحدها للأفراد لم تكن تكفي لاعادة الحقوق الى نصابها لان شأنها شأن مراجعة الأفراد بعضهم بعضاً في خصوماتهم وهي نادراً ما تعيد اليهم حقوقهم ولهذا يذهبون الى القضاء ، وما الادارة الا مجموعة من الأفراد ينطقون باسم الادارة لا بأسمائهم على أنهم لا ينسون فرديتهم ولذلك قد لا تنفع المراجعة الادارية معهم فلا بد إذن من فتح طريق القضاء أمام الأفراد المتضررين من الادارة . وقد أشرنا من قبل الى الصعوبة التي واجهها آئذ رجال الثورة حين بحثوا عن أثر مبدأ فصل السلطات في الحقوق الادارية ، فلم يكن بالامكان مطلقاً الرجوع الى القضاء العادي وإعطائه حق النظر في قضايا الادارة بعد الذي كان من شأنه قبل الثورة من

شل عمل السلطة الادارية وعرقلة مشاريعها الاصلاحية ، ولا كان من الممكن بالمقابل إحداث قضاء مستقل صحيح لينظر في شؤون الادارة لأن مبدأ فصل السلطات كان بشكله القاسي العنيف ما يزال حاجر الزاوية في بنیان ما بعد الثورة فكان المخرج من هذا المأزق الحل الذي أبدعه نابليون في دستور العام الثامن الذي صدر في ١٢ كانون الاول ١٧٩٩ وأعاد الى الوجود مجلس الدولة Conseil d'Etat.

وقد كان مجلس الدولة معروفاً قبل الثورة إذ كان بمثابة مجلس وزراء استشاري الى جانب الملك دون أن يكون له أثر حقيقي قوي في سير أعمال الدولة . فلما أعاده نابليون باسمه الذي كان عليه قبل الثورة أقامه الى جانبه وأعطاه مهام جديدة ومنها النظر في شكاوي الأفراد من الادارة فيعد المجلس مشاريع المراسيم الفاصلة في هذه الشكاوي ويعرضها على نابليون ، فكان هذا المجلس إذن نواة القضاء الاداري في فرنسا . وليس ثمة شك في أن أول صورة لمجلس الدولة بعد الثورة كانت صورة باهتة لا توحى بما سيكون عليه القضاء الاداري فيما بعد ، بل كان في صلاحياته المجلس نفسه أمور يناقض بعضها بعضاً كما رأينا بالتفصيل من قبل (١) فكان المجلس يمثل بدوره الخصم والحكم في بعض المقررات الادارية إذ يستشار فيها قبل وضعها ثم يشتكى إليه نفسه منها .. ولكن مجلس الدولة أضحى مع الزمن محكمة إدارية حقيقية إذ تحول سبب وجوده حين استقر في الأذهان ضرورة فصل القضاء العادي عن القضاء الاداري لا لمجرد الخشية من تدخل القضاء العادي في قضايا الادارة فقد انطوى هذا السبب الأصلي مع الأيام وقام مقامه تخصص القضاة الاداريين فالحرص على عدم تدخل القضاء العادي في قضايا الإدارة هو الحرص على أن تكون هذه القضايا في يد قضاة ينصرفون لها وحدها ويفصلون فيها وفق قواعد الحقوق الادارية ؛ وكذلك لم يعد ثمة شأن لمبدأ فصل السلطات الذي تحجر في السنين الأولى بعد الثورة حتى كان يحول دون رؤية القضاء العادي أمور الإدارة ودون قيام قضاء مستقل لرؤية هذه القضايا لئلا تتمزق وحدة القضاء ، وقد زال هذا السبب بدوره مع الأيام حين غدا مبدأ

فصل السلطات فكرة تقبل النقاش والتعديل وتحول إلى مبدأ تعاون السلطات ، وفي نطاق هذا التعاون نشأ مبدأ التفريق بين الوظائف *Séparation des fonctions* فالسلطة ^{التفديرية} للإدارية تمتنع عن ممارسة عمل السلطة القضائية ^{محتى} في القضايا الادارية وتركها للمحاكم الادارية ، والمحاكم الادارية المحدثة تبقى في نطاق القضايا التي تختص بها فلا تتعدى على نطاق الاختصاص المحدد للسلطة القضائية العادية ، وكل يعمل على خدمة الحق والعدالة والصالح العام .

وقد حدث هذا التحول في فرنسا على يد مجلس الدولة نفسه إذ أنشأ من نفسه قضاء ادارياً صحيحاً مستقلاً ، ورافقت السلطان التشريعية والتنفيذية خطواته تؤيدانها فعلاً ونصاً ، وما لبثت أن صدرت أحكام قانونية تنظم كيان مجلس الدولة وعمله اعتباراً من المرسوم المؤرخ في ١١ حزيران ١٨٠٦ الذي أعقبه إرادتان صدرتا في ٢ شباط و ١٢ آذار ١٨٣١ فالقانون المؤرخ في ١٩ تموز ١٨٤٥ فالقانون المؤرخ في ٢٤ أيار ١٨٧٢ ، وغدا مجلس الدولة هو المحكمة العامة في القضايا الادارية بمعنى أنه إذا لم يوجد نص قانوني خاص يعطى ولاية النظر في قضية من القضايا الادارية إلى محكمة إدارية معينة من المحاكم الدنيا التي وضعت دون مجلس الدولة ، فإن هذه القضية ترفع الى المجلس . أما المحاكم الادارية الدنيا التي أحدثت دونها فأهمها مجلس المحافظة *Conseil de préfecture* ولجان إدارية مختلفة ، والضابط في صفقتها كمحكمة إدارية هو أن تكون قراراتها قابلة للاستئناف أو التمييز أمام مجلس الدولة ، وهكذا تؤلف المحاكم الادارية وحدة قضائية متماسكة مستقلة يتوجهها مجلس الدولة إلى جانب الوحدة المقابلة لها أي الى جانب المحاكم العادية التي تقوم من فوقها محكمة التمييز .

ولقد نشأ القضاء الاداري في الاصل من أجل حماية الدولة لان القضاء العادي كان قبل الثورة يهزقل أعمال السلطة الادارية ، وهذه لا يمكن أن يُنظر اليها كما يُنظر الى الافراد والقاضي العادي إنما تعود أن ينظر في قضايا الافراد مساوياً بينهم لا رجح جانباً على جانب .. ولقد راعي القضاء الاداري هذه الحقيقة فأقام منذ أيامه

الأولى مبدأ عدم التساوي بين الإدارة والأفراد لان في يد الإدارة سلطة وهي سلطة ضرورية يؤيدها وازع له شأنه في الحياة العامة هو الصالح العام الذي تحيا في ظلاله الإدارة وتعمل من أجله ، ولكن في يد الأفراد بالمقابل حقوقاً واجبة الاحترام ، فالتوفيق بين هذه السلطة التي تمثل رجحان كفة الإدارة في عملها وبين الحق الصريح الذي يدعي به الفرد هو العمل الفني الدقيق الذي قام به مجلس الدولة ، ولهذا أبدع مع الزمن قواعد جديدة هي قواعد الحقوق الادارية مستبعداً في ذلك تطبيق قواعد الحقوق المدنية على الخصومات بين الإدارة والأفراد ، وبذلك حفظ سلطة الإدارة وضمن حقوق الأفراد .

غير أنه ما من شك في أن مجلس الدولة بدأ يحايي الإدارة على حساب الأفراد كما رأينا من خلال دراساتها الآتفة للأعمال الادارية المختلفة ولكنه ما لبث أن استقر على فكرة جديدة ثابتة هي أن الموازنة بين الصالح العام وبين المصالح الخاصة للأفراد لا تعني ضياع حقوق الأفراد وإنما تعني الحفاظ على امتيازات الإدارة وسلطانها على أن تؤدي ثمن أخطائها إذا ما أساءت استعمال سلطتها أو تجاوزت الحدود القانونية لتلك الامتيازات ، وهكذا كان مجلس الدولة يرجح جانب الدولة في الحق والسلطة معاً ثم تحول اجتهاده مع الزمن لما زالت من الرؤوس أو هام حماية الدولة على حساب الأفراد فما وجدت الدولة إلا لخدمة الأفراد فما ينبغي لها أن تفتت على حقوقهم ، وأضحى مجلس الدولة اليوم يري للإدارة سلطتها وحدها ويصون حق الأفراد ، ثم يبلغ من جرأته في اجتهاده أن يرجح جانب الأفراد وبخاصة في ما رأيناه من قضايا التبعية الادارية حين يحكم للأفراد على الدولة ولو لم تكن مخطئة في أعمالها التي سببت الضرر للأفراد ، وبذلك سما مجلس الدولة بنفسه سموً بعيداً وأبدع قواعد فوق القانون ليستلهم منها قواعد الحقوق الادارية ، فزاد مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة وهو مبدأ دستوري فوق مستوى القانون ، ومنه يستلهم المجلس القواعد التي راح يحكم بموجبها على الدولة في قضايا التبعية الادارية .

وبتعبير آخر نقول ان الامر الذي يجهد القضاء الاداري حتى الآن في ألا يمس

بل يميل الى أن يطلق يد الادارة فيه هو امتياز التنفيذ المباشر Privilège d'action أو كما يقول Hauriou أيضاً امتياز سبق Privilège du préalable على أن تكون الادارة مسؤولة عن أعمالها التي تجرئها بسبب هذا الامتياز. وتوسعت نظرة القضاء الى تبعة الادارة حتى يكاد يتقل على الادارة لانه يميل شيئاً فشيئاً الى قبول طلبات التعويض المتكاثرة التي يقدمها الأفراد ادعاءً على الدولة ، حتى ولو لم يكن ثمة خطأ مباشر من الدولة أوقع الأضرار بالأفراد . لقد اندفع القضاء الاداري في اجتهاده الجديد يعمل على هدي مبادئ الحقوق العامة والنظرة الاجتماعية الجديدة الى الدولة ، الدولة المسؤولة عن مراعاة المساواة بين الأفراد أمام الأعباء العامة ، فاذا ما حدث حادث يمت الى الدولة بسبب فأوقع بالفرد ضرراً يُخل بهذه المساواة كان الفرد في نظر القضاء الاداري صاحب حق في نوال التعويض من الدولة ، وبذلك أضحي مجلس الدولة حامي الأفراد بعد أن كان حامي الدولة ، فحماية الافراد ضمن قواعد المنطق والعدالة هي في الحقيقة حماية لاستمرار وجود الدولة .

ان هذا الفكر الجديد هو الذي يملئ اليوم ضرورة القضاء الاداري كوحدة قضائية مستقلة عن القضاء العادي لان العمل الذي ينهض به القضاء الاداري عمل نسيج وحده فلا يمكن أن ينهض به القضاء العادي الذي يحيا في ظلال أحكام الحقوق الخاصة ويزن حقوق الافراد بموازين القواعد المكتوبة التي تغله وتقيد ، فالقضاء الاداري درج على ابداع أحكامه بنفسه وبقوة اجتهاده ، ومضى هذا الاجتهاد يواكب الحضارة ويتأثر بالمفاهيم الجديدة التي تؤلف بين الافراد في الدولة والتي تبين سبب وجود الدولة ودور الادارة الحقيقي في الحفاظ على سائر حقوق الافراد في الدولة . وبوازع من هذا كله فان الدول التي استقر فيها القضاء الاداري تنشيء القضاة الاداريين تنشئة خاصة فتختار لهذه المهمة رجالاً يتحلون بأخلاق القضاة وكفاءتهم ثم تطلعهم على أعمال الادارة فيمكثون في دوائرها ردحاً من الزمن ويتصلون بالأفراد على اطراف السلطة ليدرکوا حقيقة موقف السلطة من الأفراد وموقف الأفراد من السلطة . ويُفترض في القضاة الاداريين فوق هذا كله أن يكونوا على تتبع مستمر لأحكام الحقوق

الادارية المقارنة في الفقه والاجتهاد وأن يقفوا على تواتر الاجتهاد في نقطة معينة أو على تحوله والأسباب التي تلي ذلك التواتر أو هذا التحول .

إن هذا الفكر الجديد الذي ينبغي أن يتحلى به القاضي الاداري بعيد كل البعد عن الجؤ الذي فرضته النصوص المكتوبة وأملاء التعامل الرتيب على القضاء العادي فما يستطيع أحد من القضاة العاديين أن يرى في وقت واحد قضايا مدنية عادية وقضايا أخرى ادارية إلا إذا أتيح له أن ينشئ نفسه أو تنشئه الدولة تنشئة خاصة يستطيع معها أن يضع نفسه في الجؤ الاداري حين ينظر في القضايا الادارية ، ومن البديهي أن استقلال القضاء الاداري أضمن لحسن النتيجة وان انفصال القضاء العادي وانصرافه إلى شؤونه وحدها أجدى على الدولة ، فتبقى القضايا الادارية في يد قضاء مستقل يقوم على مبدأ الاختصاص ، الاختصاص المبني على فكر جديد يتطلب أشخاصاً واعين لأعمالهم هذه المتميزة بطبيعتها وبطبيعة النصوص التي تطبق عليها ، الاختصاص المبني على مبدأ أصيل في القضاء الاراري هو حق القاضي في إبداع قواعد الحقوق الادارية الجديدة المتجددة باجتهاده الجريء سواء عند فقدان النصوص أم عند وجودها فالاجتهاد الجريء لا يعدم حجة للخروج على النصوص والقاضي الاداري يحكم بقواعد الحقوق العامة وهذه لا تتعجر ولا تتجمد بل تنصاع لدورة الأيام وتقلب الأفكار واتجاهها صُعداً نحو الكمال ، والحقوق العامة في القضايا الادارية لا تعتمد على التشريع وحده ، بل تتفجر من اجتهاد القضاء الاداري كما يتفجر الماء من ينبوع !

ضرورة القضاء الاداري في سورية :

ذلك شأن القضاء الاداري في فرنسا . أما سورية انني أطلت على العالم دولة مستقلة في حدودها الضيقة الصغيرة منذ ثلاثين عاماً فانها انضمت الى الدول الآخذة بالنهج الفرنسي في حياتها الادارية إلا فيما يتعلق باحداث القضاء الاداري المستقل الذي يعتبر من مميزات ذلك النهج الاداري . ونستطيع أن نقول ان حياة القضاء الاداري في سورية (وسنتولاها بالتفصيل في الفصل الثالث من هذا الباب) كانت

صورة مضطربة في عصر يتجه فيه القضاء الإداري على العكس نحو البناء والاستقرار والاستقلال ، ولا أدل على ذلك من مصر في الدول العربية وانكلترا في الدول الغربية وقد كانت انكلترا تنكر الحقوق الإدارية وتستبعد فكرة المحاكم الإدارية فاتجهت في السنوات الأخيرة نحو إحداث القضاء الإداري في بلادها .

لقد أصبح تطبيق النهج الإداري السكامل أي تطبيق قواعد الحقوق الإدارية الجديدة المتجددة تحت رعاية قضاء إداري جديد متجدد في اجتهاده وأفكاره مقياساً لرقى الدولة وتقدمها في طريق الحضارة الحقة التي تبنى على تحقيق الألفة بين الأفراد في المجتمع حين يجتمعون على الولاء للدولة التي خلقت في سبيل خدمتهم ونظمت دوائرها لسداد حاجاتهم واعتبرت أموالها مجموع أموالهم فلا تصرف إلا في الوجوه التي تنفعهم وتكون في الوقت نفسه صندوق الضمان لكل فرد تعرض في المجتمع للآذى بسبب الدولة !

لقد أيقنت أكثر الدول في العصر الحديث أنه لم يعد في الوسع الاستمرار على تطبيق قواعد الحقوق الخاصة في إدارة الدوائر العامة التي تنظمها الدولة ، فالحقوق الخاصة قائمة في الحقيقة على فكرة المنفعة الخاصة في حين أن الدوائر العامة تنزه عن هذه الفكرة فهي تستهدف سداد حاجة عامة وتساهم عن طلب الكسب وتسعى إلى خدمة الأفراد خدمة مجانية دائمة منتظمة ، وتلك صفات تتطلب أن يكون باب الانتفاع من الدوائر العامة مفتوحاً أمام الجميع بلا استثناء وأن تسهر الدولة على حسن سيرها وأن تدخل التعديلات عليها في حينها كيها تزيد انتفاع الأفراد منها كلما دعت إلى ذلك ضرورة فنية أو اجتماعية أو توسع في الحاجة العامة .

ولئن جاء تشريعنا الإداري في سورية ناهلاً بالضرورة من ورد الحقوق الإدارية الفرنسية إذ كان في أكثر مراحل حياتنا السياسية بين (١٩٢٠ و ١٩٤٣) في يد السلطة الفرنسية (١) فإن قضاءنا الإداري مع ذلك لم يعرف حياة مستقرة حتى أنه لم

ينشأ نشأة صحيحة الا في عهد قريب أي اعتباراً من عام ١٩٤١ ولم يدم عهده مع ذلك عشر سنين في هذه الفترة الاخيرة من حياته ..

وهكذا تبدو الادارة في تشريعنا الآخذ عن الاسلوب الفرنسي قائمة على مبدأ الصالح العام ، متمتعة بامتيازات جمة أبرزها الامتياز التنفيذي ، متفوقة في السلطة على الذين يتصلون بها بأعمالها راجحة في الحق والسلطة على بعضهم كما هو شأنها مع الموظفين العاملين على خدمتها وفق أحكام تذهب ببعض حرياتهم أمام الادارة ، أو كما هو شأنها مع المتعاقدين معها فيما يتعلق برجحان ارادتها في تبديل شروط العقد أو الغائه الخ . . . ولكن الحقوق الادارية الكاملة وضعت الى جانب هذا كله قواعد تدفع عن الأفراد ظلم الادارة أو تضطر الادارة للتعويض عليهم حين تؤول أعمالها الى الاضرار المادية وحتى المعنوية بالأفراد ، وهذه القواعد لم تستمدها الحقوق الادارية من القانون وإنما جاءت على يد الاجتهاد الذي لعب دور المشرّع ، وأملى القواعد الواجبة التطبيق بتواتر أخذه بها بعد أن يخلقها خلقاً من عنده لأول مرة ! ولهذا كان الأخذ بامتيازات الادارة في التشريعات النازمة لها دون إقامة القضاء الاداري الذي يطبق بقية قواعد الحقوق الادارية بالمقابل لمصلحة الأفراد على الادارة ناهلاً في تطبيقها من ورد الاجتهاد الذي جعل من الحقوق الادارية وحدة متكاملة تصدر عن التشريع والقضاء معاً لا عن التشريع وحده ، إن الأخذ بامتيازات الادارة وحدها في سورية دون إقامة القضاء الاداري الى جانبها كان من عوامل اضطراب حياتنا الادارية وتأخرنا في ميدان تطبيق الحقوق الادارية تطبيقاً كاملاً يحقق الوحدة الواجب توفرها عند تطبيق قواعد هذه الحقوق إذ ينبغي أن تطبق وهي كتلة واحدة يتم بعضها بعضاً لا أن يؤخذ ببعض أحكامها دون بعض .

إن الذي حدث في سورية هو أن القضاء العادي كان في أكثر الأحيان هو الذي ينظر في قضايا الادارة وما كان بطبيعة الأمر واعياً لقواعد الحقوق الادارية مدركاً موقف القاضي الاداري وحقه الكامل في الاجتهاد والابداع . وإنما كان

القضاء العادي يلتزم تطبيق قواعد الحقوق المدنية التي تعود تطبيقها في شؤونه الأخرى وبذلك أضاع على الأفراد حقوقهم التي يبدعها الاجتهاد دون أن يقوم من ورأيها نص صريح ، فالقاضي العادي لا يحكم إلا بالنص الصريح .! وليس تفوق الدولة هذا على الأفراد والذي يكرم الدولة لأن رعاية حقوق الأفراد بمقابل امتيازات الادارة ، إنما تضمن تحقيق التوازن المطلوب في المجتمع ومثل هذا التوازن قوام وجود الدولة في العصر الحديث !

وتسير الدول في هذا العصر الحديث نحو تأكيد استقلال القضاء الاداري فيجيء الدستور السوري لعام ١٩٥٠ على العكس ، يلغي القضاء الاداري فلا يبقى منه إلا قضاء الابطال تقوم به غرفة إدارية لدى المحكمة العليا ذات الطابع الدستوري ، وتزول المحكمة العليا مع الانقلاب الرابع الذي وقع بين ٢٩ / ١١ / ٣ و ١٢ / ١٩٥١ وتحث غرفة إدارية لدى محكمة التمييز في مطلع عام ١٩٥٢ فلا يبقى من القضاء الاداري إلا ظل ضئيل ، وعلى الرغم من استقلال هذه الغرفة الادارية في عملها فانها مع ذلك إنما ضمت إلى القضاء العادي وجعلت جزءاً من محكمة التمييز ..

لهذا كان لزاماً علينا أن ندعو إلى ضرورة عودة القضاء الاداري الذي ينظر في سائر شؤون الادارة مستقلاً عن القضاء العادي ، ويطبق فيها قواعد الحقوق الادارية كوحدة متكاملة فيرجع اليه الافراد ليصونوا حقوقهم من تعسف الادارة في استعمالها لامتيازاتها ، ويقوم عليه رجال مختصون يجمعون إلى حكمة القضاء حنكة الادارة ، رجال عاشوا مع الادارة وعانوا مواقفها فيصونونها من تعسف الافراد في الوقت نفسه إذا هم بالغوا في الاستمسك بقواعد الحقوق العامة وجعلوا منها ذريعة لعرقة أعمال الادارة أو أقاموها حجة يستترون وراءها ليشغلوا كاهل الدولة بطلبات التعويض التي لا يستحقونها في الحقيقة لأنهم يريدون أن يثروا على حساب الدولة .. فالقاضي الاداري أقدر على التبصر بهذه الأمور من القاضي المدني .

وهكذا اذا كان يحدو بنا إلى الدعوة للاستمسك بالقضاء الاداري الأمل في أن نرى هذا القضاء عاملاً على صيانة حقوق الأفراد والدّود عن حرياتهم العامة

والسعي للحفاظ على المساواة الحقيقية بينهم أمام الاعباء العامة ، فاننا لا تتعلق بهذا فحسب ، بل نعتقد ان الدولة الناشئة محتاجة إلى القاضي الاداري الذي يصونها في الوقت نفسه من شطط الأفراد ، ومثل هذا القاضي لا يكون إلا رجلاً توفرت له الثقافة الحقوقية الادارية من جهة ليكون أهلاً للدراسة البصيرة والحكم الصحيح ، والمعرفة المباشرة لأُمُور الادارة من جهة ثانية كأن يكون مارسها بنفسه فالتقى بالناس على أطراف السلطة وعرف اساليبهم في الاستهتار بحقوق الدولة والطمع بأموال الدولة وميَّز الحق منهم من المبطل في موقفه من الدولة .

إن هذا القاضي الاداري مدعو لتطبيق أحكام الحقوق الادارية المتميزة من الحقوق المدنية وهو مدعو ايضاً ليصدر أحكاماً متحررة من أغلال النصوص مستمدة من روح التشريع لا من حروفه ناهلة من مبادئ الحقوق العامة التي تدرس سبب وجود الدولة وعلاقة الأفراد بالدولة وهو مدعو أخيراً إلى ان يستطلع في كل قضية تعرض له قرارات المحاكم الادارية التي سبقتنا عشرات السنين في حياة القضاء الاداري وخلفت ثروة من الاجتهاد هي التي توجه الحقوق الادارية الحديثة في العالم الحديث .

إن في بقاء قضايا الادارة أمام القضاء العادي ضياعاً للحقوق الادارية المتجددة المتحررة المنطلقة من إसार الحقوق الخاصة القاسية المتحجرة فالحقوق الادارية لا يصونها إلا أن يعود القضاء الاداري الصحيح القائم على استقلال المحاكم الادارية بالنظر في كافة القضايا الادارية . وها نحن أولاء ندرس في الفصل التالي اختصاص القضاء الاداري .

الفصل الثاني

اختصاص القضاء الاداري

نطاق أعماله وأصول المحاكمة أمامه

اختصاص القضاء الاداري في فرنسا
ودور محكمة الخلافات وطريقة عملها ،
اختصاص القضاء الاداري في سورية ، كلة
في اصول المحاكمة أمام القضاء الاداري بوجه عام

لم يكن أمام القضاء الاداري في بداية حياته قواعد معينة يطبقها في عمله فاذا هو
يشرع بنفسه قانون نفسه فينشئ الحقوق الادارية باجتهاده سواء منها ما يتعلق بالقواعد
الواجبة التطبيق على القضية المعروضة أمامه أم على اختصاصه أو عدمه في النظر في
قضية دون أخرى والاصول التي يتبعها في عمله . وكان من الطبيعي أن يقع النزاع على
الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الاداري فأحدث المشرع في فرنسا محكمة
الخلافات للفصل في النزاع الایجابي أو السلبی على الاختصاص بين المحاكم العادية
والمحاكم الادارية وبدأت عملها اعتباراً من عام ١٨٧٢ فشذبت قواعد اختصاص
القضاء الاداري وأحكامها واستمرت قائمة من ورائها تدعّمها وتهدي الى الطريق
المحكمة التي تفضل عن الطريق .

وسندكر الآن كلمة موجزة عن اختصاص القضاء الاداري في فرنسا وننتقل بعدئذ
الى اختصاص القضاء الاداري في سورية يوم كان قائماً بشكل قريب من الصحيح ونختتم
البحث بكلمة عن أصول المحاكمة أمام القضاء الاداري بوجه عام .

اختصاص القضاء الاداري في فرنسا :

بدأ القضاء الاداري الفرنسي عمله في فراغ من النصوص وكان يملأ هذا الفراغ بمعامله واجتهاده ، وكان هذا القضاء لا يسلم من مزاحمة القضاء العادي قبل عام ١٨٧٢ ثم ضمن له المشرع استقلاله بعدئذ حين أحدثت محكمة الخلافات ، ومن هنا نشأت نظريتان في اختصاص القضاء الاداري الفرنسي سنلقي عليهما نظرة ونبحث بعدئذ في تشكيل محكمة الخلافات وعملها .

١ - نظريتان في اختصاص القضاء الاداري :

نظر الفقهاء الى القضايا التي كان يفصل فيها القضاء الاداري قبل عام ١٨٧٢ فطلعوا بنظرية معينة في اختصاص هذا القضاء بقيت نظرية تاريخية لأن النظرية العملية هي التي استقر عليها الرأي بعد قيام محكمة الخلافات :

١ — فالنظرية الاولى التي يمكن ردها الى ما قبل عام ١٨٧٢ تقوم على التفريق

بين نوعين من الأعمال الادارية : الأعمال التي تتصف بطابع السلطة ، والأعمال الادارية الاخرى التي لا تحمل هذا الطابع ، فالأعمال الأولى هي التي ينظر فيها القضاء الاداري والأعمال الثانية هي التي ينظر فيها القضاء العادي . والنظرية بمحد ذاتها معقولة لولا أن الفقهاء الذين نادوا بها لم يضعوا خطوطاً واضحة المعالم للتفريق بين نطاق أعمال السلطة ونطاق الأعمال الادارية الاخرى . لإنهم على العكس أقاموا التفريق بينها على قاعدة الأمر الذي توجهه الادارة فحيث يكون الأمر يكون عمل السلطة . وبهذا استبعدوا من نطاق أعمال السلطة أعمالاً إدارية هي من صميم أعمال السلطة كالعقود الادارية التي تبين فيها سلطة الادارة بشكل واضح لا يقبل الجدل بل إن أكثر الامور المتعلقة بسير الدوائر العامة تصبح في هذه النظرية في عداد الأعمال الادارية العادية التي تُعطى ولاية النظر فيها الى المحاكم العادية مع أن سلطة

الادارة إنما تتحقق في تسيير الدوائر العامة . وبذلك تنحصر هذه النظرية في أنظمة الضابطة تقريباً لأن الاوامر إنما تتجلى فيها بشكل خاص . . وهذا هو الذي أسقط النظرية ، لان القاعدة التي وضعت لتدعمها هي التي ذهبت بها وهي قاعدة الأمر .

٢ — وأما النظرية الثانية فهي التي سار عليها الاجتهاد اعتباراً من عام ١٨٧٣ وتدعمها قرارات ثلاثة الاول قرار Blanco الصادر عن محكمة الخلافات في ٨ شباط ١٨٧٣ ، وقرار Terrier الصادر عن مجلس الدولة في ٦ شباط ١٩٠٣ ، وقرار Feutry الصادر عن محكمة الخلافات في ٢٨ شباط ١٩٠٨ .

وقد اعتبر قرار Blanco فتحاً في الحقوق الادارية لانه أول قرار وضع هذا المبدأ ، مبدأ اختصاص القضاء الاداري في الامور المتعلقة بتسيير الدوائر العامة وجاء قرار Terrier مستمداً من القرار الاول فوضع القاعدة وهي أن كل ما يتعلق بتنظيم وسير الدوائر العامة المركزية واللامركزية سواء أمارست الادارة عملها بعقد من العقود أم بقرار يعبر عن سلطتها يعتبر عملاً إدارياً هو بطبيعته من اختصاص المحاكم الادارية في سائر وجوه النزاع التي تقع عليه . أو بتعبير آخر إن كل الدعاوى بين الاشخاص العامة فيما بينها المتعلقة بتنفيذ أو عدم تنفيذ دائرة عامة أو بالتنفيذ السيء لها هو من اختصاص الاداري . أما الاستثناء فيكون في الحالة التي تنزل فيها الادارة الى مستوى الأفراد فتجري أعمالها في نفس الشروط التي تجزئها فيها ، وعندئذ فانها تخضع لنفس القواعد التي يخضعون لها وتذهب الى نفس المحاكم التي يذهبون اليها وهي المحاكم العادية . ثم جاء قرار Feutry الصادر عن محكمة الخلافات يؤيد ما ذهب اليه مجلس الدولة في قراره . وما تزال المبادئ التي جاءت بها هذه القرارات الثلاثة تنظم اختصاص القضاء الاداري في فرنسا ، وهذه المبادئ هي التالية :

(١) — المنازعات بين الافراد هي من اختصاص المحاكم العادية وحدها . (الا أن ثمة مع ذلك استثناءات قليلة جداً . يعود سببها الى التشريع القديمة فالخلافات في فرنسا بين صاحب الامتياز في منجم وبين القائمين على السير مثلاً هي من اختصاص القضاء الاداري) .

(٢) — المنازعات التي تكون الادارة طرفاً فيها (سواء في الخصومة بين ادارة وادارة أم بين فرد وادارة) تكون من اختصاص المحاكم الادارية إذا كان موضوع النزاع يتعلق بتفسير دائرة عامة أو بممارسة الادارة سلطات الضابطة ، وفيما عدا ذلك يكون الاختصاص للمحاكم العادية كقضايا أملاك الادارة الخاصة فهي من اختصاص المحاكم العادية .

(٣) — المنازعات المتعلقة بسير الدوائر العامة هي كلها من اختصاص المحاكم الادارية . ولكن يستثنى من ذلك :

أ — الدوائر العامة النازمة لسير القضاء العادي نفسه (ويلحقون بها مصاحبة الاحوال المدنية) فليس للقضاء الاداري ولاية عليها .

ب — الدوائر العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري فالنزاع في اعمالها من اختصاص القضاء العادي .

ج — وحتى في سائر الدوائر العامة الاخرى اذا عمدت الادارة في عملها الى أساليب الحقوق الخاصة فان حق النظر في المنازعات الواقعة بسبب هذه الاعمال يعود للقضاء العادي .

(٤) — وأخيراً فان تفسير المقررات الادارية وتقدير صحتها هما أيضاً من اختصاص القضاء الاداري .

هكذا وضمن هذا النطاق كانت الدعاوي التي تقام على الادارة تنحصر في ثلاثة أنواع :

١ — دعوى الابطال بسبب تجاوز حدود السلطة - Recours en annulation pour excès de pouvoir وهي التي تستهدف إلغاء المقررات الادارية كما سرى بالتفصيل في الفصل الاخير من هذا الباب ، ويقتصر أثر هذه الدعوى على الابطال دون حكم بالتعويض .

٢ — دعوى القضاء الكامل Recours de pleine juridiction وهي دعوى التعويض التي تقام على الدولة في كل نزاع معها بسبب سير الدوائر العامة يؤدي

الى وقوع الاضرار بالافراد سواء بنتيجة التزامات تعاقدية، أم بنتيجة التزامات غير تعاقدية كما في حالات الخطأ الواقع من الادارات العامة أو في الحالات الاخرى التي رأينا أن تبعة الدولة فيها لا تبنى على الخطأ بل على قاعدة المساواة أمام الابعاء العامة (١).

٣ — دعوى التفسير وتقدير صحة المقررات الادارية - Recours en inter

prétation et recours en validité des décisions administratives
أما دعوى التفسير فتكون حين يعترض سير القضاء العادي في قضية من القضايا الداخلة في اختصاصه نص إداري غامض فيعرض هذا النص على القضاء الاداري من قبل أحد الخصوم في الدعوى الأصلية لأعطاء تفسير قانوني له وعندئذ يتوقف سير الدعوى الأصلية الى حين البت في هذا التفسير الملزم بطبيعة الأمر للقضاء العادي في القضية المعروضة أمامه ، وتشكل دعوى التفسير في هذه الحال مسألة مستأخرة (Question préjudicielle) بالنسبة للدعوى العادية الأصلية . وأما دعوى تقدير صحة المقررات الادارية فهي أيضاً تشكل مسألة مستأخرة وهي تتعلق بالنظر في صحة هذه المقررات سواء من حيث شكلها أم من حيث موضوعها فإن عرضت مثل هذه المسألة أمام القضاء العادي إبان نظره في قضية من اختصاصه توقف عنها إلى حين يبت القضاء الاداري بها إذا ما تقدم بهذا الطلب أحد الخصوم ، وتقبل هذه الدعوى بوجه خاص ضد الأعمال التي لا يجوز الطعن فيها بطريق دعوى الابطال كالأعمال الادارية التي ليس لها قوة التنفيذ والتي تصدر عن الادارة بشكل عقود ثنائية الطرف أما المقررات الادارية فهي تقبل الطعن بطريق الابطال مثلما تقبل دعوى تقدير المشروعية .

ذلك هو اختصاص القضاء الاداري في فرنسا وتلك هي الدعاوي التي ينظر فيها، أما الجهاز القائم من وراء هذا الاختصاص لحمايته من تدخل القضاء العادي فهو محكمة الخلافات .

٢ — محكمة الخلافات (١):

استمر القضاء الاداري الفرنسي يعاني مزاحمة القضاء العادي حتى عام ١٨٧٢ دون أن يوجد المرجع القضائي الذي يفصل بينهما ودون أن تعين قواعد هذا الفصل في النزاع بين القضائين .

ثم صدر قانون في ٢٤ أيار ١٨٧٢ يضم في فصله الرابع لإنشاء محكمة للخلافات تتألف برئاسة وزير العدل من ثلاثة أعضاء من مجلس الدولة ينتخبهم زملاؤهم لمدة ثلاث سنين وثلاثة أعضاء من محكمة التمييز ينتخبون من زملائهم أيضاً وهؤلاء الستة يسمون عضوين آخرين ، وعضوين متممين . ويُختار من بين أعضاء المحكمة عضو نيابة الرئاسة لأن حضور وزير العدل أمر نادر . ويقوم بوظيفة النيابة العامة في المحكمة مفوضان للحكومة يؤخذ الأول من القضاء الاداري ، والثاني من القضاء العادي . وتصدر أحكام المحكمة بعد تلاوة تقرير المقرر وسماع مطالعة النيابة العامة وبشروط أن يكون مفوض الحكومة من طرف القضاء العادي إذا كان المقرر من طرف القضاء الاداري والعكس بالعكس ، وتنظر محكمة الخلافات في ثلاثة أمور : حالة الخلاف الايجابي وحالة الخلاف السلبي وحالة وجود قرارين متناقضين .

حالة الخلاف الايجابي *Conflit positif* : يكون الخلاف الايجابي اذا ما نظر

القضاء العادي في قضية على الادارة ورأت الادارة أن هذه القضية من اختصاص القضاء الاداري ولكن القضاء العادي مع ذلك يستمسك بحق النظر فيها . ومن هنا نرى كيف أن إحداث محكمة الخلافات في فرنسا كان في الأصل لحماية الادارة فان من حقها وحدها أن تثير الخلاف الايجابي لكي تأتي بالقضية إلى القضاء الاداري (الذي كان يرجح جانبها على الأفراد قبل أن يتحول اجتهاده مع الزمن الى تأمين التوازن بين سلطة الادارة وحقوق الأفراد) فليس من حق القضاء العادي أو وزير العدل مثلاً

(١) انظر ص ٣٠٧ - ٣١٣ من كتاب Rolland المشار اليه آنفاً ص ٣٤ .

ان يثير الخلاف الايجابي ويطلب الى محكمة الخلافات أن تمنع القضاء الاداري من النظر في قضية ما لانه يقدر أنها من اختصاص القضاء العادي . وانما ينحصر هذا الحق بالادارة وحدها حين تكون لإحدى القضايا التي تهمها قيد النظر أمام القضاء العادي .

حالة الخلاف السلبي Conflit négatif : ينجم الخلاف السلبي عن امتناع كل من القضاء الاداري والعادي عن النظر في دعوى واحدة عرضت على القضاءين بالتتابع فقرر كل منهما عدم اختصاصه للنظر فيها . عندئذ يرفع الطرف المتضرر هذا الأمر الى محكمة الخلافات فتعطي حكماً بالغاء قرار عدم الاختصاص الصادر عن إحدى المحكمتين العادية والادارية .

حالة وجود قرارات متناقضين Contrariété de jugements : وهذه الحالة الثالثة حالة هامة تفرق عن الحالتين السابقتين لأنه لا يدور الأمر هنا حول عرض نفس القضية بنفس شروطها وأطرافها أمام إحدى المحاكم العادية أو الادارية ، وانما يتبدل وجه القضية حين عرضها على المحكمة الادارية بعد عرضها على المحكمة العادية أو العكس . فقد يحدث أن يقيم أحد الأشخاص دعوتين مختلفتين الأولى أمام محكمة عادية والثانية أمام محكمة ادارية ولكن كلا من المحكمتين لا تقضي له بالتعويض رغم أنه متضرر ضرراً ظاهراً لا شك فيه . والمثال الواضح على ذلك قضية شخص يصاب بجرح في صدام بين سيارتين تعود الأولى لأحد الافراد والثانية لأحدى الدوائر العامة ، فيقيم هذا المتضرر دعوى على الفرد أمام القضاء العادي فيقرر هذا أن التبعة في الصدام لا تعود على ذلك الفرد وانما تعود على الدائرة العامة وعندئذ يقيم المتضرر الدعوى على الادارة أمام القضاء الاداري فيحكم هذا بدوره أن التبعة في الصدام انما تقع على عاتق الفرد صاحب السيارة العادية لا على عاتق سائق سيارة الدائرة العامة ، وهكذا يضيع حق المتضرر بالنتيجة !

من أجل ذلك صدر القانون المؤرخ في ٢٠ نيسان ١٩٣٢ يسمح بإقامة الدعوى مباشرة أمام محكمة الخلافات في حالة وجود قراراتين قطعيين متناقضين صادرين عن

محكمتين مختلفتين احدهما تابعة للقضاء العادي والثانية للقضاء الاداري ، بحيث يوشك حق المتضرر على الضياع ، وعندئذ تنظر محكمة الخلافات في أساس الدعوى ولا يقتصر عملها على بيان المحكمة المختصة فحسب ، وإنما تفصل في القضية من أصلها وتحكم بالتعويض على الطرف المسؤول في نظرها عن الضرر الواقع بالفرد المشتكي اليها بعد أن أعياء القضاء في نوعه !.

اختصاص القضاء الاداري في سورية :

سنرى أولاً القواعد النازمة لهذا الاختصاص ثم نبحث في حالة الخلاف على الاختصاص بين القضاء الاداري والعادي .

١ — القواعد النازمة لاختصاص القضاء الاداري السوري :

يفترق القضاء الاداري في سورية عنه في فرنسا بأن المشرع السوري سواء حينما كان متمثلاً بالسلطة الفرنسية والحكومات المعينة من قبلها في ظلال الاستبداد أم حين كان ممثلاً بالحكومات المشروعة في ظلال الاستقلال ، كان كما أحدث القضاء الاداري عين بالنصوص قواعد اختصاصه والدعاوي التي ينظر فيها ، وسنرى في الفصل الثاني عند البحث في تاريخ القضاء الاداري السوري كيف كان هذا القضاء يتبدل اختصاصه في كل مرحلة من مراحل حياته ، وكيف أنه في الفترة الاخيرة من وجوده كان يشبه في عمله الى حد بعيد عمل القضاء الاداري الفرنسي ، فنستطيع أن نسترجع اذن من اجل اختصاص القضاء الاداري السوري بين عام ١٩٤١ وعام ١٩٥١ نفس الأحكام التي رأيناها قبل قليل في صدد القضاء الاداري الفرنسي . ففي هذه الفترة كان القضاء الاداري في سورية ينظر في الدعاوي المتعلقة بسير الدوائر العامة وأبرزها دعاوي المقود الادارية ودعاوي التعويض عن الأضرار الناجمة عن الاشغال العامة ودعاوي رواتب

الموظفين والمستخدمين العامين ودعاوي شغل الأُملاك العامة وفي الاعتراض على انتخاب المجالس والهيئات الادارية المحلية وفي دعاوي الضرائب المباشرة وفي قضايا الاستملاك والشرفية ، وفي قضايا المحاسبة العامة ، وفي قضايا تأديب الموظفين ، وكانت هذه القضايا موزعة بحسب النصوص القانونية الصريحة بين مجلس الشورى وبين بقية المحاكم الادارية الدنيا التي سنتولاها بالتفصيل في الفصل التالي من هذا الباب .

وكان مجلس الشورى يعتبر نفسه هو المحكمة العامة في القضايا الادارية فهو صاحب الولاية العامة في النظر بالدرجة الأولى والأخيرة في كل قضية إدارية من المحاكم الادارية الدنيا المحدثه دون مجلس الشورى والتي كانت قراراتها تستأنف أو تُتميز اليه على كل حال فيراها عندئذ بالدرجة الأخيرة أو يحمصها تمحيصاً قانونياً . وتطبيقاً لهذه القاعدة كان ينظر مجلس الشورى علاوة على القضايا الآتية الذكر في دعاوي الأُملاك الحظرة والمقلقة للراحة العامة وفي دعاوي التعويض الناشئة عن إغلاق المحلات بالأوامر الادارية وفي دعاوي استرداد التأمينات المدفوعة إلى الادارات العامة من قبل الداخلين في المناقصات العامة الخ... وبالمقابل كان مجلس الشورى يُمتنع عن النظر في الدعاوي الناشئة عن ادارة أُملاك الدولة الخاصة لانها من صلاحية المحاكم العادية ولا تتعلق بسير الدوائر العامة كما كان يُمتنع عن النظر في الدعاوي الناشئة عن سير القضاء ، وفي الدعاوي الناشئة عن الأعمال التي نزلت فيها الادارة إلى سوية الأفراد وطبقت فيها أحكام الحقوق الخاصة ، وفي الدعاوي المتعلقة بقضايا الضرائب غير المباشرة ، وبأعمال الادارة المعتبرة من قبيل الوسيلة الفعلية Voie de fait ، وفي الدعاوي المتعلقة بقضايا النزاع على الملكية الخاصة والحريات العامة والاحوال الشخصية . (١)

(١) انظر ص ١٩١ - ١٩٣ من الجزء الاول من كتاب القضاء الاداري للدكتور عدنان العجلاني ، طبع الجامعة السورية بدمشق عام ١٩٥٢ .

ونستطيع بطبيعة الأمر أن نصنّف سائر هذه الدعاوي التي كان ينظر فيها القضاء الإداري السوري بالتصنيف الثلاثي الذي ذكرناه في صدد اختصاص القضاء الإداري الفرنسي من قسمة القضايا الإدارية بين أنواع ثلاثة من الدعاوي : دعوى الإبطال ودعوى التعويض ودعوى تفسير المقررات الإدارية وتقدير صحتها . ومن هذه الدعاوي كلها ما يبق اليوم في يد القضاء الإداري الصحيح شيء إذ وضعت المحاكم الإدارية الدنيا التي ما تزال تنظر في هذه القضايا باستثناء دعوى الإبطال تحت إشراف القضاء العادي ، أما دعوى الإبطال فهي اليوم من اختصاص الغرفة الإدارية في محكمة التمييز .

٢ — الخلاف على الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري في سورية :

أنشأ المشرع السوري في سورية أول محكمة للخلافات بالقرار ذي الرقم ٢٩٧٨ المؤرخ في ٥ كانون الأول ١٩٢٤ برئاسة أمين السر العام في المفوضية الفرنسية في سورية ولبنان أو من يقوم مقامه وعضوية قاض فرنسي من أعضاء محكمة التمييز الأجنبية في سورية أو لبنان وقاضيين سوريين أو لبنانيين من محكمة التمييز الوطنية والمستشار التشريعي في المفوضية . وقد زالت هذه المحكمة مع زوال ظل السلطة الفرنسية ابتداءً من عام ١٩٤٣ .

ثم أعيد تشكيل محكمة الخلافات في ملاك وزارة العدل الصادر بالمرسوم التشريعي ذي الرقم ٨٠ في ٣٠ حزيران ١٩٤٧ ، وكانت تتألف من أجل القضايا المتنازع عليها بين القضاء العادي والقضاء الإداري برئاسة الأمين العام لوزارة العدل وعضوية مستشارين من محكمة التمييز ينتخبها الرئيس الأول لهذه المحكمة وعضوين من مجلس الشورى ينتخبهما رئيس هذا المجلس .

ولما ألغي مجلس الشورى بالقانون ٨٢ المؤرخ في ٣١ / ١ / ١٩٥١ أصبح العمل في حال الخلاف يجري طبقاً لنص المادة ٣٥ من القانون ٥٧ المؤرخ في ٢٨ /

١٢ / ١٩٥٠ وهذا القانون كان ينظم صلاحيات المحكمة العليا بشقي وجوهرها من دستورية وإدارية ، وقد ظل معمولاً به من حيث الخلاف على الاختصاص حتى صدر المرسوم التشريعي ٧٢ في ٢٠ / ١ / ١٩٥٢ .

لقد قضى القانون ٥٧ لعام ١٩٥٠ بأنه في حالة التنازع على الاختصاص بين المحكمة العليا والسلطات القضائية الأخرى ثبت في هذا التنازع هيئة مؤلفة من عضوين من المحكمة العليا ومستشارين من محكمة التمييز برئاسة رئيس المحكمة العليا فتعين المرجع المختص وقرارها قطعي ، ولم يتوسع القانون في ذكر أحوال التنازع . أما المرسوم التشريعي ٧٢ لعام ١٩٥٢ فقضى بإحداث الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز وهي تنظر حالياً في دعاوي الإبطال ، وقد قضى هذا المرسوم التشريعي أنه في حالة التنازع على الاختصاص بين الغرفة الإدارية والسلطات القضائية الأخرى ثبت في تعيين المرجع هيئة مؤلفة من الغرفتين المدنية والإدارية في محكمة التمييز برئاسة الرئيس الأول وقرارها قطعي . كذلك لم يتوسع هذا النص في أحوال التنازع ونرى أنه لا بد من صدور تشريع خاص في صدد أحوال التنازع وكيفية إثارة الخلاف وأصول رفعه أمام الهيئة التي أولاهها القانون حق الفصل في الخلافات .

أصول المحاكمة أمام القضاء الإداري :

لن يتاح لنا في هذا البحث الموجز أن نذكر أصول المحاكمات بالتفصيل أمام كل محكمة من المحاكم الإدارية ، ونكتفي بأن نشير إلى أن القانون المتعلق بكل محكمة من المحاكم الإدارية ينص على أصول المحاكمة أمامها ، وقد رأينا ذلك في صدد مجلس التأديب مثلاً أو في صدد اللجان التحكيمية في الاستملاك والشرفية الخ .. وسنعود إلى ذلك على كل حال في الفصلين التاليين من هذا الباب حين نتحدث عن المحاكم الإدارية الدنيا وعن أصول المحاكمة أمام الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز في دعوى الإبطال .

ولإنما نذكر هنا كلمة عامة في أصول المحاكمة أمام القضاء الإداري لنبين أن قواعد أصول المحاكمات الإدارية تفتقر عن قواعد أصول المحاكمات المدنية مثلما تستقبل الحقوق الإدارية بدورها عن الحقوق المدنية ، فالدولة بطبيعة عملها إنما تكون في وضع ممتاز بالنسبة للأفراد ولهذا لا يجوز للتقاضى أن يصدر إليها أوامر أو نواهي من أي نوع كان ولا تلزم الإدارة بتنفيذ أحكام القضاء الإداري تنفيذاً جبرياً مثلما يلزم الأفراد بذلك وإنما يقال إن تنفيذ هذه الأحكام منوط بشرف الدولة ، والدولة رجل شريف ! فعلى الدولة إذن أن تعطي المثل في احترام أحكام القضاء وإن تنفذ هذه الأحكام على نفسها بنفسها .

وقد وضع مجلس الدولة الفرنسي مبدأ استقلال الأصول الإدارية بقراره المؤرخ في ١٣ آذار ١٩٢٥ في قضية Desreumeaux إذ قضى بأن قواعد الأصول المدنية لا تطبق أمام القضاء الإداري بنصوصها وإنما يعمل عند الحاجة بالمبادئ العامة التي جاءت بها إلا إذا كان ثمة نص قانوني يوجب العمل بغير ذلك أو كان تطبيق هذه المبادئ لا يتألف مع تنظيم المحاكم الإدارية . (١)

وهكذا فإن « أصول المحاكمات الإدارية تشكل نظاماً مستقلاً عن الأصول المدنية يستمد قواعده من مصدرين رئيسيين : أ — النصوص التشريعية أو التنظيمية ب — المبادئ العامة في الأصول كما يفسرها الاجتهاد الإداري » . (٢)

وسنرى في الفصلين التاليين أو نستذكر ما أسلفنا إليه الذكر من قواعد الأصول المتبعة لدى كل من المحاكم الإدارية الدنيا ولدى الغرفة الإدارية في محكمة التمييز ، ونكتفي بهذا القدر من البحث في أصول المحاكمة أمام القضاء الإداري لأن محل التوسع في ذلك في السنة الرابعة من كلية الحقوق حيث يؤلف القضاء الإداري مادة دراسية مستقلة .

(١) انظر ص ١٤١ من كتاب Waline المشار إليه آنفاً ص ٣٥ .

(٢) انظر ص ٦٢ من كتاب الدكتور عدنان العجلاني المشار إليه آنفاً ص ٤١١ .

الفصل الثالث

القضاء الاداري السوري

من عام (١٩١٨) الى وقتنا الحاضر (١٩٥٣)

مراحل حياة مجلس الشورى في سورية
والقاؤه واحداث المحكمة العليا فالنظرية
الادارية لدى محكمة التمييز ، سرد المحاكم
الادارية الاخرى وبيان وضعها اليوم .

إذا كان القضاء الاداري مجموعة من المحاكم الادارية الناضجة في القضايا المتعلقة
بسير الدوائر العامة ، فان القضاء الاداري الصحيح هو الذي يميز من بين هذه المحاكم
الادارية محكمة تسمو عليها جميعاً كمجلس الدولة في فرنسا الذي هو مبدئياً صاحب
الولاية العامة في كافة القضايا الادارية فلا تنظر بقية المحاكم الادارية الا في القضايا
الوارد ذكرها في القانون الذي يحدث هذه المحاكم على أن تستأنف قراراتها أو
تمتيز أمام مجلس الدولة . وهذا يكون القضاء الاداري وحدة منسجمة متماسكة تقابل
المحاكم العادية التي تهيمن عليها جميعاً محكمة التمييز مع الفارق في أن محكمة التمييز
ليست درجة من درجات المحاكمه .

وقد عرفنا مثل هذا في سورية ، حين استقر تشريعنا في الحياة الاستقلالية التي
سبقت دستورنا الجديد لعام ١٩٥٠ ورأينا مجموعة من المحاكم الادارية تنظر كل منها

في قضايا عينها القانون على وجه التحديد ، وقد تسامت من فوق هذه المحاكم واحدة منها هي مجلس الشورى الذي كانت تستأنف اليه أو تميز أمامه قرارات هاتيك المحاكم ثم اضطرب امر القضاء الاداري بعد هذا الدستور الجديد لعام ١٩٥٠ والانتقال الذي تلاه آخر عام ١٩٥١ .

أما قبل أن يستقر التشريع أي قبل أعوام ١٩٤٣ - ١٩٤٩ فقد كان احداث مجلس الشورى والمغاوة في يد المشرعين الذي اختلفت أهواؤهم ومشاربهم وكان أن مر مجلس الشورى على يدهم بمراحل مختلفة هي التي سنستعرضها الآن وننتهي بها الى الفترة التي أوشكت فيها أن تستقر حياة المجلس ، وقد انتهت هذه الفترة وانتهى معها المجلس بالقانون ٨٢ المؤرخ في ٣١ كانون الثاني ١٩٥١ تنفيذاً لأحكام الدستور السوري الجديد الصادر في ٥ ايلول ١٩٥٠ الذي قضى باحداث محكمة دستورية سماها « المحكمة العليا » وأعطائها جزءاً من اختصاص المجلس الملغى . وسنرى الآن ذلك كله ثم نرى كيف أوقف العمل بصلاحيات المحكمة العليا بالمرسوم التشريعي ٧٢ الصادر في ١٩٥٢/١/٢٠ وكيف حلت محلها في صلاحياتها الادارية غرفة ادارية لدى محكمة التمييز ، وبعدئذ نتقل الى ذكر بقية المحاكم الادارية التي كانت موضوعة الى جانب مجلس الشورى ونرى وضعها اليوم وماذا صار اليه أمرها بعد الغاء المجلس .

مجلس الشورى من عام ١٩١٨ الى عام ١٩٥١ (١) :

(١) — العهد الفيصلي

حين دخلت القوات العربية المحررة أرض سورية أواخر الحرب العالمية الاولى أقامت نظاماً للحكم يقوم على استقلال سورية تمهيداً لنشر رايها في اطراف الجزيرة

(١) انظر كتاب الاستاذ شاكر الحنبلي : الحقوق الادارية ، الجزء الاول ، الطبعة الثانية

العربية . وكان على رأسها عام ١٩١٨ الأمير فيصل الذي مُنح ملكاً على سورية في ٨ آذار ١٩٢٠ . وقد أحدث الأمير الى جانبه مجلساً واسع الصلاحيات سماه مجلس الشورى بقراره ذي الرقم ٧ المؤرخ في ٧ تشرين الاول ١٩١٨ وأولاه سلطة تشريعية وتنفيذية كما أعطاه حق النظر في عدد من القضايا الادارية وهي الدعاوي الادارية المتعلقة بالضرائب ورواتب الموظفين والتقاعد والعقود الادارية وغنائم الحرب والتعويض عن الاضرار الناجمة عن الاشغال العامة الخ .. غير أن احكامه في هذه القضايا الادارية لم تكن نافذة الا بعد تصديقها من الحاكم العسكري . كان هذا في عهد الامارة ، فلما اعلنت الملكية قام الى جانب الملك مجلس للوزراء ونظمت السلطات تنظيمياً جديداً ، فاقترضت صلاحيات مجلس الشورى دون أن تمس صلاحياته في القضاء الاداري ، غير أن تصديق احكامه أصبح من حق رئيس مجلس الوزراء ، فلم يكن إذن محكمة ادارية صحيحة بل كان أقرب في عمله القضائي الى مجلس الدولة الفرنسي في اوائل عهده بعد الثورة حين أعاد تشكيله نابليون .

وقد ألغي هذا المجلس اواخر عام ١٩٢٢ ، أي أنه عاش قليلاً بعد زوال الملكية في ٢٤ تموز ١٩٢٠ .

وكتاب الدكتور احسان الشريف : موجز الحقوق الادارية ، الجزء الاول ، دمشق ١٩٣٩ ، ص ٣٠٦ — ٣١٧ .

وكتاب الدكتور فؤاد شباط : الحقوق الادارية السورية والمقارنة ، دمشق ١٩٤٨ ص ١٩٦ — ٢٠٦ .

واطروحة الدكتور عدنان العجلاني : La compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat syrien, Beyrouth, 1946.

وله أيضاً محاضرات في القضاء الاداري القيت على طلاب الاختصاص في كلية الحقوق بدمشق خلال العام الدراسي ١٩٥٠ — ١٩٥١ .

وقد طبعت هذه المحاضرات في كتاب باسم القضاء الاداري صدر منه الجزء الاول عام ١٩٥٢ واشرنا اليه آنفاً ص ٤١١ .

٢ — إعادة المجلس في العهد الفرنسي عام ١٩٢٥ :

أعاد الفرنسيون مجلس الشورى لأول مرة عام ١٩٢٥ إثر المرحلة الثالثة من مراحل التنظيم السياسي الإداري في سورية ، أي إثر أحداث دولة سورية بتوحيد دولتي حلب ودمشق . وقد تم ذلك بقرارات ثلاثة وهي القرار ١٣ في ١٩٢٥/١/٢٩ والقراران ٢٤ و ٢٥ في ١٩٢٥/٢/٩ . والغريب أن المشرع الفرنسي أورد في النص اسم مجلس الشورى ولم يسمه كما يسمى في فرنسا مجلس الدولة . رغم أنه لم يعطه صلاحيات استشارية .

وقد أعطي الصلاحيات الآتية :

١ — النظر في الشكاوي التي ترفع اليه على إدارات الدولة العامة والبلديات من الأفراد المتضررين من أعمالها ، وفي القضايا المرفوعة من هذه الإدارات والبلديات على المتعهدين والمتزمين .

٢ — النظر في قضايا رواتب التقاعد وعزل الموظفين .

٣ — النظر في الخلاف المتعلق بقانونية انتخابات المجالس البلدية وبقية المجالس الإدارية في الولايات والألوية والأقضية .

٤ — النظر في قضايا الوظيفة والصلاحيات وفسخ القرارات والأعمال الصادرة عن الوزراء ورؤساء مصالح الدولة والسلطات الإدارية الأمر كزية المختلفة ، الصريحة منها والضمنية .

وقد استئنيت في كل ذلك الأمور التي يكون فيها صالح اجنبي فكانت ترى امام الحاكم المدنية المختلطة ، واستئنيت أيضاً قرارات رئيس الدولة التي كان مرجعها مجلس القضايا الاعلى في المفوضية الفرنسية . وكانت محكمة الخلافات لدى المفوضية تفصل في النزاع على الوظيفة بين الحاكم العادية ومجلس الشورى .

ولم يكن المجلس في هذه الفترة محكمة إدارية عليا لأن قراراته كانت تميز أمام مجلس القضايا الأعلى في المفوضية الفرنسية .

٣ — إعادة تنظيم المجلس عام ١٩٣٤ :

استمر مجلس الشورى قائماً منذ عام ١٩٢٥ على الوجه الآنف الذكر حتى أعيد تنظيمه بثلاثة مراسيم تشريعية وهي : المرسومان التشريعيان ١٠ و ١١ المؤرخان في ١٩٣٤/١/٢ والمرسوم التشريعي ٨٦ المؤرخ في ١٩٣٤/١٠/٤ ، وقد طبقت أحكامها اعتباراً من أول عام ١٩٣٥ .

وقد أصبح المجلس في هذا التنظيم الجديد محكمة إدارية عليا لأنه أصبح صاحب الولاية العامة في سائر القضايا الإدارية فيعود إليه النظر فيها ما لم يرد نص يعطي صلاحية النظر فيها لمحكمة إدارية دنيا ولأن قراراته أصبحت مبرمة بذاتها ولا تخضع للتصديق ؛ كما أضيفت إلى اختصاصه القضائي صلاحيات استشارية ؛ غير أن القضايا التي يكون فيها صالح أجنبي ظلت محرمة عليه ..

أما صلاحياته الاستشارية فكانت بإبداء رأيه حين يطلب إليه في مشاريع القوانين والانظمة والمراسيم ، أو بوضع مشاريع القوانين والانظمة بطلب من الحكومة ، وبصورة عامة في كل مسألة حقوقية تعرضها عليه الحكومة وقد ظل هذا الاختصاص نظرياً .

وأما اختصاصه القضائي فتوسع حتى غداً مماثلاً لاختصاص مجلس الدولة الفرنسي وقد غدا صاحب الولاية العامة في القضايا الإدارية كما رأينا وبذلك أصبح كمجلس الدولة الفرنسي وكان ينظر بشكل خاص في دعاوى إلغاء المقررات الإدارية بسبب تجاوز حدود السلطة ودعاوى تفسير المقررات الإدارية وتقدير صحتها ، ودعاوى التبعية الإدارية ، ورواتب الموظفين وتعويضاتهم وتقاعدهم ، والضرائب المباشرة ، والعقود الإدارية ، وشغل

الأُملاك العامة ، كما كان ينظر في الاعتراضات على صحة انتخابات المجالس الادارية ، وتميز امامه قرارات اللجان التأديبية .

٤ — إلغاء مجلس الشورى عام ١٩٣٨ :

وفي عام ١٩٣٨ طلع التشريع السوري بدعة في الحقوق الادارية بالقانون ٢٦ المؤرخ في ١٢ نيسان ١٩٣٨ إذ أقام مقام المجلس الذي ألغي بهذا القانون شكلاً غريباً من القضاء الاداري .. فقد أبدع ما سماه الغرفة الادارية لدى محكمة التمييز وأعطاه اختصاص المجلس القضائي طبقاً للنصوص الاصلية الواردة في المرسومين التشريعيين ١٠ و ١١ المؤرخين في ١٢/١/١٩٣٤ المعدلين بالمراسيم ١٨ و ٤٠ و ١٩ المؤرخة في ٢٥ نيسان ١٩٣٤ و ٢ تموز ١٩٣٦ و ١٣ آذار ١٩٣٧ . وهذه الغرفة المؤلفة من رئيس وعضوين تنظر في كافة القضايا التي عددناها آنفاً ، ماعدا دعاوى إلغاء المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية فكانت تنظر فيها محكمة التمييز ببيتها العامة (المادتان ٤٣ و ٤٤ من القانون ٢٦ لعام ١٩٣٨) .

أما الصلاحيات الاستشارية للمجلس فتتص المادة الاولى من القانون ٢٦ على اعطائها الى ما يسميه القانون « مجلس المديرين » .. ولم يكن مثل هذا المجلس قائماً ساعة صدور القانون ولا صدر قانون يخرج به الى عالم الوجود في ذلك العهد الوطني بل أنشئ المجلس على يد الفرنسيين كسلطة حاكمة في النصف الثاني من عام ١٩٣٩ (قرار المفوض السامي ١٤٤ ل. ر. في ٨ تموز ١٩٣٩) (١) .

وقد دامت هذه التجربة ثلاث سنين تقريباً وانتهت باعادة مجلس الشورى عام ١٩٤١ على يد المشرع الفرنسي في سورية .

(١) انظر في مجلس المديرين أطروحة المؤلف ، ص ١٤٥ ، وقد أشرنا اليها آنفاً ص ٢٣ .

٥ - إعادة مجلس الشورى عام ١٩٤١ :

في ٢ نيسان ١٩٤١ انتهى عهد مجلس المديرين في سورية (١)، وأعاد المفوض السامي (الذي كان تابعاً آنذاك لحكومة فيشي) الحكم إلى مجلس وزراء سوري يمارسه تحت إشرافه البعيد. وفي نفس اليوم أصدر المفوض السامي قراره رقم ٧٢ ل.ر. بإعادة مجلس الشورى، لكنّه نظمه تنظيمًا جديدًا حتى غدا محكمة إدارية عليا بالمعنى الصحيح. ذلك أنه أضحي المحكمة العامة في سائر القضايا ذات الطابع الإداري والأمور المتعلقة بسير الدوائر العامة وتنظيمها، كما كان ينظر استئنافاً في القضايا الصادرة بالدرجة الأولى عن المحاكم الإدارية وتميز إليه أحكامها الصادرة بالدرجة الأخيرة وكان ينظر بوجه خاص في دعاوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن تنفيذ الأشغال العامة أو سير الدوائر العامة، والدعاوى الناشئة عن العقود الإدارية، ودعاوى الضرائب المباشرة وشغل الأملاك العامة والاعتراض على صحة انتخاب المجالس الإدارية وتميز قرارات اللجان التأديبية.

وقد أعطي المجلس بالقرار ٧٢ ل.ر. لأول مرة حق النظر في القضايا الإدارية التي يكون فيها صالح أجنبي. وأصبحت صلاحياته الاستشارية الزامية في كافة مشاريع النصوص التشريعية والأنظمة العامة التي تعدها الحكومة وفي الأحوال التي ينص فيها القانون على ذلك أيضاً. وبقيت صلاحياته الاستشارية اختيارية في مشاريع البلاغات والتعليقات الإدارية ذات الصلة العامة، وفي مشاريع النصوص التنظيمية أو العقدية المتعلقة بالنشاط الإداري، وفي تنازع الاختصاص بين السلطات الإدارية المختلفة.

وكانت روعة التنظيم الجديد تتجلى في أصول المحاكمات أمام المجلس وفي طرق المراجعة ضد قراراته على غرار طرق المراجعة ضد قرارات القضاء العادي كالاقتراض واعتراض الغير وإعادة المحاكمة وطلب التصحيح.

(١) المصدر السابق ص ١٤٥-١٤٦.

٦ -- مجلس الشورى في التقنين الجديد لعامي ١٩٤٦-١٩٤٧ :

رسخت دعائم مجلس الشورى في كيان الدولة الحقوقي اعتباراً من عام ١٩٤١ وكانت الأحكام الموضوعة بالقرار ٧٢ ل . ر بوضوحها وقربها من الكمال من أسباب التعلق بالمجلس والمحافظة عليه . غير أن الحركة التشريعية التي تمت عامي ١٩٤٦ و ١٩٤٧ شملت مجلس الشورى بنشاطها ، وكان ذلك على مرحلتين :

١ - أما في المرحلة الأولى فكانت حين عهد المجلس النيابي بالقانون ٢٦٩ المؤرخ في ٤ حزيران ١٩٤٦ الى الحكومة باصدار مراسيم تشريعية لوضع ملاكات الموظفين الجديدة إتماماً لأحكام قانون الموظفين ١٣٥ المؤرخ في ١٠/١/١٩٤٥ . وكان أن تجاوزت السلطة التنفيذية حدود هذا التفويض فأصدرت في الوقت نفسه بمراسيمها التشريعية أحكاماً قانونية لاعلاقة لها بالموظفين ووظائفهم ومنها المرسوم التشريعي ٤٦ المؤرخ في ٧/١٠/١٩٤٦ الذي لم يقتصر على ملاك مجلس الشورى بل ضم في الوقت نفسه أحكاماً جديدة تتعلق باختصاصه وأصول المحاكمة أمامه ، وهي نفس الأحكام التي جاء بها القرار ٧٢ ل . ر تقريباً إلا أن الصلاحيات الاستشارية للمجلس غدت اختيارية ، وأعطى المجلس حق محاكمة الموظفين من المرتبة الثانية فما دونها مكان اللجان التأديبية ، ولكن هذا التوسع في الاختصاص ألغي سريعاً بالقانون ٢٩٥ المؤرخ في ٢٦/١٢/١٩٤٦ وعاد مجلس الشورى ينظر تمييزاً في قرارات اللجان التأديبية .

٢ - غير أن المجلس النيابي لما رأى تجاوز السلطة التنفيذية حدود التفويض المعطى لها ألّف لجنة خاصة في جلسته المنعقدة يوم ١٤/١/١٩٤٧ وعهد إليها بدراسة المراسيم التشريعية الآتفة الذكر ، وكان أن صدر بنتيجة ذلك القانون ٣٢٦ المؤرخ في ٢١ ايار ١٩٤٧ يفوض الحكومة حق اصدار مراسيم تشريعية في الملاكات التي أقرتها اللجنة وينص نصاً صريحاً على تفويضها باصدار مراسيم تشريعية من أجل القوانين الموضوعة لمجلس الشورى والآثار القديمة والأوقاف .

وعلى هذا فقد صدر المرسوم التشريعيان ٧١ و ٧٢ في ١٩٤٧/٦/٣٠ يلغيان المرسوم ٤٦ وينظمان الملاك الخاص بمجلس الشورى وقانون هذا المجلس .

أما صلاحيات المجلس واختصاصاته فورد النص عليها في المرسوم التشريعي ٧١ الذي يجعل المجلس مؤلفاً من دائرتين : دائرة القضاء وهي التي تحكم في القضايا الادارية ، و دائرة التشريع والرأي وهي التي تعطي رأي المجلس في مشاريع القوانين ومشاريع الانظمة التي تتضمن أحكاماً تشريعية ، أي الأنظمة الصادرة بناء على نص في القانون لاتمام أحكامه ، وفي الخلاف في الاختصاص وممارسة الصلاحيات بين الدوائر الحكومية .

وهكذا غدت صلاحية الاستشارية اختيارية اللهم إلا إذا كان قانون خاص ينص على وجوب عرض مشروع النظام الصادر تنفيذاً لأحكامه على المجلس ، فانه يتوجب عرضه عليه تحت طائلة الالغاء .

أما اختصاصه القضائي فهو ما رأيناه في ظلال القرار ٧٢ ل . ر ولكنه أضاف الى قضايا الموظفين قضايا المستخدمين العامين ، كما أعطى المجلس حق النظر تمييزاً في قرارات ديوان المحاسبات (وكان هذا من اختصاص محكمة التمييز بمقتضى المادة ٤٦ من القانون ٣٨ المؤرخ في ١٩٣٨/٥/٢٨) على أن يضاف الى دائرة القضاء في مجلس الشورى في هذه الحال عضوان من ديوان المحاسبات يعينها رئيس هذا الديوان .

وقد نظم المرسوم التشريعي ٧٢ أصول المحاكمة أمام المجلس آخذاً في ذلك من القرار ٧٢ ل . ر لعام ١٩٤١ وجاءت المادة ٤٨ من المرسوم التشريعي ٨٠ المؤرخ في ١٩٤٧/٦/٣٠ المتضمن ملك وزارة العدلية فأنشأت محكمة الخلافات التي تفصل في التنازع السليبي أو الايجابي على الاختصاص بين المحاكم القضائية والادارية . واستمر المجلس قائماً في البلاد كأعلى محكمة إدارية ، هي المحكمة الاصلية في سائر القضايا الادارية ، وتستأنف إليها وتميز أمامها قرارات بقية المحاكم الادارية ، حتى جاء الدستور السوري الجديد لعام ١٩٥٠ ، فألغى بموجبه مجلس الشورى بالقانون ٨٢ المؤرخ في ١٩٥١/١/٣١ .

الفاء مجلس الشورى بعد دستور عام ١٩٥٠ :

١ -- المحكمة العليا :

أحدث الدستور السوري الجديد الصادر في ٥ ايلول ١٩٥٠ محكمة دستورية سماها المحكمة العليا مؤلفة من سبعة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب لمدة خمس سنوات من قائمة تضم أربعة عشر اسماً يعدها رئيس الجمهورية وينتقي أفرادها من حملة الشهادات العليا الذين يتوسم فيهم الكفاءة للقيام بالاعباء الملقاة على المحكمة . وقضى الدستور أن تنظر هذه المحكمة وتبت بصورة مبرمة في الامور الآتية :

١ - محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء .

٢ - طعون الانتخابات .

٣ - دستورية القوانين ومشروعات المراسيم وقانونية مشروعات المراسيم .

٤ - طلب لإبطال الأعمال والقرارات الادارية والمراسيم المخالفة للدستور أو القانون أو للمراسيم التنظيمية إذا تقدم للشكوى من يتضرر منها .

وبذلك أصبحت دعاوى الابطال المعروفة في القضاء الاداري من حق هذه المحكمة الدستورية تنظر فيها من قبيل التوسع في صلاحياتها الدستورية الاصلية . وقد صدر القانون ٥٧ المؤرخ في ١٢/٢٨/١٩٥٠ تنفيذاً لاحكام الدستور يحدد صلاحيات المحكمة العليا وينظم فيها ينظم كيفية الفصل في دعاوى الابطال وشروط تقديمها كما يستدرك حالة التنازع على الاختصاص (كما رأينا في الفصل السابق) . وقد نصت المادتان ١٨ و ١٩ من هذا القانون على ان المحكمة العليا ، مؤلفة من ثلاثة أعضاء ، تفصل في دعاوى إبطال الأعمال والقرارات والمراسيم المخالفة للدستور أو للقانون أو للمراسيم التنظيمية ، فكأنما أحدث هذا القانون غرفة إدارية في هذه المحكمة العليا . ثم صدر القانون ٨٢ المؤرخ في ١/٣١/١٩٥١ يلغي مجلس الشورى وينص في المادة الرابعة منه على أن المحاكم العادية تنظر ضمن قواعد اختصاصها في بقية الدعاوى

الادارية ، فكان هذا نهاية للقضاء الاداري المنسجم الموحد وتوزعاً للقضايا الادارية بين المحكمة العليا والمحاكم العادية من جهة وبين محاكم ولجان إدارية دنيا من جهة ثانية (وسنراها بعد قليل) ، وقد بقيت هذه المحاكم واللجان الادارية الدنيا قائمة بشكلها وعملها الاداريين ولكنها تكاد تفقد طابعها الاداري إذا صح التعبير من ناحية واحدة هي وضعها تحت رقابة القضاء العادي أي كون أحكامها تستأنف أمام محاكم الاستئناف (بالنسبة لمجالس الاقضية في مراكز المحافظات) أو تميز أمام الغرفة المدنية لدى محكمة التمييز (بالنسبة لبقية المحاكم واللجان الادارية الدنيا) . وقد دام الامر على هذا الوجه حتى صدور المرسوم التشريعي ذي الرقم ٧٢ المؤرخ في ١٠/٢٠/١٩٥٢ .

٢ — الغرفة الادارية لدى محكمة التمييز :

بتاريخ ١٩٥١/١١/٢٩ وقع الانقلاب الرابع في تاريخ سورية الحاضر وتتابعت خطوات الانقلاب حتى ١٩٥١/١٢/٣ ، ففي هذه الفترة الصغيرة استقال رئيس الجمهورية وحل مجلس النواب وصدر الامر العسكري رقم ٢ في ١٩٥١/١٢/٣ عن المجلس العسكري الاعلى بتنظيم السلطات العامة وتسمية رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء وقضت المادة السادسة من هذا الامر بأنه يعمل به ريثما تعود الحياة النيابية الى البلاد كما قضت بالغاء جميع الاحكام المخالفة له (وقد صدر فيما بعد المرسوم التشريعي ٢٥٧ في ١٩٥٢/٦/٨ يعيد تنظيم السلطات العامة كما صدر المرسوم التشريعي ٤٤ المؤرخ في ١٩٥٢/٨/٢ يدخل تعديلا على هذا التنظيم السابق باحداث منصب نائب رئيس مجلس الوزراء) .

وقد أضحت وجود المحكمة العليا ، بعد هذا الانقلاب الذي أحدث حكومة فعلية *Gouvernement de fait* ، أمراً لا يأتلف والوضع السياسي القائم الذي يخرج بطبيعته على حدود الدستور ، والمحكمة العليا محكمة دستورية تسهر على صلاحياتها المنصوص عليها في دستور عام ١٩٥٠ الذي لم يعد مرعي التطبيق بوجه

خاص من حيث تنظيم السلطة التشريعية فإذا يكون موقف المحكمة مثلاً تلقاء المراسيم التشريعية التي بدأت تصدر منذ ١٩٥١/١٢/٦ ؟

غير أن هذا التسأل لم يدم طويلاً فقد حدث أمران :

١ — نظرت المحكمة العليا في مراسيم عادية صادرة عن حكومات ما قبل الانقلاب وقررت إبطالها وهي تتعلق بتسريح بعض الموظفين استناداً إلى أحكام المادة ٨٥ من قانون الموظفين ، ويبدو أن حكومة الانقلاب تبنت هذه المراسيم العادية فإذا هي تصدر مرسوماً تشريعياً تحت رقم ٦٥ في ١٩٥٢/١/١٦ يعدل نص المادة ٨٥ من قانون الموظفين بحيث أضحي حق مجلس الوزراء كاملاً في صرف الموظفين من الخدمة باستثناء القضاة وليس على المجلس أن يعلل قراره أو أن يضمه الأسباب التي دعت للصرف من الخدمة وأصبحت مراسيم الصرف من الخدمة غير تابعة لأي طريق من طرق المراجعة (١) . وقضى هذا المرسوم التشريعي بوجه خاص أن ترد الدعاوى المقامة أو التي ستقام ضد هذا النوع من المراسيم أيّاً كان سببها منعاً للمحكمة العليا من المضي في اجتهادها بشأن المراسيم العادية الصادرة قبل هذا المرسوم التشريعي ٦٥ والتي كانت الدعاوى بشأن إبطالها قيد النظر أمام المحكمة ، كما قضى أيضاً بأن مراسيم التسريح التي هي من هذا النوع والمُلغاة بأحكام المحكمة العليا تصدر مجدداً وفقاً لأحكام هذا المرسوم التشريعي ويسري مفعولها من تاريخ صدور المراسيم الملغاة ، وهذا إلغاء ضمني لأحكام المحكمة العليا .

٢ — وقد كان أحد أعضاء المحكمة العليا قدم استقالته والمجلس النيابي قائم فلم يُعين خلفاً له ، كما طلب رئيس المحكمة العليا وعضوان منها إحالتهم على التقاعد ولبي طلبهم ، فلم يبق في المحكمة إلا الأعضاء الثلاثة القائمون فعلاً بمهام دعاوى الإبطال . فصدر عندئذ المرسوم التشريعي ٧٢ في ١٩٥٢/١/٢٠ يقضي بوقف العمل بصلاحيات

(١) انظر هذا الكتاب ص ٢٦٥ .

المحكمة العليا المنصوص عليها في القانون ٥٧ المؤرخ في ١٩٥٠/١٢/٢٨ إلا فيما يتعلق بدعاوى الابطال إذ تبقى مسموعة بنفس الاصول التي أحدثها القانون ٥٧ على ان تنظر فيها « الغرفة الادارية المحدثه لدى محكمة التمييز ». وقد احدثت هذه الغرفة فعلا بالمرسوم التشريعي نفسه ٧٢ المؤرخ في ١٩٥٢/١/٢٠ وسمي لها الأعضاء الثلاثة الباقون من المحكمة العليا .

وقد نصت المادة السابعة من هذا المرسوم التشريعي ٧٢ على ان هذه الغرفة الادارية تمارس صلاحياتها القانونية وفقاً لاحكام الباب الخامس من القانون ٥٧ لعام ١٩٥٠ ويمارس رئيس الغرفة جميع الصلاحيات المنصوص عاها في هذا الباب . ولقد قضى هذا المرسوم التشريعي بأن تحال الى الغرفة الادارية في محكمة التمييز القضايا التي كانت مرفوعة أمام المحكمة العليا بمقتضى أحكام الباب الخامس من القانون ٥٧ ولم يبت بها بصورة قطعية ، أما الدعاوي الأخرى التي كانت لدى المحكمة العليا فتحفظ لدى الغرفة الادارية في محكمة التمييز دون أي اجراء إلى ان يصدر تشريع بشأنها . وأخيراً فان المرسوم التشريعي ٧٢ تدارك أيضاً حالة التنازع على الاختصاص بين الغرفة الادارية والسلطات القضائية الأخرى كما رأينا في الفصل السابق . وهكذا أصبحت دعاوي الابطال في يد هذه الغرفة الادارية المحدثه في محكمة التمييز . وكان يجدر بالمرسوم ان يضم اليها سائر الاختصاصات الادارية التي أعطيت للغرفة المدنية عند الغاء مجلس الشورى وبذلك كان يحفظ وحدة القضايا الادارية الأخرى في مرجعها التمييزي باعطاء حق النظر فيها جميعاً الى هيئة واحدة هي نفسها التي تتولى قضاء الابطال !

هذا هو شأن مجلس الشورى وما آل اليه الاًمر بعد الغائه ، ونرى الآن ما آل اليه أمر المحاكم الادارية الأخرى .

المحاكم الادارية الدنيا :

إن المحاكم الادارية التي كانت تستأنف قراراتها أو تميز أمام مجلس الشورى قبل الغائه هي الآتية :

١ - مجلس القضاء في مركز المحافظة : ٢ - مجلس التأديب : ٣ - اللجنة التحكيمية في الشرفية : ٤ - اللجنة التحكيمية في الاستملاك : ٥ - لجان الضرائب المباشرة : ٦ - ديوان المحاسبات .
وقد كانت قرارات مجلس القضاء في مركز المحافظة هي وحدها التي تستأنف أمام مجلس الشورى أما بقية المحاكم الادارية فكانت تُميز قراراتها إلى المجلس تمييزاً .

١ - مجلس القضاء في مركز المحافظة :

رأينا من قبل (ص ١٧١ - ١٧٣) في مبحث التنظيم الاداري تشكيل مجلس القضاء في مركز المحافظة واختصاصاته ، وأهم اختصاصاته ما يميزه من بقية مجالس الاقضية في المحافظة بأنه يلعب دوراً في القضاء الاداري كمحكمة لإدارية تنظر في بعض الأمور بالدرجة الأولى ، وقد بسطناها آنفاً ، ورأينا أن قرارات المجلس المركزي في هذه الأمور تبني على تحقيقات مجالس الاقضية الأخرى بالنسبة للقضايا المتعلقة بمناطقها ، وأن هذه القرارات كانت تستأنف أمام مجلس الشورى بحكم القرار ٥ ل . ر المؤرخ في ١٠ / ١ / ١٩٣٦ ، على أنه بعد إلغاء هذا المجلس أصبحت هذه القرارات تستأنف أمام محكمة الاستئناف في نفس المحافظة بالنسبة لكل مجلس قضاء مركزي .

٢ - مجلس التأديب :

رأينا من قبل (ص ٢٥٧ - ٢٦٢) في مبحث تأديب الموظفين دور مجلس التأديب كمحكمة إدارية تفصل في بعض قضايا الموظفين وتنزل بهم عقوبة مسائية هي غير العقوبة الجزائية التي قد يتعرضون لها أيضاً . وقد بينا بالتفصيل تشكيل هذا المجلس والأحوال التي ينظر فيها المجلس في قضايا الموظفين وكيف تحال اليه ، وأصول المحاكمة أمامه . ولقد كانت قرارات المجلس تميز أمام مجلس الشورى فلما ألغي أصبح النظر في هذه القرارات بصورة تمييزية يتم أمام الغرفة المدنية لدى محكمة التمييز ،

وقد انتقدنا قبل قليل الاستمرار على إعطاء هذه الصلاحية إلى الغرفة المدنية بعد أن أحدثت غرفة إدارية لدى محكمة التمييز فالإلها كان ينبغي أن يرجع في تمييز قرارات مجلس التأديب .

٣ — اللجنة التحكيمية في رسم الشرفية :

رأينا من قبل (ص ٣٣٨ — ٣٣٩) في مبحث رسم الشرفية الذي تقوم البلديات بتحقيقه وتحصيله إثر قيامها بأعمال تؤول إلى تحقيق نفع عام وإلى تحسن قيم العقارات المجاورة للمنطقة التي جرت فيها هذه الأعمال وكيف تتألف اللجنة التحكيمية للنظر بالدرجة الأخيرة في تحديد رسم الشرفية الواجب تحصيله من مالكي العقارات المتحصنة . وقد بينا الأصول التي تجري عليها هذه اللجنة في عملها ، وقد كانت قراراتها تقبل التمييز أمام مجلس الشورى فأصبحت بعد الغائه تميز أمام الغرفة المدنية لدى محكمة التمييز . وهنا نورد أيضاً نفس الانتقاد من أن هذه الصلاحية كان ينبغي أن تنصرف إلى الغرفة الإدارية لدى نفس المحكمة .

٤ — اللجنة التحكيمية في الاستملاك :

رأينا من قبل (ص ٣٢٣ — ٣٢٥) كيف يجري تقدير العقارات المستملكة على مرحلتين بدائية واستئنافية ، وتقوم بالمرحلة الثانية لجنة تحكيمية درسنا بالتفصيل أسلوب تشكيلها وعملها . ولم تكن قرارات هذه المحكمة تقبل طريقاً من طرق المراجعة قبل عام ١٩٥١ فكانت بذلك أشبه بهيئة محكمين . فلما صدر القانون ١١٨ في ٣ / ٧ / ١٩٥١ جعل قراراتها تقبل التمييز ، وكان مجلس الشورى ملغياً في ذلك الحين ، فأعطي حق النظر في هذه القرارات تمييزاً إلى الغرفة المدنية في محكمة التمييز ، وبذلك أصبح لهذه اللجنة طابع محكمة إدارية دنيماً ، ونقول محكمة إدارية من حيث طبيعة عملها ، على أننا نعيد أيضاً هنا انتقادنا من حيث أنه كان ينبغي عند إحداث الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز أن تعطى هذه الغرفة حق النظر في قرارات هذه اللجنة التحكيمية عند تمييزها .

٥ - لجان الضرائب المباشرة :

إن اتوسع في دراسة لجان الضرائب المباشرة يدخل في نطاق التشريع المالي السوري الذي يدرس في السنة الرابعة في الكلية ، ونكتفي بالإشارة هنا الى أن لجاناً بدائية واستئنافية تتألف من أجل ضريبة التمتع ، وريع العقارات والعرصات ، وضريبة الدخل ، وضريبة التركات المنقولة . وفي كل من هذه الضرائب تؤلف لجنة بدائية ، فإذا لم يُعترض على قراراتها خلال المهلة القانونية أصبحت قطعية لا تقبل الاستئناف . فإذا وقع الاعتراض تألفت لجنة استئنافية وتصدر هذه قراراتها التي تقبل التمييز ايضاً ، وكانت هذه القرارات تميز أمام مجلس الشورى فأصبحت بعد إلغائه تميز أمام الغرفة المدنية لدى محكمة التمييز ، والمنطق يقضي بأن تميز الآن أمام الغرفة الادارية في هذه المحكمة للأسباب التي أشرنا إليها من قبل عند البحث في التشريع الذي قضى باحداث هذه الغرفة .

٦ - ديوان المحاسبات :

ينظم ديوان المحاسبات في وضعه الحالي المرسوم التشريعي ٢٠٧ المؤرخ في ١٩ - ٤ - ١٩٥٢ والمعدل بالمرسوم التشريعي ٨ في ٢٦/٦/١٩٥٢ . وقد أشار الدستور السوري لعام ١٩٥٠ الى صفة هذا الديوان في المادة ١٤٧ وجعل منه جهازاً دستورياً في الحقيقة لانه يرتبط مباشرة بمجلس النواب ، فيقوم رئيس الديوان وأعضاؤه بأعمالهم نيابة عن السلطة التشريعية ويكونون مسؤولين أمام هذه السلطة وحدها . ويقوم الديوان بمراقبة المعاملات والقيود المتعلقة بالموارد والتنفقات العامة ماعدا نفقات المجلس النيابي نفسه من حيث صحة هذه المعاملات والقيود ومشروعيتها .

على أن لهذا الديوان صفة محكمة ادارية حين ينظر في امور معينة بصفة محكمة تسمى محكمة ديوان المحاسبات فيحكم الاشخاص المسؤولين عن تلك المعاملات والقيود سواء اكانوا آمري صرف أم مصفين أم محاسبين عامين أو فعليين ، وذلك في

الاعمال الادارية المالية والحسابات التي يكلف بها سواء الموظفون المجبرون على تقديم الكفالة بحسب القانون ، أم الموظفون غير المجبرين على ذلك ، أم المحاسبون غير المرخصين الذين وضعوا يدهم على أموال عامة او تصرفوا بها بأية صورة كانت أو عمدوا لصنع صكوك مزورة سببت نفقات او خسائر في الاموال العامة سواء أكان هؤلاء المحاسبون غير المرخصين موظفين أم غير موظفين .

وتتألف محكمة ديوان المحاسبات من الرئيس الاول أو اثنائي للديوان ومن عضوين ينتخبهما الرئيس في مطلع كل سنة وفي حال غياب أحد الاعضاء ينتدب الرئيس عضواً يقوم مقامه . وتصدر أحكامها بأكثرية الآراء وبحضور النائب العام أو ممثله ووجود كتاب الضبط . والحكم الذي تصدره المحكمة يحدد مقدار الذمة التي تترتب على الشخص الذي تنظر في أمره سواء أكان موظفاً أم غير موظف كما رأينا ، بصرف النظر عن التبعات الجزائية التي تجري بحق هذا الشخص لدى القضاء المختص وعن العقوبات التأديبية التي تنزلها بالموظفين السلطة الادارية أو مجلس التأديب . وليس للمحكمة صلاحية ادخال اشخاص في الدعوى غير الشخص الذي يخضع لمحاكمتها والذي يقوم الديوان بتصفية حسابه كما أنه ليس من صلاحياتها الحكم على الاعمال الجزمية التي تظهر لها بنتيجة فحص الحساب فهي كما قلنا من شأن القضاء المختص .

وأحكام محكمة الديوان القطعية هي التي تقبل التمييز ، وكانت تميز أمام مجلس الشورى قبل الغائه فأصبحت تميز أمام الغرفة المدنية لدى محكمة التمييز ولدى الهيئة العامة لهذه المحكمة في حال إصرار محكمة الديوان على الحكم الذي تنقضه الغرفة المدنية ، على أن ينضم الى الغرفة المدنية او الى الهيئة العامة عضوان من ديوان المحاسبات يعينهما رئيس هذا الديوان من غير الذين اشتركوا في اصدار الحكم المميز . هذا ختام بحثنا في تاريخ القضاء الاداري السوري وننتقل الان الى دعوى الابطال وأصول المحاكمة أمام الغرفة الادارية .

الفصل الرابع

دعوى الابطال

وأصول المحاكمة أمام الغرفة الادارية في محكمة التمييز

تعريف دعوى الابطال ، شروط قبول
الدعوى ، اسباب الابطال ، اصول تقديم الدعوى
واجراءاتها وتنتائجها ، طرق المراجعة ضد
قرارات الغرفة الادارية .

١ -- تعريف دعوى الابطال وصفاتها العامة :

يسمى الفقه الاداري هذه الدعوى « دعوى الابطال بسبب تجاوز السلطة
Recours en annulation pour excès de pouvoir » ويعرفها بأنها
الدعوى التي تقام أمام المحكمة المختصة لابطال المقررات الادارية غير القانونية . وقد
رأينا أن المقررات الادارية هي مظهر من مظاهر ارادة الادارة الوحيدة الطرف وأنها تكون
مكتوبة أو غير مكتوبة وأنها ذات أثر قانوني آني وأنها تعبر عن امتياز التنفيذ الذي تملكه
الادارة ولهذا يشترط القانون كإسنري ألا تقام دعوى الابطال إلا على المراسيم والقرارات
التي لها قوة التنفيذ ومن شأنها الاضرار ما عدا الاعمال والقرارات القضائية . وبكلمة
واحدة إن كل عمل اداري له طابع قرار هو قابل للإبطال .

وهكذا تبدو دعوى الإبطال ذات شأن كبير لأنها وسيلة فعالة في مراقبة الإدارة وهذا في صالح الإدارة في الحقيقة لأن دعوى الإبطال تقوم كل تجاوز وتقصي على كل تعسف فتؤول الى وجود إدارة طيبة نقية تعمل في حدود الأحكام القانونية ولا تقتت على حقوق الأفراد ، لأن هؤلاء يملكون بهذه الدعوى حق إيقاف السلطة الإدارية عند حدودها ويصونون حقوقهم بواسطتها .

قد يقال إن دعوى الإبطال لا تستهدف الدفاع عن حقوق الأفراد بل عن مصالحهم لأنهم لا يدفعون بحقوقهم الشخصية من أجل إبطال المقررات الإدارية التي يشكون منها وإنما يدفعون بالاضرار التي تلحقها بهم هذه المقررات وبوجود مصلحة مباشرة شخصية مشروعة في يدهم من أجل إبطالها ؛ وما نحب أن نطيل في بيان الحق والمصلحة بل نشير مع Waline الى أن الأفراد في هذه الدعوى إنما يستعملون في الحقيقة حقاً يملكه كل إنسان تجاه السلطات الإدارية ، هو حق مطالبتها باحترام القانون .

وتتصف دعوى الإبطال بالصفات الآتية :

١ — دعوى الإبطال تتخذ طابع مراجعة قضائية *Recours juridictionnel* وليست مراجعة إدارية كالتي يرفعها الإنسان بطريق الظلامة *Recours hiérarchique* أمام رئيس الموظف بطلب إلغاء قرار الموظف أو عمله التنفيذي .

٢ — وهي تفرق عن دعوى القضاء الكامل *Recours de pleine juridiction* أي عن دعوى التعويض التي تقام على الإدارة مستهدفة الحصول على مبلغ مادي يكفي الأضرار اللاحقة بالفرد ، بأنها تستهدف القرار الإداري أو العمل التنفيذي في أصله من أجل الغائه بصرف النظر عن شخص الذي أصدره في حين أن دعوى التعويض تبحث في نتائج العمل أو القرار الإداري وأثر الشخص الذي أصدره أو قام بتنفيذه وتقدر الأضرار التي ترتبت عليه .

٣ — وتمتاز دعوى الإبطال من التمييز بأن التمييز يهدف الى نقض حكم قضائي ، في حين أن دعوى الإبطال تستهدف إلغاء قرار أو عمل إداري له قوة التنفيذ .

٤ — وأخيراً فإن دعوى الإبطال تفترق عما يسمونه سحب المقررات الإدارية Le retrait des actes administratifs بأن للإدارة الحق في سحب قراراتها فيعتبر هذا السحب وسيلة لإلغاء القرار إدارياً بدلاً من انتظار الإبطال القضائي. على أن حق الإدارة هذا مقيد فهي لا تستطيع سحب القرارات التي تعلقت بها حقوق مكتسبة إلا إذا كانت هذه القرارات غير قانونية وفي هذه الحال فإن الاجتهاد أوجب على الإدارة أن تنقيد في السحب بالمهلة المحددة للإبطال القضائي وهي شهر في تشريعنا الجديد ، أي أن سحبها يجب أن يتم خلال شهر من نشرها أو تبليغها أو حصول العلم اليقيني لدى الأفراد بها (المادة ٢٣ من القانون ٥٧ لعام ١٩٥٠) . غير أن المهلة المفتوحة للإبطال تمتد بحكم القانون كما سنرى في حال المراجعة الإدارية قبل سلوك الطريق القضائي ، فتمتد مهلة السحب امتداد مهلة الإبطال في هذه الحال .

أما القرارات الإدارية التي لم تتعلق بها حقوق مكتسبة فتستطيع الإدارة سحبها في أي وقت سواء لأنها ترى فيها مخالفة للقانون ، أم لمجرد عدم ملاءمته - Inoppor- tunité القرار الإداري الذي تسحبه . ومن هنا كان حق الإدارة كاملاً في الرجوع عن الأنظمة Règlements لأنها تتضمن قواعد عامة ولا تتعلق بها حقوق مكتسبة لأحد من الناس (١).

٢ — شروط قبول الدعوى :

يجب أن تجتمع في دعوى الإبطال شروط أربعة تتعلق أولاً — بالمرسوم أو القرار أو العمل المطلوب إبطاله ؛ ثانياً — بطلب الإلغاء ؛ ثالثاً — بالمهلة ؛ رابعاً — بعدم إمكان مراجعة القضاء العادي .

(١) انظر كتاب الدكتور عثمان خليل عثمان : القانون الإداري ، الجزء الثاني ، الطبعة الثانية ، القاهرة ١٩٥١ ، ص ١٨٦ — ١٨٧ .

الشرط الاول :

وهو يتعلق بالمراسيم والقرارات والاعمال الممكن إبطالها . فقد نصت المادة التاسعة عشرة من القانون ٥٧ المؤرخ في ١٢/٢٨/١٩٥٠ على أن دعوى الابطال تقام ضد الاعمال والقرارات والمراسيم المخالفة للدستور أو للقانون أو للمراسيم التنظيمية ونصت المادة العشرون على أن دعاوى الابطال لاتقسام الا على المراسيم والقرارات والاعمال التي لها قوة التنفيذ ومن شأنها الاضرار وأنها لاتقبل على الاعمال والقرارات القضائية .

وسنبداً بايراد الملاحظات العامة على المراسيم والقرارات والاعمال ثم نأتي في صدد كل منها بما يتعلق به بوجه خاص .

الملاحظات العامة :

١ — يقترب هذا النص المنقول بالحرف الواحد من المادة ١٢٢ من الدستور الجديد ، عن النص الذي كان معمولاً به في ظلال مجلس الشورى بأن المرسوم التشريعي ٧١ المؤرخ في ٣٠/٦/١٩٤٧ كان ينص على أن دائرة القضاء في المجلس ثبت في دعاوى إلغاء المراسيم والقرارات الادارية التي تصدرها السلطات الادارية سواء تعلقت بالافراد أم بالانظمة . أما التشريع الجديد فإنه لا يذكر بصراحة وجوب صدور المراسيم والقرارات والاعمال عن سلطة ادارية .

أ — وكانت فائدة النص القديم من حيث أنه يستبعد بصراحته الاعمال الصادرة عن السلطين التشريعية والقضائية لأنها ليستا سلطة ادارية فماذا نقول أولافي القرارات والأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية ؟

أما القانون فالطعن فيه يتم وفقاً لاحكام الدستور ولا دخل له ببحثنا لانه بحث دستوري ، وكانت تنظر المحكمة العليا فيه باختصاصها الدستوري العام . وأما الاعمال والقرارات التي لها قوة التنفيذ والصادرة عن المجلس النيابي نفسه أو عن لجانه فقد

يقال إن النظر فيها من اختصاص المحكمة العليا لأن المحكمة هي نفسها التي تنظر بدستورية القانون فمن باب أولى أن تكون لها صلاحية النظر في بقية أعمال السلطة التشريعية إذا كانت تتوفر فيها الشروط المطلوبة لقبول دعوى الإبطال ، كأن يشكو أحد النواب من قرار رئيس المجلس بحذف مبالغ من تعويضاته لتغيبه عن الجلسات بحجة أنه قدم عذراً مشروعاً مثلاً ولم يقبل منه . . أفليس من المعقول أن تملك المحكمة العليا حق النظر في مثل هذا القرار ؟ على أن مثل هذا النقاش لا قيمة له مادام العمل بالصلاحيات الدستورية للمحكمة العليا موقوفاً وهي ملغاة فعلياً .

ب — على أن الأعمال والقرارات الصادرة عن السلطة القضائية ليست من اختصاص القضاء الإداري بالنظر لصراحة التشريع الجديد . ولو نظرنا إلى مجلس الدولة الفرنسي لرأينا أنه يتوسع في مفهوم قرارات وأعمال السلطة القضائية فهي تشمل أيضاً في نظره : قرارات رفض المعونة القضائية ، التعاليم التي تصدرها النيابة تفسيراً لمرسوم الأعمال المتعلقة بتنفيذ الأحكام القضائية أو بالتبغات القضائية .

ولمجلس الشورى السوري في هذا الصدد قرارات يؤكد فيها ان عدم اختصاصه لا يقتصر على أحكام المحاكم القضائية بل يتناول الأعمال المتعلقة بالتحقيق أو بتنفيذ الأحكام (القرار ٢٠٩ في ١٧ / ٧ / ١٩٤٦ عادي ، والقرار ٩ في ٢٣ / ١ / ١٩٤٦ حجار (١) .

ج — ولكن من بين المراسيم والقرارات والأعمال ما يكون له طابع حكومي أي أنه يكون من « أعمال السيادة » كما يقول التشريع المصري فهل تتناولها الغرفة الإدارية ؟ اتفق اجتهاد القضاء الإداري على أنه يخرج من صلاحيته النظر في الأعمال المتصلة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية كمرسوم حل المجلس النيابي أو مراسيم دعوة الناضحين ، والنظر في مراسيم العفو الخاص ، وفي التدابير الدبلوماسية كالأوامر الموجهة إلى ممثلي الوطن في البلاد الأجنبية ، ويضيف الاجتهاد أو يتقص من قائمة

(١) انظر ص ١٧٦ من أطروحة الدكتور عدنان العجلاني المشار إليها آنفاً ص ٤١٧ .

هذه الأمور تبعاً لغرضها فإن كان غرضها يتسامى عن الإدارة البحتة كانت ذات طابع حكومي .

٢ — أما المقصود بقول المشرع إن الدعوى لاتقام إلا على المراسيم والقرارات والأعمال التي لها قوة التنفيذ فهو أن تكون قد خلقت وضعاً حقوقياً أو بدلت من وضع حقوقي ، فقرار مجلس الوزراء مثلاً بتسريح أحد المحافظين لايعتبر ذا قوة تنفيذية إذ لا بد وأن يقترن بمرسوم جمهوري وهذا لا يكون نافذاً إلا من حين نشره في الجريدة الرسمية ، فالمرسوم بعد نشره هو الذي يقبل الإبطال لأنه هو الذي يحمل في طياته عندئذ قوة التنفيذ .

٣ — وأما أن تكون من شأنها الإضرار فهذا أمر ينطوي في الواقع تحت الشرط الثاني من هذا البحث حول المصلحة التي ينبغي أن تتوفر في مقدم الدعوى .

الملاحظات الخاصة :

١ — أما المراسيم فإن هذا التعبير لا يقتصر على المراسيم العادية بل يضم بالضرورة المراسيم التنظيمية . ذلك لأن منع الغرفة الإدارية من النظر في المراسيم التنظيمية يعني أن هذه المراسيم تغدو أقوى من القانون نفسه ، والإدارة آتخذ تلجأ إلى أسلوب المراسيم التنظيمية لوضع نصوص قد تكون مخالفة للدستور أو للقانون ولا يكون ثمة سبيل لإلغائها ... وليس بمستغرب في مثل هذه الحال أن تعتمد الإدارة إلى التشريع عن طريق المراسيم التنظيمية معتدية في ذلك على حق السلطة التشريعية ! لهذا كله نرى أن المنطق يفرض أن تكون المراسيم التنظيمية قابلة للإبطال أمام الغرفة الإدارية ، وأن ورود كلمة « المراسيم » مجردة عن كل وصف لا يعني مطلقاً اقتصارها على المراسيم العادية .

٢ — وأما القرارات ، فهي سائر القرارات الصادرة عن سلطة إدارية أولها القانون حق التقرير ، سواء أكانت ممثلة في هيئة المجالس البلدية مثلاً أم كانت

متمثلة في شخص واحد كقرارات الوزير أو المحافظ الخ... وسواء أكانت هذه القرارات عامة تنظيمية أم فردية شخصية .

٣ — واما المقصود بكلمة الأعمال ، فسائر المقررات الادارية التي تتمثل فيها إرادة الادارة الوحيدة الطرف إذالم تتخذ في مرسوم او قرار او اي نص كتابي ومثال ذلك الأعمال المادية التي تتخذها الادارة وتؤثر في الوضع الحقوقي لأحد الأفراد ويكون بالامكان إلغاؤها وإعادة الحالة إلى ما كانت عليه ، وفي غير ذلك تقام من أجلها دعوى التعويض أمام المحاكم العادية .

ويشترط القانون تثبيت هذه الأعمال ، وذلك يعني (بحسب النص في الفقرات ٣ و ٤ و ٥ من المادة ١٩ من القانون ٥٧ لعام ١٩٥٠) ان يتقدم المتضرر من العمل الاداري إلى السلطة التي أجرت هذا العمل بعريضة يأخذ بمقابلها إيصالا يُذكر فيه موضوع العريضة وتاريخ استلامها حتى إذا سكنت الادارة خلال شهر من تاريخ استلامها العريضة كان سكوتها بمثابة قرار ضمني بالرفض يجوز للمتضرر الطعن فيه وهكذا يتخذ العمل طابع القرار .

والتعاليم والبلاغات الصادرة عن الادارة والتي تتجاوز فيها الادارة حدود القانون من الأعمال الواجبة الابطال لأن الأصل في هذه التعاليم والبلاغات أن توضح تطبيق القوانين والأنظمة لا أن تعدل فيها .

الشرط الثاني :

وهو يتعلق بطالب الابطال . وقد نصت الفقرة الاولى من المادة ٣١ من القانون ٥٧ على أن إقامة دعوى الابطال تشترط من مقدمها أن يكون ذا مصلحة مباشرة شخصية مشروعة في ابطال العمل أو القرار أو المرسوم المطعون فيه .

١ — والمقصود بالمصلحة المباشرة أن تكون آنية لا احتمالية ، فالمالك صاحب مصلحة مباشرة في إلغاء التدابير غير القانونية المتخذة في شؤون عقاره ، أما وارثه المحتمل فليس صاحب مصلحة مباشرة في إلغائها .

٢ — والمقصود بالمصلحة المشروعة، المصلحة الناجمة عن وضع قانوني محدد يكون فيه الفرد تجاه الادارة فللمالك مثلاً أوضاع مشروعة يصونها القانون، والتدابير الادارية المخلقة بها تنشيء له مصلحة مشروعة بطلب الغائها .

٣ — وأما المقصود بالمصلحة الشخصية ، فهو أن يتجاوز المرسوم أو القرار أو العمل أثره العام الذي يستوي فيه سائر الناس الى شخص معين بالذات ، ولهذا تنطوي تحت المصلحة الشخصية فكرة الاضرار الذي يشترط القانون ان يتصف به المرسوم أو القرار أو العمل المطعون به . وقد توسع الاجتهاد الفرنسي كثيراً في هذا الصدد ، فاعتبر أن التاجر صاحب مصلحة في طلب الغاء تدبير يتعلق بعامة التجار ، والمالك فيما يتعلق بالمالكين ، وأحد المكلفين في البلدية فيما يتعلق بالتدابير التي تثقل كاهل الخزينة البلدية ، أما اعتراض هذا المكلف على التدابير المتعلقة ببلدية أخرى غير التي يقيم فيها فلا محل له الخ ...

الشرط الثالث :

أما الشرط الثالث فيتعلق بالمهلة وهي في تشريعنا الجديد شهر يجري اعتباراً من اليوم الذي يفترض فيه أن المستدعي قد عرف قانوناً بالقرار أو بالمرسوم المطعون فيه اما بطريقة النشر او إما بطريقة التبليغ أو بأية طريقة أخرى وفي هذه الحالة يقع عبء إثبات معرفة المستدعي بالقرار على الادارة . أما «الأعمال المثبتة» التي تحدثنا عنها آنفاً والتي يسميها القانون ٥٧ في المادة ٢٣ بالقرارات الضمنية فتبدأ المهلة من أجلها منذ انتهاء مدة الشهر التي وضعها القانون لاثبات العمل المشتكى منه .

وتنقطع المهلة بمراجعة ادارية هي التي يقوم بها صاحب العلاقة بطريق الشكوى المباشرة الى الادارة نفسها ، او بطريق الظلامة حين يشتكي المتضرر الى سلطة إدارية عليا بشأن قرار صادر عن سلطة إدارية دنيا ، كمراجعة وزير الداخلية بشأن قرار من القرارات الخاضعة للتصديق صادر عن المجلس البلدي . وفي هذه الحال يجري موعد الشهر اعتباراً من تاريخ القرار الصادر بنتيجة هذه المراجعة .

الشرط الرابع :

وأما الشرط الرابع فهو الذي تتحدث عنه الفقرة الثانية من المادة ٢١ من القانون ٥٧ إذ تنص على أن دعوى الإبطال لا تقبل من متداعين يمكنهم اللجوء إلى مراجعة القضاء العادي للحصول على حقوقهم . ومثال ذلك ما حكم به مجلس الشورى السوري في قضايا قرارات صادرة عن أمين السجل العقاري أو تتعلق بالضرائب غير المباشرة أو القرارات المتعلقة بالعقود الخاصة التي تجربها الإدارة ^(١) (وكان ذلك حين كانت العقود الإدارية من اختصاص المجلس ، أما الآن فنستطيع أن نقول أن قرارات الإدارة حول سائر العقود الخاصة أو الإدارية ، هي من اختصاص القضاء العادي تبعاً للعقد نفسه الذي هو من اختصاص القضاء العادي) .

هذه هي الشروط الأربعة الواجب توفرها في دعوى الإبطال فإن توفرت كانت الدعوى مقبولة ، وتنتظر الغرفة الإدارية عندئذٍ إن كان في المرسوم أو القرار أو العمل المشتكى منه سبب من أسباب الإبطال .

٣ — أسباب الإبطال :

تنص المادة ١٩ من القانون ٥٧ على أن دعوى الإبطال تقام ضد الأعمال والقرارات والمراسيم المخالفة للدستور أو للقانون أو للمراسيم التنظيمية ، وتنص المادة ٢٢ على أنه يحكم بإبطال العمل أو القرار أو المرسوم فيها إذا صدر مشوباً بأحد العيوب التالية : أ — إذا صدر عن سلطة غير مختصة ، ب — إذا اتخذ خلافاً للإجراءات الأساسية التي نصت عليها القوانين والأنظمة ، ج — إذا اتخذ لغير الغاية التي أرادها القانون .

وعلى هذا تكون أسباب الإبطال بحسب هاتين المادتين ١٩ و ٢٢ أربعة أسباب :

(١) انظر ص ٢٠٦ من أطروحة الدكتور عدنان العجلاني المشار إليها آنفاً ص ١٧ .

عيب عدم الاختصاص ، عيب الاجراءات ، عيب مخالفة الدستور والقوانين والانظمة ، وعيب إساءة استعمال السلطة . ووجود أحدها كافٍ للحكم بالابطال .

١ — عيب عدم الاختصاص : هو أول عيب عرفته دعوى الابطال في فرنسا ولذلك سميت هذه الدعوى دعوى الابطال بسبب تجاوز السلطة . والقانون هو الذي يعين اختصاص كل سلطة على وجه التحديد ولذلك كان عدم الاختصاص قائماً في عدم القدرة قانوناً على اتخاذ المرسوم أو القرار أو العمل الإداري المطعون به . ويكون عدم الاختصاص في تعدي سلطة على سلطة أخرى من فئتين مختلفتين كتعدي السلطة الإدارية على السلطة التشريعية بإصدار مراسيم تنظيمية تتضمن أحكاماً تشريعية دون تكليف من القانون أو خلافاً لأحكام القانون ، أو كتعدي سلطة إدارية على سلطة قضائية بان تفرض السلطة الإدارية مثلاً غرامات تتجاوز فيها الحد المسموح به في المادة ٧٥٦ من قانون العقوبات للسلطات الإدارية ، فإذا طبقت السلطة هذه العقوبات تكون قد تعدت على السلطة القضائية . ويكون عدم الاختصاص بشكل أوسع بين سلطات من فئة واحدة ، أي فيما بين السلطات الإدارية ، كأن يصدر الوزير قراراً يتعدى فيه على صلاحيات المحافظ في التعيين أو العكس الخ ...

وعدم الاختصاص من النظام العام فللمعرفة الإدارية ان تشير هذا العيب من تلقاء نفسها ولو لم يلتفت اليه طالب الابطال .

٢ — عيب الاجراءات : يشترط القانون في هذه الحال أن يقع العيب على الاجراءات الاساسية التي نصت عليها القوانين والانظمة ، فإهي الاجراءات أولاً وما هو المعيار في التفريق بين الاجراءات الاساسية وغيرها ؟

أما الاجراءات فهي التدابير التي ينبغي قانوناً ان تراعى في اتخاذ المرسوم أو القرار أو العمل ، كقرار مجلس الوزراء الذي يجب ان يسبق مرسوم التعيين للمحافظين أو التحقيق الذي ينبغي أن يسبق المرسوم أو القرار باحالة موظف على مجلس التأديب أو الانذار الذي يجب ان يسبق العمل الإداري ، أو ان يتخذ التدبير الإداري بمرسوم

لابقرار او بقرار لا بمرسوم او ان يشترط اتخاذ المراسيم والقرارات معدلة بالاسانيد (الحثيات) الخ ...

وتمتاز الاجراءات الاساسية من غيرها بأنها تكون ذات اثر فعال في قيمة المرسوم او القرار كأن يتطلب اتخاذ القرار انذاراً مسبقاً فلو اتخذ هذا الانذار أولاً لكان ثمة احتمال في ان يتغير وجه القرار .

٣ — عيب مخالفة الدستور والقوانين والانظمة : جاء التشريع في هذا الصدد بنص جديد هو الحكم بالابطال في حالة مخالفة الدستور ، والنص جديد في حروفه لا في اعماقه ، لانه كما يطبق بالمبداهة فمخالفة الدستور هي اعنف صور مخالفة القانون . على ان الفائدة العملية الوحيدة من هذا النص فيما نعتقد هي في ان الدستور يأتي ببعض المباديء العامة وينص على ان تشريع لاحقة ستعين حدودها وآثارها ، فاذا لم تصدر هذه القوانين فان للقرعة الادارية ان تنظر في القضايا التي تعرض عليها على ضوء المباديء الاصلية في الدستور ولها ان تؤولها على الوجه الذي لا يخرج عن ارادة واضع الدستور ، والذي يتفق مع المنطق الحقوقي .

ويلحق الفقهاء عادة بهذا العيب مخالفة القضية المقضية لان لها في الحقيقة قوة القانون .

٤ — عيب اساءة استعمال السلطة : وهذا ما عناه القانون ٥٧ بقوله إنه يحكم بابطال المرسوم أو القرار أو العمل اذا اتخذ لغاية تغاير تلك التي ارادها القانون ، فالمخالفة هنا لا تقع على القانون في نصه وانما تقع على الهدف الذي وُضع القانون لتحقيقه . فاساءة استعمال السلطة *détournement de pouvoir* هي ان يستعمل رجال الادارة سلطتهم باتخاذ المقررات الادارية في غاية غير مشروعة . والنظر الى الغاية عمل دقيق لانه يتطلب النفوذ الى خبيثة نفس الموظف لمعرفة النية التي دفعته الى عمله .

والغايات التي تعيب المقررات الادارية قد تكون غايات شخصية أو غايات سياسية كأن يكون دافعها الحقن الشخصي او المنفعة الشخصية او ترجيح جماعة على جماعة او حزب على حزب . على ان هذا العيب بالنظر لدقته يقع في أحوال نادرة ، ويشترط

مجلس الدولة الفرنسي ان تبين اساءة الاستعمال في أوراق الدعوى من مقابلة بعضها ببعض ودراستها الفاحصة . ومن أمثلة اساءة استعمال السلطة الغاء وظيفة في الملاك لتسريح صاحبها ثم اعادة الوظيفة الى الملاك بعد تسريحه !.

٤ - أصول تقديم الدعوى واجراءاتها ونتائجها :

تقديم الدعوى وسيرها :

١ - تقدم الدعوى بعريضة ترفع الى رئاسة الغرفة الادارية وتتضمن اسم المدعي ولقبه ومهنته وموطنه واسم المحامي الذي يعينه واسم الدائرة المدعى عليها ، وموضوع الدعوى والاسانيد التي يُحتج بها وبيان بالوثائق المرفقة بالعريضة .
وهذه الوثائق هي : صورة عن العريضة لتبليغها الى الدائرة التي صدر عنها المرسوم أو القرار المطعون فيه ، وصورة عن هذا المرسوم أو القرار أو الايصال المعطى من الدائرة في حال القرار الضمني ، وايصال يثبت دفع الرسوم القضائية ، وهي المطبقة لدى المحاكم البدائية أي مبلغ خمس عشرة ليرة سورية كما يثبت دفع تأمين قدره عشر ليرات سورية ، ويعاد الرسم والتأمين للمدعي إذا كان محققاً في دعواه .
هذا في دعاوى الأفراد ، أما الادارات فلها ايضاً أن تتجه بالدعوى إلى الغرفة الادارية لابطال المقررات الادارية التي تشتكي منها ، كدعوى البلدية على وزير الداخلية مثلاً ، وفي هذه الحال ترفع الادارة الدعوى إلى المحكمة بمذكرة .

٢ - ليس لتقديم الدعوى مبدئياً أثر على نفاذ المرسوم أو القرار المشتكى منه ولكن المحكمة تستطيع أن تقرر تأجيل التنفيذ بناء على طلب المشتكي إذا وجدت المراجعة تستند إلى أسباب جدية وكان ينتج عن التنفيذ ضرر فادح كهدم البناء مثلاً تنفيذاً لقرار رئيس البلدية ، فيمكن وقف التنفيذ انتظاراً لنتيجة المحاكمة إذا كانت شروط قبول الدعوى مكتملة . وتتبع في طلب توقيف التنفيذ الأصول المتبعة في القضاء المستعجل (ومحل دراسة القضاء المستعجل في السنة الثالثة من برنامج الكلية مع أصول المحاكمات المدنية) .

٣ — يعين رئيس الغرفة مقررًا من أحد العضوين أو يتخذ لنفسه هذه الصفة؛ وأول ما يفعله المقرر أن يبلغ المدعى عليهم صورة عن العريضة أو المذكرة ، ولهم أن يبينوا مدافعاتهم بلائحة خلال شهر من اليوم الذي يلي تاريخ التبليغ ، والتبليغ يجري بالطرق الادارية . وللمتداعين ومحاميهم أن يطلعوا على الأوراق في ديوان المحكمة . ثم يتخذ المقرر التدابير التي يراها من أجل التدقيق وتنظيم التقارير ، وله أن يأمر بذلك من تلقاء نفسه أو بناء على طلب أحد المتداعين . وهو يبلغ قراراته إلى المتداعين وتكون غير معللة ، ولهم أن يعترضوا عليها إلى الغرفة خلال خمسة أيام تلي يوم التبليغ ، وتفصل الغرفة في الاعتراض في غرفة المذاكرة خلال ثمانية أيام من تاريخه بالاشتراك مع العضو المقرر .

وعند ختام التحقيق ينظم المقرر تقريراً يشتمل على خلاصة الدعوى ، والمسائل القانونية الواجب حلها ، وبعد مشروع قرار بقبول الدعوى أو ردّها من حيث الشكل والموضوع .

٤ — وعندئذ يعين الرئيس موعد الجلسة ، فتفصل الغرفة الادارية في الدعوى في غرفة المذاكرة ، ولها أن تقرّر دعوة الطرفين أمامها ، فإذا ظهر لها أن المرسوم أو القرار المطعون فيه مشوب بأحد العيوب الآتية الذكر حكمت بإبطاله .

نتائج الدعوى :

إذا حكمت المحكمة العليا بإبطال القرار فإنه يفقد وجوده القانوني ويكون عندئذٍ عديم الأثر بالنسبة للمدعي إن كان خاصاً أو بالنسبة لساير الذين يكونون في مثل وضعه إن كان عاماً كالقرار أو المرسوم الصادر من أجل تجارة معينة والذي يطلب إبطاله أحد التجار مثلاً فإن إبطاله يفيد سائر التجار ، ولهذا يسمى بعضهم دعاوي الإبطال في هذه الحالة « دعاوي حسبة » بالنظر لأن أثرها شامل عام . ويقتصر عمل المحكمة على إبطال القرار أو عدمه فلا تستطيع أن تعدل القرار

تعديلاً ولا أن تحكم على الإدارة بتعويض مثلاً ولا أن تعين التدابير الواجب اتخاذها على الإدارة بسبب إبطال القرار .

٥ — طرق المراجعة ضد قرارات الغرفة الإدارية :

يُعتبر القرار الصادر عن الغرفة متمتعاً بقوة القضية المقضية فلا يقبل استئنافاً أو تميزاً ، ولا يقبل أي طريق من طرق المراجعة غير إعادة المحاكمة والتصحيح . وتتبع فيهما نفس القواعد المتبعة في الدعوى الأصلية .

١ — إعادة المحاكمة : يمكن لكل من المتدعين أن يطلب إعادة المحاكمة خلال سنة من تاريخ تبليغه قرار الغرفة الإدارية وذلك في الأحوال الأربع الآتية وامام الغرفة نفسها :

أ — إذا كان القرار مبنياً على وثائق مزورة ، ب — إذا قدم أحد المتدعين مستنداً قاطعاً لم يكن في حوزته ، ج — إذا لم تراعى في التحقيق والحكم الأصول القانونية ، د — إذا أغفلت الغرفة البتّ في سبب قانوني أثاره أحد المتدعين .

٢ — التصحيح : يمكن للمتضرر من قرار الغرفة الإدارية المشوب بخطأٍ مادي من شأنه أن يؤثر في الحكم أن يطلب من الغرفة تصحيحه خلال ستة أشهر من تاريخ تبليغه هذا القرار . كأن يتضمن هذا القرار مثلاً رقماً وتاريخاً خاطئين للمرسوم المطلوب إبطاله .

هذا ختام بحثنا في القضاء الإداري ، وهو آخر مباحث هذا الكتاب .

استدراك وتصويب

واضافات جديدة عن النصوص التشريعية التي

صدرت بعد طبع الكتاب

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب او الامور الواجب اضافتها او تعديلها
٤٨	١٥	—	يُضاف بعد السطر ١٥ ما يلي :
			ومن أبرز صور التداخل بين الحقوق الدستورية والادارية أن مجلس الدولة الفرنسي الذي أُبدع في فرنسا قواعد الحقوق الادارية وضع مبدأً دستورياً يطبق بموجبه الاحكام القانونية التي أرادها في التبعية الادارية وهو مبدأ المساواة أمام الاعباء العامة الذي يعتبر فوق القانون وينضم الى الاحكام التي تعتبر بطبيعتها في مصاف أحكام الدستور . انظر في ذلك ص ٣٧٥ و ص ٣٩٦ .
٥٨	٢٣	—	يُصحح تاريخ الانقلاب الرابع كما يلي : ١١/٢٩ / ١٩٥١ و ١٢/٣ / ١٩٥١ .
٥٩	٢		يضاف بعد تاريخ ٨ حزيران ١٩٥٢ هذه الكلمات : وقد أُضيف الى هذا التنظيم شيء جديد بالمرسوم التشريعي ٤٤ المؤرخ في ٢/٨/ ١٩٥٢ الذي قضى باحداث منصب نائب رئيس مجلس الوزراء .

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب او الامور الواجب اضافتها او تعديلها
٦٥	٨	إن تحرير السلطة القضائية	إن تحرير السلطة الادارية من السلطة القضائية
٧٥	١٩	القضايا	القضاء
٩٤	١١	—	يضاف بعد عام ١٩٥١ هذه الكلمات :
			المعدل بالمرسوم التشريعي ١٦٨ المؤرخ في ١٢/٣/١٩٥٢ والمعدل (يتمم بالنص الاصلي) .
١٤٥	١٢	تدخل رئيس الجمهورية	تدخل رئيس الوزراء .
١٦٠	٢٣	—	يُضاف ما يلي :
			صدر المرسوم التشريعي ٦ في ١٥/١/١٩٥٣ يقضي باحداث دورة تدريبية مدتها شهران على الاكثر لقوام المقام ومديري النواحي ويضع احكاماً جديدة تفصيلية في برامج الدورة النظرية والعملية ، ويعتبر هذا المرسوم كل موظف يدعى للاشتراك في الدورة ويستنكف أو يتخلف دون عذر مشروع مستقيلاً من وظيفته بمرسوم أو فرار من السلطة التي تمارس حق التعيين ، ويجري فحص في نهاية كل دورة ، ويتوقف ترفيع الموظفين على قيدهم في قائمة الناجحين فيها اذا صدر قرار وزارة الداخلية بهذه القائمة قبل شهر على الاقل من موعد اعلان جدول الترفيع .
١٦٢	٢٢	ص ١٥٩	ص ١٦٠ .
١٦٣	١	وسبع في اللاذقية	وسبع وعشرون في اللاذقية .

الصفحة	البسطة	الخطأ	الصواب او الامور الواجب اضافتها او تعديلها
١٦٤	١	—	يضاف ما يلي : هذا بالنسبة لمدرء النواحي الذين يعينون مجدداً أما القدماء منهم فيطبق عليهم المرسوم التشريعي ٦ المؤرخ في ١٥/١/١٩٥٣ الذي اشترنا اليه قبل قليل وأضفنا أحكامه الى الصفحة ١٦٠ . ثم إن المرسوم التشريعي ١٧٧ المؤرخ في ١٧/٣/١٩٥٢ الذي يطبق على مدرء النواحي الجدد قد اصبح يطبق أيضاً على موظفي وزارة الداخلية في الاقضية الداخلين بالملك ، بموجب المرسوم التشريعي ١٧٥ المؤرخ في ٤/١٢/١٩٥٢ . يضاف ما يلي : صدر المرسوم التشريعي ٩٥ في ٦/٤/١٩٥٣ يحيز حل مجالس الاقضية وإعادة تشكيلها مؤقتاً بطريق التعيين الى ان يصدر التشريع الجديد بالتنظيمات الادارية ، ويكون ذلك بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية من اجل مجلس القضاء في مركز المحافظة وبقرار من الوزير بناء على اقتراح المحافظ في مجالس الاقضية الاخرى .
١٨٧	١٩	بناء على اقتراح المحافظ	بعد أخذ رأي المحافظ
١٩١	٤	رابعاً — المؤسسات العامة	خامساً — المؤسسات العامة
٢٠٠	٦	ليست كل المصالح العامة	ليست كل الدوائر العامة

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب او الامور الواجب اضافتها او تعديلها
--------	-------	-------	--

يضاف ما يلي :

٢٣٣ ١٩ —

صدر المرسوم التشريعي ٨٥ المؤرخ في ٢٦/٣/١٩٥٣ والمطبق اعتباراً من اول ايار ١٩٥٣ وهو يقضي بالغاء تعويضات غلاء المعيشة والرواتب الاساسية واعطاء الموظفين رواتب مقطوعة ، على انه وضع الى جانب كل راتب مقطوع ما يعادله من الراتب الاساسي من اجل حساب الراتب التقاعدي الذي يبقى جارياً بالاستناد للرواتب الأساسية .

يضاف ما يلي :

٢٣٩ ١٠ —

تضع جدول الترفيع تحت اشراف الوزير لجنة مؤلفة من الامين العام رئيساً ومن عضوين موظفين يعينهما الوزير وتصدق اللجنة في سجل الموظفين وفي اقتراحات رؤسائهم بالتسلسل وتضع الجدول بترتيب الاستحقاق لكل مرتبة ودرجة وتقدمه الى الوزير قبل ١٥ حزيران .

يضاف بعد كلمة الترفيع ما يلي : انظر التعديل الداخل على الصفحة ٢٣٩ في هذا الجدول .

٢٥٥ ٧ —

٢٧٠ ١٥ تجاه المدينة تجاه الدولة

في هو البلدية في هو بلدية المنطقة التي يجري فيها الاستملاك .

٣٢٣ ١٢

يضاف بعد كلمة النهائية ما يلي : أي القرارات التي ميزت وصدقت أو مضت عليها المدة ولم تميز فأصبحت قطعية ، اما التي ميزت ولم يصدر فيها

٣٢٥ ٢٣ —

الصواب أو الامور الواجب اضافتها أو تعديلها

الخطأ

السطر

الصفحة

حكم بعد فيمكن المضي في تسجيل العقارات المتعلقة بها اذا لم يستحصل المميزون على قرار بوقف التنفيذ .

حزينة	حزينة	١	٣٢٩
أ - تضع	١ - تضع	١٢	٣٣١
يسمح للشركة	يسمح للإدارة .	٥	٣٧٠
—	يضاف مايلي :	١١	٤٣٠

إن اختصاص الغرفة المدنية في محكمة التمييز بالنظر في قرارات لجان الضرائب المباشرة مستمد من النص العام الوارد في القانون ٨٢ المؤرخ في ١٩٥١/١/٣١ الذي قضى بإلغاء مجلس الشورى وقد ورد في المادة الثالثة منه أن الغرفة المدنية تنظر في القرارات الادارية الصادرة في الدرجة الأخيرة ، وعلى ذلك تنظر الغرفة المدنية في قرارات لجان ربيع العقارات ، وتنظر أيضاً في قرارات لجان التمتع وفي هذه الحالة الثانية يوجد على كل حال نص صريح في قانون التمتع الصادر برقم ٤٨ في ١٩٢٨/١/٢٩ ، على أن النصوص الجديدة في ضريبة الدخل (المرسوم التشريعي ٨٥ في ١٩٤٩ وتعديلاته الأخيرة) وفي ضريبة التركات (المرسوم التشريعي ١٠١ في ١٩٥٢/٢/٢) تستبعد بصراحة تدخل القضاء الاداري أو من يحل محله في القرارات الصادرة عن لجانها مما يتمتع معه تمييزها .

مصادر الحقوق الادارية والطابع المميز لها في سورية	٥٣
دعائم الحقوق الادارية	٥٩

الفصل الثاني - مبدأ فصل السلطات	٦١
---------------------------------	----

وأثره في تاريخ نشوء الحقوق الادارية	
-------------------------------------	--

أثر مبدأ فصل السلطات في فرنسا	٦٢
أثر مبدأ فصل السلطات في سورية	٧١

الفصل الثالث - مفهوم الصالح العام	٧٦
وأثره في امتيازات الادارة	

كلمة في تقديم مفهوم الصالح العام	٧٦
الامتياز الحقوقي	٧٩
الامتياز التنفيذي	٨٣

الفصل الرابع - الدوائر العامة	٨٧
-------------------------------	----

القائمة على سداد الحاجات العامة	
---------------------------------	--

تعريف الدوائر العامة وصفاتها	٨٧
إحداث الدوائر العامة وإلغاؤها وتنظيمها	٩١
الجديد في مفهوم الدوائر العامة	٩٢

الباب الثاني في التنظيم الاداري	٩٧
---------------------------------	----

الفصل الأول - الشخصية الاعتبارية	٩٩
----------------------------------	----

٨٧١	بين الحقوق المدنية والادارية	٩٩
٨٧١	النظريات الدائرة حول الشخصية الاعتبارية	١٠١
١٧١	مذهب الحقيقة	١٠١
٣٧١	مذهب المجاز	١٠٢
١٧١	رأي Duguit	١٠٢
١٧١	رأي Rolland	١٠٣
٢٧١	تتائج الشخصية الاعتبارية	١٠٣
٧٧١	أنواع الاشخاص الاعتبارية	١٠٤
٧٧١	الجميات	١٠٥
٨٧١	المؤسسات	١٠٧
٢٣١	حكم مشترك بينهما	١٠٧
٣٣١	الأشخاص الاعتبارية العامة	١٠٨
١٣١	الفصل الثاني - المركزية واللامركزية	١٠٩
٨٣١	غرض البحث	١٠٩
٢٣١	المركزية	١١٢
١٥١	أسباب المركزية	١١٣
٧٥١	آثار المركزية	١١٥
٣٥١	اللامركزية	١١٦
٥٥١	أسباب اللامركزية	١١٧
٦٥١	آثار اللامركزية	١٢٠
٢٢١	النهج الوسط	١٢١
١٢١	الوصاية الادارية	١٢٢
٧٢١	الوصاية بين الحقوق المدنية والادارية	١٢٣
٧٢١	النظام التسلسلي والوصاية الادارية	١٢٤
٢٢١	مظاهر الوصاية الادارية	١٢٥

الفصل الثالث - النهج الإداري السوري	١٢٨
كلمة تمهيدية	١٢٨
التقسيمات السياسية الإدارية أيام الانتداب	١٣١
التشكيلات الإدارية في عهد الاستقلال	١٣٤
النصوص القانونية الرئيسية	١٣٤
نوع النهج الإداري السوري	١٣٦
العناصر المركزية في النهج الإداري السوري	١٣٧
أولاً - رئيس الجمهورية	١٣٧
المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية	١٣٨
المهام الإدارية لرئيس الجمهورية	١٤٢
ثانياً - رئيس مجلس الوزراء والوزراء	١٤٤
المهام الإدارية لرئيس الوزراء	١٤٤
المصالح التابعة لرئاسة مجلس الوزراء	١٤٨
الإدارات الملحقة برئاسة مجلس الوزراء	١٤٨
الوزراء تعيينهم ، تبعاتهم ، أعمالهم	١٤٩
الامناء العامون	١٥١
ثالثاً - المحافظون	١٥٢
تعيين المحافظين	١٥٣
انتهاء خدمة المحافظين	١٥٤
اختصاص المحافظين	١٥٥
رابعاً - قوام المقام (القائمقامون)	١٥٩
تعيين قوام المقام وانتهاء خدمتهم	١٦٠
اختصاص قوام المقام	١٦١
خامساً - مديرو النواحي	١٦٢
تعيين مديري النواحي وانتهاء خدمتهم	١٦٣
اختصاص مديري النواحي	١٦٤

صفحة	
١٦٥	سادساً — مختير القرى
١٦٨	العناصر الامر كزية في النهج الاداري السوري
١٦٨	أولاً — مجالس المحافظات
١٦٧	١ — في القرار ٥ ل. د.
١٧٠	٢ — في الدستور الجديد
١٧١	ثانياً — مجالس الأفضية
١٧٣	ثالثاً — مجالس القرى
١٧٥	رابعاً — البلديات
١٧٥	البلديات الصغرى
١٨٠	البلديات الكبرى
١٨٢	بلدية حلب
١٨٣	بلدية دمشق « مدينة دمشق الممتازة »
١٨٤	المحافظ
١٨٧	الدوائر الاربع ولجنة المدينة الممتازة
١٨٨	المجلس البلدي
١٩١	خامساً — المؤسسات العامة
١٩١	نظرة عامة
١٩٢	تعريف المؤسسات العامة ومميزاتها
٢٠١	خاتمة في النهج الاداري الاصلح في سورية
٢٠٢	الائسس
٢٠٤	الأسلوب العاجل والأسلوب الآجل
٢٠٩	الفصل الرابع — الموظفون العامون
٢١٠	النصوص القانونية الرئيسية
٢١١	أولاً — مفهوم الوظيفة العامة
٢١٣	١ — تعريف الموظفين العامين وتمييزهم

٢ — الطبيعة الحقوقية لرابطة الموظف بالدولة	٢١٧
ثانياً — تعيين الموظفين العمامين	٢٢٢
١ — اصول التعمين العامة	٢٢٢
٢ — شروط التعمين في الحالة العامة	٢٢٣
٣ — التعمين في الحالات الاستثنائية	٢٢٨
دون التقيد بالمسابقة	٢٢٨
دون التقيد بالمرتبة	٢٢٩
تعيين العنصر النسائي في الوظائف العامة	٢٣٠
ثالثاً — حقوق الموظفين العمامين	٢٣٢
١ — الرواتب	٢٣٣
الاجازات	٢٣٤
الترفع	٢٣٨
التقاعد	٢٣٩
٢ — حماية الموظفين	٢٤٢
رابعاً — واجبات الموظفين العمامين	٢٤٤
١ — في الولاء للدولة	٢٤٤
٢ — في ممارسة الوظيفة	٢٤٤
٣ — خارج أوقات الوظيفة	٢٥٠
٤ — المؤيدات القانونية لواجبات الموظفين	٢٥٣
العقوبات الخفيفة	٢٥٣
العقوبات الشديدة	٢٥٤
خامساً — تأديب الموظفين العمامين	٢٥٧
١ — طبيعة مجلس التأديب	٢٥٧
٢ — الموظفون الذين تشملهم صلاحيات المجلس	٢٥٩
٣ — احالة الموظفين أمام المجلس ودور المفتشين في ذلك	٢٥٩
٤ — بين القضاء العادي ومجلس التأديب	٢٦٠
٥ — اصول المحاكمة أمام مجلس التأديب	٢٦١
سادساً — انتهاء خدمة الموظفين العمامين	٢٦٢

الصفحة	
٢٦٣	١ -- الوفاة
٢٦٣	٢ -- التسريح (خمس حالات)
٢٦٥	٣ -- الاحالة على التقاعد
٢٦٦	٤ -- العزل والطرء
٢٦٦	٥ -- الاستقالة
٢٧٠	سابعاً -- تبعات الموظفين العاميين
٢٧٠	١ -- تبعات الموظفين الحقوقية تجاه الافراد
٢٧٣	الخطأ الشخصي
٢٧٥	الخطأ الوظيفي
٢٧٦	الطاعة التسلسلية
٢٧٦	٢ -- تبعات الموظف تجاه الدولة
٢٧٧	ثامناً -- عمال الدولة والمستخدمون العامون
٢٧٧	١ -- عمال الدولة
٢٧٩	٢ -- المستخدمون العامون
٢٨٣	الباب الثالث في النشاط الإداري
٢٨٥	الفصل الاول -- المقررات والعقود الادارية
٢٨٦	المقررات الادارية
٢٨٦	١ -- تعريفها
٢٨٧	٢ -- نتائج هذا التعريف
٢٨٩	٣ -- قوتها التنفيذية
٢٩٢	٤ -- الوسيلة الفعلية
٢٩٤	العقود الادارية
٢٩٦	١ -- القواعد النازمة للعقود الادارية
٢٩٨	٢ -- كيف تميز العقود الادارية
٣٠٢	٣ -- تطبيقات العقود الادارية ، التزامات تمويل الادارة
٣٠٢	التطبيقات العامة
٣٠٢	تعريف التزام تمويل الادارة

كيف ينعقد الالتزام ونتائجه
القوة القاهرة والطوارئ غير المتوقعة

٣٠٣

٣٠٥

الفصل الثاني — أموال الادارة

٣٠٨

الاستملاك والمصادرة

الاملاك العامة والخاصة

٣١٠

١ — التفريق بين املاك الادارة العامة واملاكها الخاصة

٣١٠

٢ — طبيعة حق الاشخاص الادارية على الاملاك العامة

٣١٣

٣ — مميزات الاملاك العامة

٣١٥

٤ — تحويل الاملاك العامة الى املاك خاصة للادارة

٣١٦

٥ — تحويل الاملاك الخاصة الى املاك عامة

٣١٧

الاحكام القانونية في الاستملاك

٣١٨

الاستملاك في الحالات العامة

٣١٨

١ — تعريف الاستملاك وغايته

٣١٨

٢ — كيف يجري الاستملاك

٣٢٠

مرسوم النفع العام

٣٢٠

تقدير قيمة العقارات المستملكة

٣٢٢

تسجيل العقارات المستملكة

٣٢٥

٣ — الاستملاك المستعجل

٣٢٦

الاستملاك في الحالات الخاصة

٣٢٨

١ — التجميل

٣٢٨

٢ — الاستملاك لانشاء المساكن الشعبية

٣٢٩

٣ — الاستملاك للمشاريع الكبرى

٣٢٩

أساليب الاستملاك الخفية

٣٣١

١ — انظمة البناء وافرار الاراضي في البلديات

٣٣١

٢ — قانون تنظيم عمران المدن

٣٣٢

أثر الاستملاك الذي تجريه البلديات: رسم الشرفية

٣٣٦

المصادرة

٣٣٩

الصفحة	
٣٣٩	١ — تعريفها وخواصها وغايتها
٣٤١	٢ — كيف تجري المصادرة
٣٤١	١ — المصادرة للضرورات الحربية
٣٤٦	٢ — المصادرة في الاحوال الاخرى
٣٤٧	خطر الحرب
٣٤٧	مصادرة دور السكن في فرنسا وقانون الاجارات السوري الجديد
٣٥٠	الفصل الثالث — الاشغال العامة
	التعهد والامتياز
٣٥١	نظرة عامة
٣٥٢	١ — تعريف الاشغال العامة
٣٥٣	٢ — تنفيذ الاشغال العامة
٣٥٥	التعهد
٣٥٥	١ — تعيين المتعهد
٣٥٧	٢ — واجبات المتعهد
٣٦٠	٣ — حقوق المتعهد
٣٦٠	في الاحوال العادية
٣٦١	في حالة القوة القاهرة والطوارئ غير المتوقعة
٣٦٤	الامتياز
٣٦٥	١ — الامتياز يستتبع ادارة دائرة عامة
٣٦٥	٢ — على تبعه صاحب الامتياز وعهده
٣٦٥	الاحوال العادية
٣٦٦	حالة القوة القاهرة والطوارئ غير المتوقعة
٣٦٨	٣ — الامتياز والحصر
٣٧٠	٤ — انتهاء الامتياز وقانون التأمين الجديد في سورية
٣٧٢	الفصل الرابع — التبعة الادارية
٣٧٢	نظرة عامة

١ — الضرر الذي يوجب التعويض	٣٧٦
٢ — نسبة الضرر الى شخص إداري	٣٧٨
٣ — قوام التبعة الادارية	٣٧٩
أ — ضمان الاضرار الناجمة عن الاخطاء	٣٨٠
١ — اجتماع الخطأين والتبعيتين	٣٨٠
٢ — الخطأ الشخصي واجتماع التبعيتين	٣٨١
٣ — نتائج اجتماع التبعيتين	٣٨٢
ب — ضمان الاضرار غير الناجمة عن الاخطاء	٣٨٢
١ — الخطر المهني	٣٨٣
٢ — الخطر الاجتماعي	٣٨٣
٣ — الخطر غير الطبيعي للجوار	٣٨٥
٤ — الحوادث الناجمة عن المنشآت الخطيرة	٣٨٥
٥ — رفض تنفيذ القرارات القضائية	٣٨٦
٦ — التبعة الادارية بسبب القوانين	٣٨٧
٧ — التبعة بسبب عمل القاضي	٣٨٧
الباب الرابع في القضاء الاداري	٣٨٩
الفصل الاول — القضاء الاداري	٣٩١
أسبابه بالامس وضرورته اليوم	
نشوء القضاء الاداري في فرنسا وتحول سبب وجوده	٣٩٢
ضرورة القضاء الاداري في سورية	٣٩٨
الفصل الثاني — اختصاص القضاء الاداري	٤٠٣
نطاق أعماله وأصول المحاكمة أمامه	
اختصاص القضاء الاداري في فرنسا	٤٠٤
١ — نظريتان في اختصاص القضاء الاداري	٤٠٤
٢ — محكمة الخلافات	٤٠٨

اختصاص القضاء الاداري في سورية	٤١٠
١ — القواعد الناظمة لاختصاص القضاء الاداري السوري	٤١٠
٢ — الخلاف على الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الاداري في سورية	٤١٢
أصول المحاكمة أمام القضاء الاداري	٤١٣
الفصل الثالث — القضاء الاداري السوري	٤١٥
من عام (١٩١٨) الى وقتنا الحاضر (١٩٥٣)	
مجلس الشورى من عام ١٩١٨ الى عام ١٩٥١	٤١٦
١ — العهد الفيصلي	٤١٦
٢ — اعادة المجلس في العهد الفرنسي عام ١٩٢٥	٤١٨
٣ — اعادة تنظيم المجلس عام ١٩٣٤	٤١٩
٤ — الغاء مجلس الشورى عام ١٩٣٨	٤٢٠
٥ — اعادة مجلس الشورى عام ١٩٤١	٤٢١
٦ — مجلس الشورى في التقنين الجديد لعامي ١٩٤٦ — ١٩٤٧	٤٢٢
الغاء مجلس الشورى بعد دستور عام ١٩٥٠	٤٢٤
١ — المحكمة العليا ١٩٥١	٤٢٤
٢ — الغرفة الادارية لدى محكمة التمييز ١٩٥٢	٤٢٥
المحاكم الادارية الدنيا	٤٢٧
١ — مجلس القضاء في مركز المحافظة	٤٢٨
٢ — مجلس التأديب	٤٢٨
٣ — اللجنة التحكيمية في رسم الشرفية	٤٢٩
٤ — اللجنة التحكيمية في الاستملاك	٤٢٩
٥ — لجان الضرائب المباشرة	٤٣٠
٦ — ديوان المحاسبات	٤٣٠
الفصل الرابع — دعوى الابطال	٤٣٢
وأصول المحاكمة أمام الغرفة الادارية في محكمة التمييز	
١ — تعريف دعوى الابطال وصفاتها العامة	٤٣٢

٢ — شروط الإبطال	٤٣٤
٣ — أسباب الإبطال	٤٤٠
٤ — أصول تقديم الدعوى واجراءاتها ونتائجها	٤٤٣
٥ — طرق المراجعة ضد قرارات الغرفة الادارية	٤٤٥
استدراك وتصويب واضافة نصوص جديدة	٤٤٧
الفهرس	٤٥٣

يقدم المؤلف شكره الى القائمين على ادارة مطبعة الجامعة السورية وموظفيها وعما لها
لما بذلوه من جهد وعناية في طبع هذا الكتاب

بِعَوْنِ اللَّهِ وَتَوْفِيقِهِ

تم طبع هذا الكتاب يوم الاثنين ٢٠ شعبان ١٣٧٢ و ٤ أيار ١٩٥٣

« وَأَخِرُ دَعْوَاهُمْ أَنْ الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ »

351:B29wA:c.1

البارودي، مصطفى

الوجيز في الحقوق الإدارية

AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT LIBRARIES



01020592

American University of Beirut



351

B29wA

c.1

General Library

