



.22
.37

al-Qada al-idari

[illegible]

Princeton University Library



32101 073836098



عدنان العجلاني

دكتور في الحقوق

استاذ اصول المحاكمات الادارية

في كلية الحقوق بدمشق

القضاء الاتاري

ومجلس الدولة



al-ʿAjlānī, ʿAdnān

عدنان العجلاني

دكتور في الحقوق

استاذ اصول المحاكمات الادارية

في كلية الحقوق بدمشق

al-Qaḍāʾ al-idārī

القضاء الإداري

ومجلس الدولة

١٣٧٨ هـ - ١٩٥٩ م

طبعة جامعة دمشق



الباب الأول

القضاء الإداري بوجه عام

2262
· 221
· 374

3-15-61 D.L.L. (Damm)

كتاب

وله من يدري ما كان له

الفصل الأول

التعريف بالقضاء الإداري

١ - معاني كلمة القضاء الإداري :

لكلمة القضاء الإداري معان مختلفة :

أ - فهي تعني أولاً مجموع القواعد التي تتعلق بالدعاوى المنبثقة عن نشاط الإدارات العامة، فهذا هو المعنى الذي نقصده من قولنا : درس القضاء الإداري.

ب - وهي تعني أيضاً المنازعات الإدارية - le contentieux admini-

stratif وهي :

١ - في المعنى الواسع ، مجموع الدعاوى التي تكون الإدارة طرفاً فيها ؛

٢ - وفي المعنى الضيق ، مجموع الدعاوى التي هي من اختصاص المحاكم الإدارية ،

أي مجموع الدعاوى التي تنشأ عن نشاط الإدارة في تنفيذ المرافق العامة ذات الطابع

الإداري الصرف Services publics proprement administratifs .

ج - ثم أنها تستعمل للدلالة على ما يسمى باللغة الفرنسية - La juri-

diction administrative ، أي الهيئات التي تفصل في المنازعات الإدارية (بمعناها

الضيق) ، وبتعبير آخر ، أنها تعني مجموع المحاكم الإدارية المتسلسلة التي أنشئت

إلى جانب القضاء العادي وهي مستقلة عنه^(١).

(١) على أننا - رفقاً للالتباس والغموض في المعنى سنستعمل في إيجازنا المقبلة : كلمة « القضاء

٢ — المنازعات بين الإدارة والافراد وطرق حلها :

ان المنازعات بين الادارة والافراد لا مفر منها ولا بد من حدوثها ، مادامت الادارة تمارس نشاطها وسلطانها . وعلى هذا فلا يجوز أن تظل هذه المنازعات قائمة بدون حل ، بل يجب فصلها متى وجدت . لكن كيف تحل هذه المنازعات ؟
أعن طريق الادارة أم عن طريق القضاء ؟

أ — الطريق الاداري La voie administrative :

فاما الطريق الاداري ، فهو الذي يسلكه المشتكي بلجوءه الى إحدى المراجعتين التاليتين او كليهما :

المراجعة الاسترحامية le recours gracieux وهي ان يراجع صاحب العلاقة ذات السلطة التي أصدرت القرار المشكو منه ، فتسحب هذه السلطة القرار المذكور اذا تأكدت من صحة ادعاء المراجع .

المراجعة التسلسلية le recours hiérarchique : وهي ان يراجع صاحب العلاقة السلطة العليا طالباً منها الغاء القرار الذي أصدرته السلطة الدنيا او تعديله .
فالطريق الاداري ، كما رأينا ، لا يتصل في شيء بالوظيفة القضائية ، ولا بحق التقاضي ، - وانما هو ممارسة لوظيفة ادارية بحتة ، ولحق المراجعة الادارية . وهذا الطريق متبع وحده - دون غيره - في حل المنازعات الادارية ، في الانظمة الادارية التي لما ترل في اول عهدا ؛ وهو متبع أيضاً في الانظمة الادارية الحديثة - الى جانب الطريق القضائي ، بحيث يكون المشتكي مخيراً ، اما بسلوك الطريق الاداري او بسلوك الطريق القضائي ، حل خلافه مع الادارة .

الاداري بمعنى La juridiction administrative اي الهيئات التي تفصل في المنازعات الادارية (بمعناها الضيق) .

وكلمة « المنازعات الادارية » بمعنى Le contentieux administratif اي مجموع الدعاوى المنبئة عن نشاط الادارة في تنفيذ المرافق العامة الادارية .

ب - الطريق القضائي : la voie juridictionnelle

وأما الطريق القضائي فهو الذي يحقق فصل المنازعات عن طريق المراجعة القضائية . فتدخل القضاء هو الوسيلة الناجعة والعادية لفصل المنازعات ، وذلك بسبب قوة القضية المقضية la chose jugée التي تتمتع بها الاحكام الصادرة عن الهيئات القضائية .

على ان هناك اسلوبين في حل المنازعات الادارية بالطريق القضائي :

١ - ففي الاسلوب الاول : تتولى المحاكم العادية امر البت في المنازعات الادارية . ويتبع هذا الاسلوب في انكلترا واستاليا ودول اميركا التي تأخذ بمبدأ القضاء الواحد .

٢ - وفي الاسلوب المزدوج : يعود امر البت في المنازعات ذات الطابع الاداري الى المحاكم الادارية القائمة الى جانب المحاكم العادية . ويتبع هذا الاسلوب في فرنسا والجمهورية العربية المتحدة ولبنان واليونان وبلجيكا وغيرها . فقد أخذت هذه الدول بمبدأ القضاء المزدوج - أي بالمبدأ القائل بضرورة وجود قضاء اداري مستقل عن القضاء العادي .

قد نستغرب هذا الامر وتساءل : لماذا اخذت اكثر الدول بأسلوب القضاء المزدوج ، بينما اخذت الدول الاخرى بمبدأ القضاء الموحد ؟ وبتعبير آخر ، لماذا يوجد هذا التباين في شكل التنظيم القضائي بين هذين الفريقين من الدول ، مع ان كليهما يتبع مبدأ تفريق السلطات في تنظيم اجهزته الحكومية . ولكن الاستغراب والتساؤل يزولان عندما نعرف ان مبدأ تفريق السلطات يحتمل تأويلين او مفهومين مختلفين : فقد يعني هذا المبدأ تفريق السلطات على اساس الاشتراك في العمل ، وقد يعني تفريقها على اساس استقلالها المطلق .

تفريق السلطات على اساس الاشتراك في العمل :

ان تفريق السلطات - بحسب هذا المفهوم - يقضي بان تكون كل سلطة مستقلة عن غيرها ، دون ان يمنعها ذلك من الاشتراك باعمال الاخرى في معرض

بمارستها وظيفتها الاساسية . وهكذا تستطيع السلطة القضائية ان تتدخل في اعمال السلطة التنفيذية لممارسة وظيفتها القضائية .

هذا هو الاسلوب المتبع في انكاثرا ، فاذا نشأت دعوى من جراء اعمال الادارة ، فلا يمتنع على السلطة القضائية ان تتدخل في اعمال السلطة الادارية لتارس وظيفتها القضائية ، فتدعو الموظفين للمثول امامها وتحاكمهم بشأن الاعمال المشتكى عليهم من اجلها .

تفريق السلطات على اساس استقلالها في اعمالها :

هذا التفريق يقضي بعدم تدخل احدى السلطتين في اعمال الاخرى ، فلا يجوز بحسب هذه النظرية ، ان تتدخل السلطة القضائية في اعمال السلطة التنفيذية اثناء ممارستها الوظيفة القضائية ، وعلى هذا فليس للمحاكم العادية ان تنظر في المنازعات والدعاوى الادارية .

فمن يفصل اذن في هذه الدعاوى ؟ — الادارة L'administration ؟
طبعاً لا !.. اذ لا يجوز ان تكون الادارة خصماً وحكماً في آن واحد .

ثم ان مبدأ تفريق السلطات ، وقد بني على ان تختص كل سلطة في ممارسة

وظيفتها ، يمنع الادارة من ممارسة الوظيفة القضائية - La fonction Juridictionnelle . وهكذا فلا السلطة القضائية — بحسب مبدأ تفريق السلطات — يجوز لها ان تفصل في الدعاوى الادارية ، ولا الادارة تستطيع ذلك ، لان هذه الوظيفة من خصائص القضاء على سبيل الحصر . فما هو المخرج اذن ؟ من هنا نشأت فكرة

احداث محاكم خاصة ، هي المحاكم الادارية Les tribunaux administratifs وهي مستقلة عن السلطة القضائية L'autorité judiciaire من جهة ، وعن السلطة الادارية L'autorité administrative من جهة اخرى . فالمحاكم الادارية على اعتبارها خارجة عن السلطة القضائية ، لا يمتنع عليها بحسب مبدأ تفريق السلطات ، الفصل في الدعاوى الادارية — وعلى اعتبارها مستقلة عن الادارة ، يؤهلها حيادها ووظيفتها القضائية أن تنظر في الدعاوى الادارية .

هذه النظرية اخذت بها فرنسا والجمهورية العربية المتحدة، ولبنان وغيرها، فكان فيها قضاآن: قضاء اداري Juridiction administrative الى جانب القضاء العادي. فوجود القضاء الاداري المستقل - كما رأينا - انما هو نتيجة تأويل خاص لمبدأ فصل السلطات . فهذا المبدأ - بحسب النظرية الفرنسية - يتفرع الى قاعدتين اساسيتين: — تفريق السلطة القضائية عن السلطة الادارية - Séparation des auto-

: rités judiciaire et administrative

— تفريق الادارة المنفذة عن الادارة القاضية - séparation de l'admini-

. stration active et de l'administration contentieuse

وبتعبير آخر ، ان مبدأ تفريق السلطات - في المفهوم الفرنسي - يعني في آن واحد :

• تفريق السلطات : Séparation des autorités .

• وتفريق الوظائف : Séparation des fonctions :

فتفريق السلطات يمنع السلطة القضائية من النظر في الدعاوى الادارية ، وتفريق الوظائف يمنع السلطة الادارية من ممارسة الوظيفة القضائية - اي يمنعها من البت في الدعاوى الادارية .

الفصل الثاني

اسباب احداث القضاء الاداري

لئن كان وجود القضاء الاداري نتيجة لتأويل مبدأ فصل السلطات تأويلاً خاصاً ، فما هي اسباب هذا التأويل ، وكيف تم احداث القضاء الاداري بشكله الحاضر ؟

سنبين فيما يلي الاسباب التي حدثت بفرنسا لاحداث القضاء الاداري لديها ، لان هذه المؤسسة من ابداعها في الاصل - وسيتناول بحثنا النقاط التالية التي يجب ايضاحها وهي :

اولاً - ان القضاء الاداري بشكله الحالي ، لم يتحقق احداثه دفعة واحدة ، بل على مرحلتين اثنتين تبعاً للمرحلتين اللتين مر بها تأويل مبدأ فصل السلطات - وهما :

— مرحلة فصل السلطة الادارية عن السلطة القضائية .

— مرحلة فصل الادارة المنفذة عن الادارة القاضية

ثانياً - ان التأويل الخاص لمبدأ فصل السلطات الذي تبنته فرنسا ، انما كان وليد بعض الوقائع وبعض الظروف لديها . فهذه الوقائع والظروف هي وحدها التي تفسر سبب هذا التأويل الخاص ، وبالتالي سبب وجود القضاء الاداري في الاصل .

ثالثاً - ان الاسباب الاصلية لفصل السلطة القضائية عن السلطة الادارية لم تبقى هي ذاتها ، بل تغيرت مع الزمن . فلا بد لنا اذن من دراسة الاسباب الحالية لمبدأ فصل السلطات ، لأنها هي التي تفسر وتبرر الاختصاصات الممنوحة للمحاكم الادارية .

١ — تأويل مبدأ فصل السلطات

أ - المرحلة الاولى : فصل السلطة الادارية عن السلطة القضائية :
اقرت الثورة الفرنسية منذ أول عهدها مبدأ فصل هاتين السلطتين عن بعضهما ، فقد نصت المادة ١٣ من القانون المؤرخ في ١٦ - ٢٤ آب سنة ١٧٩٠ على ما يلي :

« ان الوظائف القضائية مستقلة وستبقى دوماً مستقلة عن الوظائف الادارية ،
فليس للقضاة - تحت طائل الاجرام - ان يعرفوا بأي شكل كان اعمال
الهيئات الادارية ، ولا ان يدعوا رجال الادارة للمثول أمامهم لمقاضاتهم بسبب
قيامهم بوظائفهم » .

فهذا النص لا يبعد القضاة عن امور الادارة فحسب ، بل يمنهم أيضاً من
رؤية الدعاوى التي تكون الادارة طرفاً فيها . وهذا معناه فصل السلطتين
الادارية والقضائية عن بعضهما بحيث يمتنع على كل سلطة التدخل في شؤون
ال اخرى في معرض ممارستها وظيفتها الاصلية .

ب - المرحلة الثانية : فصل الادارة المنفذة عن الادارة القاضية :

ان القاعدة الاولى التي استنتجت من مبدأ فصل السلطات ، أدت الى اعطاء
صلاحية البت في الدعاوى التي تكون الادارة طرفاً فيها - الى رجال الادارة
العاملين وهم :

- رئيس الدولة ، والوزراء في الدعاوى التي تكون الادارة المركزية
طرفاً فيها (القانون المؤرخ في ٧ - ١٤ / ١٠ / ١٧٩٠) .

- حكام المقاطعات في الدعاوى الادارية الاقليمية (القانون المؤرخ في
٦ - ١١ ايلول سنة ١٧٩٠) .

غير ان هذا الاسلوب مالم يثبت ان ظهرت مساوئه عند التطبيق ، فهو اذ يجعل

من الادارة خصماً وحكماً في آن واحد ، يخالف أبسط قواعد العدل . لذلك صدر القانون المؤرخ في ٢٢ فبراير من العام الثامن للثورة الفرنسية ، فأوجد القاعدة الثانية لمبدأ فصل السلطات ، وهي فصل الادارة المنفذة عن الادارة القاضية . وهذه القاعدة هي التي سببت وجود المحاكم الادارية .

٢ - البواعث على تأويل مبدأ فصل السلطات تأويلاً خاصاً :

أما البواعث على تأويل مبدأ فصل السلطات تأويلاً خاصاً ، فهي بواعث تاريخية ترجع الى الدور الذي كانت تلعبه البرلمانات *Les Parlements* (أي المجالس القضائية) في عهد الملكية المطلقة في فرنسا . فقد كانت هذه البرلمانات تطفئ على الادارة وتعتطل حركاتها وتعرقل مساعيها وتقف في طريق الاصلاحات الادارية وذلك بالطرق التالية :

- ١ - باستعمالها حق الاعتراض الذي كانت تتمتع به تجاه اعمال الادارة ؛
- ٢ - بمحاكمة رجال الادارة على أخطاء ارتكبوها اثناء قيامهم بوظيفتهم ، وكثيراً ما كانت هذه المحاكمات تحدث اضطراباً في الادارة ؛
- ٣ - باستعمالها صلاحيتها في تسجيل القرارات والامور الصادرة عن الحكومة والادارة ، اذ أن هذه القرارات كانت لا تصبح نافذة الا إذا سجلت من قبل البرلمانات . وكثيراً ما كانت ترفض هذه البرلمانات تسجيل الاوامر ، وكانت زيارة الملك للبرلمان (*lit de justice*) ضرورية لحمله على التسجيل . ومن القرارات الشهيرة التي رفضها البرلمان قرارات تورغو *Turgot* الاصلاحية في عامي ١٧٧٤ و ١٧٧٦ .

كل هذه الذكريات عن تدخل القضاء في شؤون الادارة ، ظلت عالقة بأذهان رجال الثورة ، فأوجدت في نفوسهم شعور الحذر من الهيئات القضائية ، وخشي المسترعى ان يعترض القضاء سبيل الادارة والاصلاحات التي ينوي النظام الثوري القيام بها ، فأقام حداً فاصلاً بين السلطة القضائية والسلطة الادارية .

كانت نتيجة هذا الفصل بين السلطة القضائية والسلطة الادارية أن انيطت صلاحية البت في المنازعات الادارية برجال الادارة العاملين . غير ان هذا الحل لم يكن موفقاً للأسباب الآتية :

أولاً - انه يجعل من الادارة خصماً وحكماً في آن واحد ، ولا يفترض برجال الادارة العاملين أن يتصفوا دوماً بصفات الحياد والتجرد واهلية الحكم التي يقتضيها القضاء الصحيح ؛

ثانياً - انه يتضمن مخالفة كبرى لمبدأ فصل السلطات ، لان هذا المبدأ - اذ يقضي بان تختص كل سلطة في ممارسة وظيفتها الاصلية ، يمنع الادارة من ممارسة الوظيفة القضائية .

ولئن كانت السلطة القضائية ممنوعة من رؤية الدعاوى الادارية ، فهذا لا يؤدي الى منح رجال الادارة العاملين سلطة القضاء في المنازعات الادارية ، بل يوجب - عملاً بقاعدة الاختصاص التي يقرها مبدأ فصل السلطات - احداث هيئات قضائية خاصة للبت في الدعاوى التي تكون الادارة طرفاً فيها .

لهذه الاسباب الغيت فكرة دمج الوظيفتين الادارية والقضائية في عام ١٧٩٩ ، وحدثت مجلس الدولة Conseil d'Etat والمجالس الاقليمية Conseils de préfecture وانيط بها أمر البت في القضايا الادارية .

وهذه المحاكم الادارية - لم تحدث في الاصل الا لعدم ثقة الحكومة بالمحاكم العادية ، وبدافع الحذر والريبة من السلطة القضائية .

٣ - الاسباب الحالية لمبدأ فصل السلطتين القضائية والادارية :

ان الاسباب الاصلية التي حدثت بفرنسا لفصل السلطتين القضائية والادارية عن بعضها ولاحداث محاكم ادارية ، قد زالت تماماً . فاقضاء المحاكم العادية عن النظر في الدعاوى الادارية ، لم يعد سببه الحذر من السلطة القضائية ، لان مخاوف

الحكومة من أن تطفى المحاكم العادية على الإدارة ، ما لبثت أن تبددت بسرعة . وعلى النقيض مما كان يتوقعه رجال الثورة ، ثبت ان المحاكم الادارية ، في احكامها ، كانت اشد على الادارة من المحاكم العادية — في القضايا التي كانت الادارة طرفاً فيها . وعلى الرغم من ذلك ، فان المحاكم الادارية مازالت قائمة . فما هو سر بقاءها ؟

لقد حل محل الاسباب الاصلية لفصل السلطتين القضائية والادارية ، عامل فني هو الكفاءة الفنية *La compétence technique* التي تقوم عليها الاهلية في القضاء *l'aptitude pour juger* .

واننا نثبت فيما يلي ما ذكره الاستاذ Gaston Jèze عن القضاء الاداري ، في المقدمة التي قدم بها كتاب *Le Contetienx Administratif des Etats modernes* للدكتور Stratis Andréadès -

فقد قال بالحرف الواحد :

- » ان القضاء الاداري في الدول المعاصرة — هو مجموع
- » المراجعات القضائية المنظمة من اجل حماية الاشخاص ضد تجاوز
- » الادارة حدود سلطتها .
- » ولم يكن هذا ، في الاصل ، طابع القضاء الاداري . بل
- » على العكس ، كان الغرض من وجود المحاكم الادارية في فرنسا ،
- » في اوائل القرن التاسع عشر ، تقوية امتيازات الادارة
- » والحكومة . وهذا ما يفسر لنا سبب الشهرة السيئة التي اكتسبتها
- » المحاكم الادارية زمناً طويلاً والتي لا تزال عالقة بها . فكثيرون
- » لا يزالون ، حتى اليوم ، يعتقدون ان القضاء الاداري انما يعني
- » — من الناحية العملية — انقاص حقوق الافراد ؛ وإلا فما هو
- » سبب تنظيم المحاكم الخاصة ؟ أفليس لأن الحكومة شديدة الخذر
- » من المحاكم العادية .

» اما اليوم ، فان مؤسسة القضاء الاداري انما تتمسك بها
» اكثر الدول للميزات التي تنجم عن تخصص المحاكم . فقد دلت
» التجارب على ضرورة وجود نظامين حقوقيين : الحقوق العامة
» والحقوق الخاصة مع سلسلتين من المحاكم : المحاكم الادارية
» والمحاكم العادية .

» فالأفكار السائدة في الحقوق الخاصة ، تختلف عنها في الحقوق
» العامة . فالقاعدة الاساسية في العلاقات بين شخص وشخص ، هي
» المساواة بين الافراد امام القانون ، فلا ينبغي ان تضحي مصلحة
» خاصة امام مصلحة خاصة ، لأن كل المصالح الخاصة متساوية ،
» ويجب ان يقوم القسطاس بالتعادل بينها . اما في الحقوق العامة ،
» فعلى العكس ، اذا قام نزاع بين الصالح العام والصالح الخاص ،
» فينبغي ترجيح كفة الصالح العام ؛ وهذا لا يعني ان تضحي المصلحة
» الخاصة عفواً واعتباطاً ؛ فان غرض الحقوق العامة يقوم في الحقيقة
» على البحث عن مقياس غلبة الصالح العام للمصلحة الخاصة ، وعلى
» تحديد التعويضات العادلة التي ينبغي منحها للافراد المتضررين من
» اعمال اتخذت وفق الصالح العام . ان هذا التوفيق (بين المصلحة
» الخاصة والصالح العام) هو الغرض الاساسي للحقوق العامة (هذه
» الفقرة اخذناها كما هي مترجمة في كتاب الحقوق الادارية للاستاذ
» الدكتور مصطفى البارودي ، الطبعة الثانية ص ٨٠) .

» وقواعد سير المرافق العامة هي حلول التوفيق التي ابدعها
» فقهاء الحقوق العامة .

» فلنجاح (القاضي) في هذه المهمة ، يقتضي ان تتوفر لديه
» ثقافة حقوقية خاصة ، وتمرس مستمر ، وتطبيقات عملية غير
» منقطعة . هذا هو الذي يبرر ضرورة تخصص المحاكم التي تحمل
» مهمة القضاء في الحقوق العامة .

» أما أن المحاكم التي تقضي في الدعاوى بين الافراد - هي غير
» أهل لهذه المهمة ، فذلك ما كشفته دراسة الاحكام الصادرة عن
» المحاكم العادية في قضايا الحقوق العامة . فهذه الاحكام تنقصها
» المرونة ، والغريب فيها أنها كثيراً ما تفرض على حقوق الافراد ،
» توضيحات لا لزوم لها .

وعلى هذا فقد ثبت ان قضاة المحاكم العادية لا يصلحون للفصل في الدعاوى
الادارية ، وان لا بد لاستكمال أسباب القضاء الصحيح ، من تقسيم العمل
القضائي le travail juridictionnel بين المحاكم العادية والمحاكم الادارية ،
وذلك للأسباب التالية :

اولاً - ان وجود المحاكم الادارية انما هو تطبيق لمبدأ تقسيم العمل ؛
فالتخصص الذي انتشر في كل ناحية من نواحي الحياة ، لمس الجميع فوائده .
زد على ذلك ان القضاء الاداري يستوجب معرفة القوانين والانظمة الادارية
الكثيرة المبعثرة ، وهذا مالا يمكن تكليف القضاة العاديين الاحاطة به احاطة
تامة ، علاوة على النوانين الاخرى التي يجب عليهم معرفتها : من قانون مدني
وتجاري وجزائي وقوانين الاصول ... وهم بسبب عدم تخصصهم بالحقوق
الادارية ، ربما طبقوا قواعد الحقوق العادية على القضايا الادارية .

ثانياً - ان القضاء الاداري يملك حق الغاء المقررات الادارية غير المشروعة ؛
بينما لا تملك المحاكم العادية مثل هذا الحق ؛ ولا يخفى ما لهذا السلاح - سلاح
الالغاء - من اثر فعال في حماية القانون ، وفي تقويم الادارة وحملها على انتاج
السبل القويمة ، اي السبل القانونية .

ثالثاً - ان الادارة تقبل باحكام المحاكم الادارية وتنفذها بدون تردد ،
على اعتبار انها صادرة عن سلطة قريبة منها ، ومرتبطة بها الى حد ما . وقد
استفاد القضاة الاداريون من هذا الوضع ، فكان مجلس الدولة جريئاً في
انصاف الافراد وفي الحكم على الادارة .

رابعاً - لقد اعتاد القضاة العاديون ان يتقيدوا بالقوانين المدونة ، وان يطبقوها دون الانحراف عنها او التحرر منها ؛ غير ان الحقوق الادارية ليست حقوقاً مقننة ، بل هي حقوق « بريتورية » Droit prétorien أي حقوق من صنع القضاة .

فالتصوص الادارية على كثرتها ، قد أغفلت كثيراً من الامور . ولا يصح سد هذه الثلمات عن طريق الرجوع الى القوانين العادية - كما قد يفعل القضاة العاديون - لان العلاقات ما بين الادارة والافراد تختلف كثيراً عن علاقات الافراد فيما بينهم . فالادارة ، اذ هي تقوم بتنفيذ المرافق العامة ، لا تخضع الى القوانين العادية ، بل الى قواعد خاصة ، هي قواعد الحقوق العامة (Les règles du droit public) المستمدة من ضرورات المرافق العامة ومقتضاياتها .

فالفصل في الدعاوى الادارية يقتضي اذن الاحاطة بالحقوق العامة من جهة ، ومعرفة دقيقة لحاجات الادارة ومقتضاياتها من جهة اخرى ؛ وهذا يتيسر الا للقضاة الاداريين دون غيرهم ، لانهم قد اكتسبوا بسبب قربهم من الادارة ، خبرة خاصة في تنظيم المرافق العامة وقواعد سيرها .

فالسبب في وجود القضاء الاداري المستقل ، او في وجود قضاة مخصوصين غير القضاة العاديين للبت في الدعاوى الادارية - يرجع اذن الى وجود حقوق عامة Droit public الى جانب الحقوق الخاصة Droit privé .

هذا وان الاجتهادين الاداريين الآتين لبرهان قاطع على ان الاتصال في القضايا الادارية يحتاج الى قضاة اداريين :

الوجوه اربعة

كانت البلديات في فرنسا منحت امتياز التنوير لشركات الغاز ، وحصرت حق التنوير بهذه الشركات - أي ان البلديات المذكورة تعهدت ان لا تمنح في المستقبل ،

أي امتياز في التنوير لشركة أخرى مزاحمة . ولكن سرعان ما وجدت هذه البلديات نفسها مرتبكة ، حينما تعهم التنوير بالكهرباء ، وهي لا تزال توزع النور بالغاز . فقد ادرجت في العقد دون تبصر - فقرة تجعل الامتياز يشمل التنوير دون تعيين الوسطة ، بمعنى انه يشمل التنوير بوجه عام . ومن جهة ثانية لا يتضمن العقد اي نص يلزم صاحب الامتياز بتغيير واسطة التنوير ، بشكل يتماشى مع التقدم الفني في الانارة ، وخصوصاً توزيع النور بالتيار الكهربائي . وعلى هذا ، فقد وجدت البلديات نفسها بين شقين : فان طلبت من شركات الغاز ذوات امتياز التنوير ان توزع التيار الكهربائي في الممدت ، قوبلت بالرفض الذي لا تقوى على مقاومته ، لعدم وجود نص في العقد يلزم الشركات بتغيير واسطة التنوير ، - وان حاولت منح امتياز التنوير بالكهرباء الى شركة أخرى ، اندرتها الشركات ذات الامتياز بتحميلها مسؤولية مخالفة عقد الامتياز وبتعويضات مرهقة لقاء اضرارها .

وهكذا كانت البلديات لا تستطيع ان تقدم الى السكان ، ثمرة التقدم الفني في النور الكهربائي ، الذي اصبح جزءاً لا يتجزأ من شروط الحياة العادية . فهل كان ينبغي على هذه البلديات ان تنتظر انتهاء مدة الامتياز - اي مدتين عاماً - لتستفيد من النور الكهربائي ؟

هنا ظهرت مرونة مجلس الدولة الفرنسي ، فأخرج البلديات من المأزق بابتكاره تفسيراً لفقرة الحصر ، معتبراً انها تمنح فقط حق الافلية لصاحب الامتياز . فقد قرر ان البلدية تكون بحل من تعهداتها ، وتستطيع ان تتعاقد مع الغير لتأمين هذه الحاجة العامة - فيما اذا رفض صاحب الامتياز القيام بتوزيع النور بالكهرباء . بفضل هذا الحل الحقوقي الجريء ، استطاعت البلديات ان تؤمن لسكانها - دون تأخير - توزيع النور بالتيار الكهربائي . وهذا الاجتهاد استوحاه مجلس الدولة من الحقوق الادارية التي تجعل الغلبة للصالح العام على الصالح الخاص ، كما استوحاه

من حاجات المرافق العامة ومقتضياتها . وهو لو لجأ الى تطبيق القانون المدني ،
لكان تعذر عليه إيجاد مثل هذا الحل .

الوجه الرابع الثاني

وهو الاجتهاد المتخذ في قضية الخلاف ما بين بلدية Bordeaux والشركة العامة لتنوير بور دو : كانت بلدية بور دو منحت امتياز التنوير الى احدى الشركات . وقد تضمن عقد الامتياز تحديد التعرفة القصوى لثمن الكهرباء الذي يجب على الشركة استيفاؤه من المستهلكين . ولكن على اثر الحرب العالمية الأولى ، ارتفعت قيمة الفحم الحجري ارتفاعاً فاحشاً ، حتى اصبحت الشركة عاجزة عن تأمين النور اللازم ، ضمن الشروط التي نص عليها العقد . فطلبت من البلدية ان تسمح لها بتجاوز التعرفة القصوى ، فرفضت البلدية طلبها بحجة ان العقد شريعة المتعاقدين ، وقد تضمن العقد لزوم التقيد بالحد الأقصى للتعرفة . فلما رفعت القضية الى مجلس الدولة ، وجد المجلس انه ليس في وسع الشركة أن تستمر على تأمين النور الكهربائي للمدينة بهذه الشروط ، وانه اذا لجأ الى فتح عقد الامتياز ، كما تقضي بذلك قواعد القانون المدني - يتوقف سير المرفق العام ويضطرب ، وهذا ليس في صالح المرفق العام الذي يشترط فيه ان يكون مستمراً ومنظماً .

هنا أيضاً اوجد مجلس الدولة الفرنسي لهذه المعضلة حلاً طريفاً ، هو نظرية الطوارئ غير المتوقعة - التي استوحاها من حاجات المرافق العامة ومقتضياتها . وتقوم هذه النظرية على ان تنفيذ المرافق العامة يتوجب على صاحب الامتياز في جميع الظروف ، ولكن التنفيذ يجب ان يكون مرناً بمساعدة الادارة ، التي يجب عليها ان تعوض عليه خسارته ، وذلك لاسباب تتصل بالعدل ، وبصالح المرفق العام الذي يجب ان يكون مستمراً . ولا بد لنا من التنويه هنا ، أن نظرية الطوارئ غير المتوقعة التي اوجدها مجلس الدولة الفرنسي ، هي غير نظرية

القوة القاهرة المعروفة في القانون المدني ، لان استحالة التنفيذ مطلقة في القوة القاهرة ، بينما هي نسبية في نظرية الطوارئ غير المتوقعة .
وهناك غير الاجتهادين السابقين امثلة كثيرة على اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي وكلها مستمدة من حاجات المرافق العامة ومقتضياتها .
نستخلص من بحثنا هذا ان السبب الحالي والرئيسي في وجود قضاء اداري مستقل عن القضاء العادي ، هو وجود حقوق عامة — اي وجود حقوق ادارية ، وبعبير آخر هو وجود حقوق ذات طابع خاص — الى جانب الحقوق العادية .



الفصل الثالث

ضرورة وجود قضاء اداري

ذكرنا في الفصل السابق ان السبب الحالي والرئيسي في وجود قضاء اداري مستقل عن القضاء العادي ، انما هو وجود حقوق عامة الى جانب الحقوق الخاصة . فكما أن للحقوق الجزائية قضاة جزائيين ، وللحقوق المدنية قضاة مدنيين ، كذلك ينبغي ان يكون للحقوق الادارية قضاة اداريون ، عملاً بمبدأ التخصص الذي انتشر في عصرنا الحاضر . فالحقوق الادارية تقتضي اذن وجود قضاة اخصائيين ، لان فصل المنازعات الادارية يستوجب - عدا معرفة التشريع الاداري - معرفة دقيقة لحاجات المرافق العامة ومستلزماتها . وهذا مالا يمكن أن نطلبه من القاضي العادي ، لابتعاده عن الادارة .

لكن قد يتساءل المرء : لماذا توجد حقوق ادارية الى جانب الحقوق الخاصة ؟ ولماذا تكون المرافق العامة خاضعة لنظام خاص ، ولا يطبق عليها ذات النظام الذي يطبق على المصالح الخاصة ، كما يجري في بعض البلاد كاسكتلندا والولايات المتحدة مثلاً ؟ هذه الاسئلة واردة ، خصوصاً اذا عرفنا ان بعض البلاد مازالت تطبق على المرافق العامة ، ذات النظام وذات القواعد التي تطبقها على المصالح الخاصة .

ويقول اخصام القضاء الاداري : قد نقتنع بضرورة وجود حقوق خاصة للسلطة التشريعية او للسلطة القضائية ، فالحقوق الدستورية والحقوق القضائية لا بد من وجودهما ، لان الدولة تستمد منها فعاليتها ، غير أننا لا نقتنع بضرورة وجود حقوق

ادارية - أي حقوق خاصة بالادارة ، تضع قواعدتنظيم المرافق العامةوتسييرها ، ولا نرى ما يمنع من وجود مرافق عامة ادارية خاضعة لذات الحقوق التي تخضع لها المصالح الخاصة ، وذلك للأسباب الآتية :

١ - ان نشاط الادارة ونشاط الافراد يتشابهان من حيث الهدف ، فكلاهما يهدف الى تقديم الخدمات الى الافراد .

٢ - ان طبيعة الخدمات واحدة ، سواء كانت مبذولة عن طريق المصالح الخاصة أو عن طريق المرافق العامة .

وقد أخذت بعض الدول بوجهة النظر هذه ، واتبعت مبدأ وحدة التشريع أو وحدة الحقوق l'unité du droit فيما يتعلق بالمرافق العامة الادارية والمصالح الخاصة ، واستبعدت الاصول المزدوجة التي تقضي بوجود الحقوق الادارية الى جانب الحقوق الخاصة .

هذه هي وجهة النظر القائلة أن لا مبرر لوجود الحقوق الادارية ، وبالتالي ان لا لزوم للقضاء الاداري .

أما أنصار القضاء الاداري فيقولون : لأن كانت فئة قليلة من الدول استبعدت الاسلوب المزدوج ، الذي يقضي بوجود حقوق عامة الى جانب الحقوق الخاصة - ، فان أكثر الدول قد اتبعت هذا الاسلوب ، بعد ما تحقق لديها أن التشابه المزعوم بين المصالح الخاصة والمرافق العامة الادارية ، لا وجود له الا في الظاهر البعيد عن الحقيقة ، وأن هناك فوارق جوهرية وواقعية تميزها عن بعضهما . وهكذا فان الحقوق الخاصة الموضوعة لتنظيم المصالح الخاصة ، لاتصلح للمرافق العامة ، بل لابد لتنظيم هذه المرافق وتسييرها ، من حقوق ذات طابع خاص هي الحقوق الادارية .

وبالفعل لقد تبين بصورة جلية أن الحقوق الخاصة :

اولاً - لا تصلح لتنظيم المرافق العامة ، لان هيكلها يختلف عن هيكل المصالح الخاصة المماثلة .

ثانياً - لا تصلح ولا تكفي لتأمين سير المرافق العامة سيراً حسناً .
فالمرافق العام يختلف عن المصلحة الخاصة من حيث الهدف ومن حيث الموضوع : فبينما يهدف المرافق العام الى ضرورة سد حاجة عامة بشكل عام ، اكيد ، مستمر ، — تستهدف المصلحة الخاصة الربح ، ولا يهمها ان يكون عملها عاماً مستمراً . فلا بد للمرافق العامة اذن من قواعد خاصة بها ، مطابقة لحاجاتها ومستلزماتها . فالحقوق الادارية انما تبرزها في الاصل ، ضرورتها لتنظيم المرافق العامة الادارية وحسن سيرها .

ثم لنحاول على سبيل التجربة ، تطبيق نظام المصالح الخاصة على المرافق العامة ، فما هي النتائج التي تؤول اليها هذه التجربة ؟

ان تطبيق قواعد المصالح الخاصة على المصالح العامة يستتبع ما يلي :
أولاً - تكون الرابطة التي تربط الموظف بالادارة رابطة عقدية (عقد عمل) - لا رابطة نظامية ، فلا تستطيع الادارة ان تنقله أو تنهي عمله أو تغير وضعه أو تخفض مستوى الرواتب الا بموافقة .

ثانياً - تكون الاموال العامة التي تستعمل في سبيل تسيير المرافق العامة - بمثابة ملك للشخص المعنوي الذي يسير الخدمة ، له عليها حق ملكية شبه بحق الملكية الذي يتمتع به الافراد .

ثالثاً - ان العلاقات المتقابلة بين الشخص المعنوي الذي يسير المرافق العامة ، والافراد الذين يبعثون الاستفادة من هذه المرافق - ، تكون شبيهة بعلاقة التاجر بزملائه .

رابعاً - لا تستطيع الادارة أن تتخذ ضد الافراد مقررات لها صفة النفاذ *décisions exécutoires* ، بل لا بد لها في الوصول الى هذه الغاية ، من اللجوء الى القضاء ، فalcضاء وحده يملك سلطة اصدار أوامر الى الافراد .

خامساً - لا يكون للادارة أي امتياز *Priviège* على الأفراد ، فلا تملك اصدار أوامر ضابطة *odres de Police* ، ولا مصادرة الأموال ، ولا سلطة

التنفيذ المباشر l' exécution d' office .

فهذه النتائج من شأنها أن تجعل آلة الادارة ضعيفة ، وان تعرقل سير المرافق العامة سيراً حسناً ، لان النتائج المذكورة تتعارض مع مقتضيات المرافق العامة وصفاتها الضرورية ، وهي : المجانية la gratuité ، والاستمرار la continuité ، والانتظام la régularité ، وقابلية التغيير - la susceptibilité de changement ، وتساوي الجميع أمام المرافق العامة l'égalité de tous ، و lité de changement .
devant les services publics

وعلى كل حال ، فان من الدول من اتبع الاسلوب المزدوج ، فأوجد الحقوق الادارية الى جانب الحقوق الخاصة ، - ومنها من استبعد هذا الاسلوب واستبقى الاسلوب الموحد .

وقد اتبع الاقليم السوري الاسلوب المزدوج ، وتبنت فكرة وجود قضاء اداري مستقل عن القضاء العادي .

بقي علينا أن نتساءل : هل من الصواب إلغاء القضاء الاداري في الاقليم السوري ؟ ان الجواب على هذا السؤال يقتضي الرجوع الى التشريع في الاقليم السوري ، فاذا نحن ألقينا نظرة على هذا التشريع نرى :

١ - أن قانون الموظفين الاساسي يأخذ بالنظرية القائلة « ان الرابطة التي تربط الموظف بالوظيفة ، هي رابطة نظامية lien statutaire لا عقدية Contractuel .

٢ - ان الاملاك العامة خاضعة لقواعد خاصة بها تختلف عن قواعد الاملاك الخاصة .

٣ - ان الاموال العامة les biens publics خاضعة لقواعد المحاسبة العامة la comptabilité publique -- ، بخلاف الاموال الخاصة ، فهي خاضعة للقوانين العادية .

٤ - أنه يحق للدولة والادارات العامة ان تتخذ مقررات لها صفة النفاذ

décisions exécutoires ، وتحتاج الى مراجعة القضاء للحصول على امر بالتنفيذ.

٥ — ان القضاء التأديبي le contentieux disciplinaire في الاقليم السوري

هو قضاء اداري وقد نص قانون الموظفين الاساسي وقانون المجلس التأديبي ان

الاحكام الصادرة عن المحاكم الجزائية لا تؤثر على الاحكام المسلكية .

فالتشريع القائم في الاقليم السوري — كما نرى — بعلل الادارات العامة في

موضع ممتاز بالنسبة للافراد ، وهو مستوحى من الفكرة القائلة ان المرفق العام

يختلف عن المصلحة الخاصة في قواعد تنظيمه وسيره .

وهذا هو سر وجود القضاء الاداري في الاقليم السوري . فكل محاولة

لإلغاء القضاء الاداري في الاقليم السوري ، تستوجب حتماً إعادة النظر في

التشريع القائم بمجمله .

على ان بعض الدول التي كانت الى عهد قريب — متمسكة بأسلوب القضاء

الموحد ، اخذت من جديد بمبدأ القضاء الاداري المستقل كمصر في عام ١٩٤٦

وبلجيكا في عام ١٩٤٧ ؛ حتى بريطانيا فهي سائرة في هذا الاتجاه . وهكذا نرى

ان انصار القضاء الاداري يزيد عددهم في كل يوم ، فهل يصح بعد ان تفكر

الجمهورية العربية المتحدة والاقليم السوري بالرجوع الى النظام القضائي الواحد؟

الفصل الرابع

القضاء الاداري المقارن

§ ١ - الاسلوب الانكليزي الاميركي

تتألف الحقوق في كل من انكلترا والولايات المتحدة من الحقوق العرفية Common law (وهي الحقوق الاصلية في هاتين الدولتين) — ومن الحقوق الوضعية ، أي الحقوق التي يسنها المشرع بقالب قوانين Statutes . وهذان النظامان (الحقوق العرفية والحقوق الوضعية) مختلفان بل متناقضان ، والتناقض فيما بينهما يظهر بوضوح خاص في موضوع رقابة القضاء على الادارة . فالحقوق العرفية تقضي بان يكون للمحاكم العادية سلطة واسعة في مراقبة الادارة ، حتى أن هذه الرقابة تفوق في بعض الاحيان ، حد الرقابة القضائية . على ان هناك قيوداً لاختصاص المحاكم العادية ، لا يجوز تجاوزها ، فلا تستطيع المحاكم مثلاً ان تتدخل وتفصل في الدعاوى المنبثقة عن نشاط الموظف واعماله ، الا اذا كان يمكن توجيه الدعوى ضده شخصياً ؛ لأن الدعوى ضد شخص الدولة خارجة عن قضاء المحاكم^(١) ؛ بخلاف الدعاوى على الادارات العامة المحلية ، فهي من اختصاص المحاكم العادية ، ولو كانت مقامة ضد شخص هذه الادارات وبصرف النظر عن الموظف .

(١) ان هذه القاعدة تعدلت بموجب القوانين الوضعية Satutes ، ولكنها لا تزال مرعية في انكلترا .

اما الحقوق الوضعية الحالية، فهي على نقيض الحقوق العرفية فيما يتعلق باختصاص المحاكم العادية . واننا نجد في القوانين الحديثة ، اتجاهاً قوياً لاقضاء المحاكم العادية عن النظر في الدعاوى الادارية . وقد حصل هذا الاقصاء بنتيجة منع الادارة حق اتخاذ قرارات نهائية لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة ، او بنتيجة منحها حق فصل القضايا الادارية بالدرجة النهائية .

وهكذا فقد اقصيت المحاكم العادية عن النظر في بعض الدعاوى الادارية ، واعطيت صلاحية الفصل في هذه الدعاوى اما لبعض رجال الادارة ، (لبعض الوزراء — كما هي الحال في انكلترا) ، واما لبعض المجالس أو اللجان التي لا تملك دائماً صفة القضاء (كما هي الحال في الولايات المتحدة) ؛ حتى ان الاحكام الصادرة عن رجال الادارة او عن المجالس ، جعلت غير قابلة للطعن بطريق الاستئناف — ولو من ناحية الأسباب القانونية دون الوقائع .

أما السبب الذي أدى الى اقضاء المحاكم العادية عن بعض القضايا الادارية ، فانه يتعلق بالطابع الفني لهذه القضايا ، إذ أن الفصل في مثل هذه الدعاوى يقتضي وجود هيئات فنية تتمتع بكفاءات خاصة ، ليست متوفرة لدى قضاة المحاكم العادية . فهذه الاعتبارات وضرورة وجود قضاء فني ، هي التي أملت على المشرع اقضاء المحاكم العادية عن بعض الدعاوى الادارية .

١ — اسلوب الانكليز في الرقابة القضائية على الادارة

أ — الحقوق العرفية :

تقضي الحقوق العرفية في انكلترا، بأن تخاطم الادارة أمام المحاكم ، ضمن ذات الشروط الاصولية والموضوعية التي يخضع لها كافة الافراد، فيما اذا كان الموظف الذي انبثت الدعوى من جراء نشاطه، هو الذي اقيمت الدعوى ضده شخصياً . وهذا يحصل فيما اذا كانت المطالب المذكورة في استدعاء الدعوى ، يمكن الحكم

بها على الموظف بالذات — اي اذا كانت المسؤولية الادارية تعتبر مسؤولية شخصية . ويستطيع المتضرر ان يسلك احد الطريقين الآتين :
فيستطيع أولاً اقامة دعوى المسؤولية المدنية ضد الموظف ، طالباً التعويض عليه عن الضرر الذي اصابه ؛ لأن الحقوق العرفية تقضي بان يكون الموظف مسؤولاً شخصياً عن الضرر الذي سببه للغير من جراء تسيير المرفق العام ، ومازماً بالتعويض عنه . وعلى هذا تسوغ اقامة الدعوى ضده أمام المحاكم ، لهذا الغرض ، كفرد عادي من افراد الامة .

اما اذا كانت دعوى المسؤولية المدنية لا محل لها ، او وجد المتضرر انها لا تكفي لتأمين حقه ، فيستطيع حينئذ اللجوء الى طرق أخرى استثنائية ، فيقيم الدعوى على الموظف امام المحاكم ، طالباً منها اصدار امر writ للموظف المدعى عليه . والاوامر التي تصدرها المحكمة — في مثل هذه الدعاوى — تنقسم الى الانواع الآتية :

— الامر بالقيام بعمل كان رفض الموظف القيام به The mandamus .
— الامر بالامتناع عن عمل كان قرر الموظف القيام به The prohibition .
أو The injunction .
— الامر بالغاء قرار او تعديله The certiorari .

— الامر بالغاء غضب الوظيفة او غضب الامتياز The quo warranto .
— الامر باعادة النظر في توقيف غير مشروع The habeas corpus .
على ان هذه الاوامر writs لا يمكن اصدارها من قبل المحكمة ، الا إذا كانت صلاحية الموظف مقيدة Compétence liée في القضية موضوع الدعوى ؛ اما اذا كانت صلاحيته او سلطته تنسيبية ، فلا محل لاتخاذ مثل هذه الاوامر .
تلك هي القواعد المقررة في الحقوق العرفية بالنسبة للقضايا الادارية . على ان المسؤولية الادارية ليست دائماً ملقاة على عاتق الموظف شخصياً ، بحيث تجوز محاكمة الادارة امام المحاكم العادية . فمن المقرر في الحقوق العرفية ، ان بعض

الالتزامات الادارية تقع على عاتق شخص الادارة العامة ، التي عمل الموظف من اجلها ، كالتزامات المالية ذات المنشأ التعاقدية التي قام بها الموظف لحساب الادارة . وهذا صحيح أيضاً فيما يتعلق بالالتزامات المالية ذات المنشأ الجرمي ، فيما اذا كانت المسؤولية المدنية تقع - لا على عاتق الموظف - ولكن على عاتق الادارة العامة التي يرتبط بها الموظف . في هذه الحال تقام الدعوى على الادارة العامة بالذات ، لا على الموظف . ولكن اشخاص الادارات العامة لا تحاكم دائماً امام المحاكم العادية - كما هي الحال مع الموظفين . فيجب هنا التفريق ما بين الادارات العامة المحلية والادارة المركزية - اي الدولة .

فالادارات العامة المحلية تحاكم من أجل مسؤوليتها التعاقدية او الجرمية أمام المحاكم العادية ، كالجعيات - وتسأل عن الالتزامات التعاقدية او الجرمية التي تنجم عن اعمال مستخدميها ، وتطبق عليها قاعدة مسؤولية المتبوع (بالمال) عن اعمال تابعه .

اما اذا كانت الادارة العامة المقصودة في الدعوى هي التاج - اي الادارة المركزية - وبعبارة أخرى الدولة - او موظف يمثل التاج ، فهذه الاشخاص المركزية لا تحاكم امام المحاكم العادية . على انه يجب التمييز ما بين الالتزامات الناشئة عن عقد والالتزامات الناشئة عن جرم .

فالتاج وتفرعاته يمكن ان يرتبطوا بالتزامات تعاقدية ، ولكن لا يمكن دعوتهم الى المحاكمة امام المحاكم ، الا اذا قبل التاج بذلك . وهذا القبول يتحقق عن طريق اصول خاص يسمى اصول التماس الحق *Petition of Right* . ويقضي هذا الاصول بأن يتقدم المتضرر من جراء عمل الادارة المركزية باستدعاء الى الملك يلتمس فيه السماح بمراجعة المحكمة المختصة لاقرار حقه . فاذا سمح الملك بذلك ، جاز سماع الدعوى .

اما بالنسبة للالتزامات الجرمية ، فالدعوى ضد التاج بخصوصها غير مسموعة ، عملاً بالقاعدة الشهيرة المعروفة في الحقوق العرفية : الملك لا يمكن ان يرتكب

خطأ The king can do no wrong^(١) ؛ وبتعبير آخر ، يطبق على التاج وتفرعاته قاعدة التمييز بين قابلية الارتباط او الالتزام Liability وبين المسؤولية Answerability او Responsibility . فان يكون الشخص مرتبطاً liable بمعناه ان يكون حاملاً التزاماً حقوقياً ؛ اما ان يكون مسؤولاً Responsible او Answerable ، فعنه ان يكون ممن تمكن اقامة الدعوى ضده بسبب هذا الالتزام . وعلى هذا فيمكن ان يكون التاج Liable في التزاماته التعاقدية ، ولكنه لا يمكن ان يكون responsible او Answerable الا بموافقة وقبوله ؛ وعلى العكس ، في التزاماته الجرمية ، لا يمكن مطلقاً ان يكون التاج Answerable ، اذ لا يمكن ابداً ان يكون Liable .

ب - الحقوق الوضعية

تتلخص قواعد الحقوق العرفية المتعلقة بالرقابة القضائية على الادارة بما يلي :
أولاً - ان الموظفين والاشخاص العامة المحلية تحاكم اما المحاكم العادية .
ثانياً - ان التاج يحاكم امام المحاكم المدنية فيما يتعلق بالتزاماته التعاقدية -
على شرط استعمال اصول التماس الحق Petition of right .

ثالثاً - في موضوع الالتزامات الجرمية ، يتمتع التاج بحصانة قضائية مطلقة ، لان التاج غير مسؤول . وقد جرت محاولات عديدة لتعديل هذه القواعد ، فلم ينجح منها الا ما يتعلق بحصانة الموظفين من دعاوى الافراد ضدهم . وقد تحقق هذا التعديل بقانون حماية السلطات العامة في عام ١٨٩٣ The Public Authorities Protection Act 1843 . ويتناول هذا القانون الدعاوى التي تقام امام المحاكم

«١» لقد ظلت نتائج هذه القاعدة - ومنها حصانة الدولة - مرعبة في انكثرا حتى صدور قانون اصول المحاكمات المسكي في عام ١٩٤٧ - Crown Proceeding Act 1947 - على أنه لا تزال موجودة في انكثرا ، بقايا من هذه الحصانات .

ضد الموظفين واشخاص الادارات العامة المحلية ، ويضع قيوداً لقواعد الحقوق العامة في هذا الموضوع . فينص القانون المذكور على اصول خاصة تحمي الموظفين ، وتهدف الى منع الدعاوى الكيدية ضدهم . وقد جعلت المهلة القصوى لاقامة الدعوى ضد الموظف ستة اشهر من تاريخ ارتكابه العمل المشتكى منه . فهذه المهلة جعلت قصيرة ، حتى لا يظل الموظف امداً طويلاً مهدداً بالملاحقة . ثم ينص القانون المذكور ان يغرم المدعي ، في حالة خسرانه الدعوى ضد الموظف ، مصاريف باعظة ، وذلك بغية حماية الموظف من الدعاوى الكيدية التي لا أساس لها .

ج - اقصاء المحاكم العادية عن النظر في بعض الدعاوى

يوجد الآن في التنظيم القضائي الانكليزي ، اتجاه واضح جداً نحو اقصاء المحاكم العادية عن النظر في بعض الدعاوى . وقد تناول هذا الاقصاء اختصاص المحاكم العادية في بعض الدعاوى المدنية ، كما تناول الغاء الرقابة القضائية على الادارة ، بمنح هذه الاخيرة سلطة اتخاذ قرارات نهائية في موضوعات معينة . واخيراً انتزع قسم كبير من القضاء الاداري من اختصاص المحاكم العادية ، واعطي حق الفصل فيه اما الى رجال الادارة ، او مجالس او لجان . وعلى هذا ، يمكننا ان نقول ان بريطانيا سلكت منذ الآن ، الطريق التي سلكتها غيرها من قبل ، للوصول الى المحاكم الادارية المستقلة عن المحاكم العادية .

١ - اقصاء المحاكم العادية عن النظر في بعض الدعاوى المدنية

لقد اقصي قضاء المحاكم العادية عن القضايا الآتية :
اولاً - القضايا المسلكية المتعلقة ببعض الجماعات الخاصة ، التي اعترف لها باختصاص قضائي بالنسبة لاعضائها ، فقد احدثت محاكم خاصة للنظر في هذه القضايا هي المحاكم الاهلية Domestic tribunals .

ثانياً - قضايا المشروعات الخاصة المراقبة من قبل الدولة ، على اعتبار اهميتها وخطورتها ، كشركات الخطوط الحديدية . فقد اقصيت المحاكم العادية عن الفصل في هذه القضايا ، بسبب الطابع الفني لهذه المشروعات ، اذ وجد أن هذه المحاكم ليست أهلاً لتقدير هذه المسائل الفنية . - التقدير الصائب .

ولهذا السبب كان اقضاء المحاكم العادية عن هذه المواضيع في بعض الاحيان - اقضاء جزئياً فقط . فقد ميزوا بين النقاط الحقوقية وبين النواحي العملية ، فتركوا الفصل في النقاط الحقوقية الى المحاكم العادية ، لان النواحي العملية هي وحدها التي تستلزم الخبرة الفنية . والسبب الثاني في اقضاء المحاكم العادية ، هو الرغبة في منح الادارة سلطة تنسيبية واسعة في مراقبة المشروعات الخاصة . وهكذا فقد حلت السلطات الادارية محل المحاكم العادية :

- في مراقبة احترام الانظمة الموضوعة للمشروعات الخاصة - اما تلقائياً او بناء على طلب الزبائن ؛

- في اتخاذ قرارات خاصة مبرمة بنتيجة المراقبة الجارية ؛

- في الفصل في المنازعات التي تقوم بين المشروع والزبائن .

ثالثاً - قضايا مؤسسات الضمان ، كمؤسسة الضمان ضد المرض ؛ فقد نص قانون

ضمان الصحة القومية عام ١٩٢٤ the National Health Insurance act 1924

على منح وزير الصحة سلطات واسعة جداً للفصل في القضايا الآتية :

- في التزامات الضمان ،

- في الخلافات التي تقوم بين صناديق الضمان فيما بينها ، وفي الخلافات التي

تقوم ما بين هذه الصناديق والزبائن ،

- في الخلافات المتعلقة باجور الاطباء ومبيعات الصيدالة .

٢ - اقضاء المحاكم العادية بنتيجة منح الادارة سلطة اتخاذ قرارات نهائية :

ان القوانين statutes الحديثة منحت الادارة العامة - حق اصدار قرارات

نهائية في بعض الموضوعات، أثناء ممارستها سلطتها التنظيمية، وجعلت هذه القرارات غير تابعة لأي طريق من طرق المراجعة .

والانظمة الموضوعية عملاً بأحكام هذه القوانين غير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة اما المحاكم العادية ، لا بطريق الدفع ولا بطريق الدعوى المباشرة ، للاستحصال على امر بمنع تنفيذ النظام لعدم مشروعيته . وقد استنتجت هذه السلطة التنظيمية الاستثنائية من الامور الآتية :

— كثيراً ما يعترف القانون le statute صراحة بأن النظام يمكن ان يعدل احكام القانون ذاته (Unemployment Insurance Act, 1920 Rating and Valuation Act, 1929 sect. 67) .

— يمنح القانون الادارة احياناً في وضع النظام ، سلطة تنسيبية كاملة ناصراً ان الادارة تقرر ما تراه حسناً as he shall think fit

(Roads Act, 1920, sect. 10; London Traffic Act 1924 sect. 6) .

— قد يمنح القانون لاحكام النظام ، ذات القوة التي تتمتع بها احكام القانون نفسه ، اذ يصرح ان احكام النظام يجب اعتبارها كأنها منصوص عليها في القانون (Poor Law Act, 1927, sect. 211 : Electricity Supply Act, 1919, sect. 34) .

٣ - اقصاء المحاكم العادية عن القضاء الاداري

وأخيراً اقصيت المحاكم عن الدعاوى الادارية ، اذ اعطيت الادارة صلاحية قضائية واسعة في موضوع القضاء الاداري . وقد تحقق ذلك عن طريق اعطاء حق الفصل في بعض الدعاوى الادارية الى السلطة الادارية ، وهي عادة الوزير ، وقد تكون ايضاً في بعض الاحيان هيئة مؤلفة من خبراء فنيين ، تتمتع بصفة المحكمين ، وبالتالي مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالادارة .

هذا هو نموذج المحكمة الادارية التي ليست منفصلة عن الادارة . ورجل الادارة

الذي يتمتع بالسلطة القضائية الواسعة في القضاء الاداري، هو وزير الصحة بموجب قانون الصحة العامة عام ١٨٧٥ قسم ٢٦٨ (Public Health Act 1875 sect 268) - وقراراته في بعض المواضيع تابعة للطعن بطريق الاستئناف امام المحكمة العليا (the high Court) التي تنظر في النواحي القانونية ، - وفي البعض الآخر غير تابعة لاي طريق من طرق المراجعة .

وقد اعطي وزير المواصلات مثل هذه الصلاحية القضائية - ولكن على نطاق أضيق - في القضايا المتعلقة بشؤون الطرق ، وذلك بموجب قانون الطرقات (Roads Act 1900 sect, 9 et 14) . ويفصل الوزير نهائياً في شؤون الاجازات الممنوحة لمتعهدي سيارات النقل ، وفي القضايا المتعلقة برفض اجازات السير العامة الممنوحة لاصحاب معامل السيارات بدلاً من الاجازات الخاصة الممنوحة لكل سيارة على حدة .

وهناك هيئات خاصة عدة منحت حق الفصل في بعض الدعاوى الادارية ، نذكر منها المكتب الثقافي Board of education الذي يفصل نهائياً في قرارات السلطات المدرسية بشأن احداث المدارس وابقائها او الغائها ، - وفي الخلافات الناشئة بين السلطات التدريسية والمعلمين فيما يتعلق بوضع هؤلاء (من حيث الراتب والتعيين والتسريح) - ويفصل في الخلافات الناشئة بين السلطات المذكورة واعالي التلاميذ .

٢ - الاسلوب الامريكي في الرقابة القضائية على الادارة

آ - الحقوق العرفية

ان الولايات المتحدة - باتباعها الحقوق العرفية الانكليزية - أخذت ذات المبادئ التي تتبعها انكثرا في مراقبة الادارة من قبل المحاكم العادية. ولكن هذه المبادئ ، بانتقالها من بلاد الى أخرى ، طرأ عليها بعض التعديل بسبب الفوارق

الجمهورية في التنظيم الدستوري ما بين انكلترا وأمريكا .
فبحسب الحقوق العرفية في الولايات المتحدة ، تحكم الإدارة العامة أمام
المحاكم العادية ضمن ذات الشروط المنبثقة في انكلترا — أي إذا كانت الدعوى
الإدارية تمكن إقامتها ضد شخص الموظف ذي العلاقة . ففي حال حدوث ضرر
لل فرد من جراء أعمال الإدارة العامة ، يستطيع المتضرر أن يقيم دعوى التعويض
ضد شخص الموظف ذي العلاقة أمام المحاكم العادية — أو أن يلجأ إلى أصول
استصدار الأوامر Writs لدى هذه المحاكم ، فيدعو الموظف إمامها لتصدر
إليه الأوامر فيما يتعلق باختصاصاته .

على أن المجال أوسع في الحقوق الأمريكية منه في الحقوق الانكليزية —
لإقامة الدعوى ضد الموظف عن طريق استعمال « أصول الأوامر » . إذ أن
الولايات المتحدة تعتبر أن ما يطلب من الإدارة ، يمكن في الواقع طلبه من
شخص الموظف ذي العلاقة ؛ ذلك أن تنفيذ الالتزام الإداري يتم عن طريق
عمل مادي يقوم به الموظف . والمثال التالي يوضح لنا الفرق في هذه الناحية ، ما
بين الحقوق الانكليزية والحقوق الأمريكية : إذا وضعت الإدارة يدها ، بدون
وجه مشروع ، على قطعة أرض للغير ، وكانت لا تدعي ملكيتها لهذه الأرض ،
فالقضية هنا تدور حول رفع يد الموظف عن الأرض التي وضع يده عليها . في هذه
الحالة ، يجوز لصاحب الأرض — سواء في الولايات المتحدة أو في انكلترا — أن يقيم
الدعوى على الموظف أمام المحاكم ، لتصدر إليه أمراً Writ يرفع يده عن الأرض .
لكن إذا كانت الدولة تدعي ملكيتها للأرض ، فدعوى رفع اليد عن الأرض
تتعلق حينئذ بحق للدولة . هنا تعتبر الحقوق الانكليزية أن الدعوى موجهة
ضد الدولة ، فلا تجيز سماعها إلا عن طريق استعمال أصول التماس الحق
petition of right ؛ — أما الحقوق الأمريكية ، فتعتبر أن القضية تتعلق
بالتخلي عن الأرض من قبل الموظف المستولي عليها ، وأن طلب المدعي تمكن
تقليته بعمل تنفيذي مادي يقوم به الموظف ، فيتخلى عن الأرض المدعى بها ؛

ولهذا تجب سماع الدعوى بهذا الشأن ضد الموظف .

غير أن الحقوق العرفية الامريكية — رغم توسعها في جعل الموظف هو المسؤول عن الالتزامات الادارية — تعتبر من ناحية اخرى ، ان الالتزامات الادارية المالية الناشئة عن عقد او جرم ، لا يمكن أن يسأل عنها الموظف شخصياً ، بل يسأل عنها الشخص العام ^(١) . فهذا الشخص هو الذي يجب ان تقام عليه الدعوى بسبب التزاماته . فما هي الحدود التي يمكن فيها اقامة الدعوى على الاشخاص العامة أمام المحاكم في امريكا ؟

تميز الحقوق الاميركية في هذا الصدد ما بين الاشخاص العامة المحلية والدولة . فالاشخاص العامة المحلية — في حدود تشابهها للجماعات الخاصة ^(٢) — تعتبر مسؤولة عن اعمال مستخدميها ، سواء في الالتزامات العقدية أو الالتزامات الناشئة عن جرم ، ونحاكم بشأنها أمام المحاكم العادية ، كما هي الحال في انكلترا . اما الدولة ، فتطبق الولايات المتحدة بشأنها قواعد هي اوسع من القواعد الانكليزية في بعض النواحي ، واضيق منها في النواحي الاخرى . فالقواعد الامريكية اوسع من القواعد الانكليزية ، بمعنى ان الدولة تعتبر في الولايات المتحدة ، مسؤولة عن اعمال مستخدميها — في المواد العقدية ؛ ذلك ان الحقوق العرفية الامريكية لم تحتفظ بالقاعدة الانكليزية التي تقول : « الملك لا يمكن ان يخطئ » ، والتي هي الاساس في عدم مسؤولية التاج . فهذه القاعدة التي تقوم على احترام شخص الملك ، اقصيت عن الولايات المتحدة ،

(١) يسأل الشخص العام في الولايات المتحدة عن هذه الالتزامات على اعتبار ان تنفيذها يتم عن طريق تعويض مادي يصرف من الاموال العامة .

(٢) يكون هناك شبه ما بين الاشخاص العامة المحلية والجماعات الخاصة ، إذا كانت الوظيفة التي تمارسها هذه الاشخاص — ذات طابع جماعي خاص . أما اذا كانت الوظيفة ذات طابع حكومي ، فتكون الاشخاص العامة المحلية مشابهة للدولة ، وتخضع حينئذ لذات القواعد التي تطبق على الدولة .

اذ لا محل لها في بلاد تتبع النظام الجمهوري .

ولكن القواعد الامريكية اضيق من القواعد الانكليزية ، لانها لا تجيز دعوة الدولة للمحاكمة امام المحاكم ؛ ذلك ان اصول التماس الحق Petition of right المتبع في انكلترا ، لا يمكن ان يطبق في الولايات المتحدة . وسبب ذلك ان الدولة كلها تتمثل في شخص الملك في انكلترا . فالموافقة (على اقامة الدعوى على الدولة) المعطاة من قبل الملك هي موافقة الدولة . اما بالنسبة للولايات المتحدة ، فرئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية فحسب ، ولا يمثل الا عنصراً واحداً من عناصر الدولة ؛ فاذا اعطى موافقته ، فيكون عنصر واحد من عناصر الدولة هو الذي اعطى موافقته ، وليس الدولة بكاملها . ولهذا كان من المستحيل ادخال اصول التماس الحق في الحقوق الامريكية .

وهناك سبب آخر يمنع من دعوة الدولة امام المحاكم لمحاكمتها بشأن التزاماتها المالية . فالسلطة التشريعية وحدها — في الولايات المتحدة — يحق لها ان تفصل في هذه الالتزامات ، لان الدعوى التي تتناول الالتزامات المذكورة ، انما ترمي بالنتيجة ، الى استصدار امر من المحكمة الى الدولة بدفع المبلغ المدعى به من الموازنة ؛ وهذا يشكل ممارسة للسلطة المالية . وبما ان السلطات المالية محصورة بالسلطة التشريعية — عملاً بمبدأ تفريق الوظائف المتبع في الولايات المتحدة ، لذلك كان الفصل في دعاوى الالتزامات المالية ضد الدولة ، يعود الى المجالس التشريعية ، لا الى المحاكم العادية . فدعاوى الافراد ضد الدولة بشأن التزاماتها المالية ، يجب أن تقدم — بحسب الحقوق العرفية الاميركية — الى المجلس التشريعي المختص الذي يفصل في هذه المطالب .

والخلاصة أن الحقوق العرفية الاميركية تبتعد عن الحقوق الانكليزية ، من حيث انها تمنع القضاء من سماع أية دعوى ضد الدولة ، بشأن التزاماتها المالية الناشئة عن عقد أو عن جرم ، — وانها تجعل حق الفصل في هذه الدعاوى من اختصاص السلطة التشريعية . ولكنها تقترب من الاسلوب الانكليزي من

حيث انها تجيز اقامة الدعوى امام القضاء ضد الموظف بسبب مسؤوليته الشخصية - وانها تجيز استعمال أصول الاوامر Procédure des writs - مع هذا الفارق أن هذا المجال أوسع في الولايات المتحدة منه في انكلترا .

ب - مجالس القضايا Courts of claims

ان اسلوب الحقوق العرفية في رقابة القضاء على الادارة في الولايات المتحدة لم يبق هو ذاته ، بل تعدل مع الزمن بالقوانين الوضعية Statutes . ولم يتدخل المشرع الامريكي في الحد من دعاوى الافراد ضد الموظفين - كما جرى في انكلترا بقانون حماية السلطات العامة عام ١٨٩٣ ، فقد ظلت هذه الدعاوى على حالها في الولايات المتحدة ؛ ولكنه تدخل في شؤون الدعاوى ضد الادارة . في هذا الميدان ، وسع المشرع صلاحية السلطة القضائية باحداث مجالس قضايا - Courts of claims . وبذلك انتقل قسم من صلاحيات المجالس التشريعية في الفصل في دعاوى الالتزامات المالية الى السلطة القضائية .

والسبب في احداث مجالس القضايا ، هو ان المشرع الامريكي لمس محاذير أسلوب تقديم الدعاوى الى المجالس التشريعية Pétition à la législature . فليس لدى المجالس التشريعية ، وبصورة خاصة الكونغرس - الوقت الكافي للنظر في مثل هذه الامور القضائية التي تزايد يوماً عن يوم . فرأوا ان خير حل لهذه المعضلة ، هو احداث هيئات خاصة للنظر في مثل هذه الدعاوى ، وهذه الهيئات هي مجالس القضايا Courts of claims . كانت هذه المجالس في الاصل ، تابعة للمجالس التشريعية ؛ فأضحت بالنتيجة محاكم حقيقية تابعة للسلطة القضائية . وقد أحدثت هذه المؤسسة في الاصل ، من قبل الدولة الاتحادية ومن أجلها . فاتبعها في ذلك دويلات الاتحاد وحدثت لديها مجالس قضايا Courts of claims . أحدث مجلس القضايا بالقانون المؤرخ في ٢٤ شباط سنة ١٨٥٥ ، وكان يتألف من رئيس واربعة اعضاء يعينون مدى الحياة من قبل رئيس الولايات المتحدة

بعد موافقة مجلس الشيوخ . على ان هذا المجلس لم يكن يتمتع الا بالقضاء المقيد
La justice retenue لصالح الكونغرس ، لذلك لم تكن قرارات المجلس
المذكور خاضعة للاستئناف امام المحكمة العليا ، لأن قراراته لم تكن تعتبر
نافذة مالم تقرن بقرار من الكونغرس .

ثم صدر القانون المؤرخ في ١٧ آذار سنة ١٨٦٦ ، فمنح مجلس القضايا
Court of claims صلاحية القضاء المفوض La justice déléguée ، فأضحت
قراراته نافذة بذاتها دون حاجة لاقتربها بقرار من الكونغرس . منذ هذا
التاريخ ، صارت المحكمة العليا تقبل الطعن استئنافاً بقرارات مجلس القضايا
Court of claims . وقد ميز هذا القانون بين اعلان الحق وبين السماح او
الاذن بالدفع ؛ فبينما يعود « اعلان الحق » الى مجلس القضايا ، يعود الاذن بالدفع ؛
الى السلطة التشريعية - و اوجب القانون على الكونغرس من ناحية ثانية - لحماية سلطاته
المالية الحقيقية - أن يصوت في كل سنة ، على اعتماد اجمالي بقيمة المبالغ المحكوم
بها على الدولة ، يعده لهذا الغرض « سكرتير » الخزينة .

ولتخفيف العبء عن مجلس القضايا ، وتلافي تراكم الدعاوى لديه ، صدر في
عام ١٨٨٧ قانون اعطى محاكم المقاطعات اختصاصاً حصرياً في الدعاوى التي
لا تتجاوز قيمتها الالف دولار .

على ان مجلس القضايا Court of claims لا يتمتع بحق القضاء المفوض الا
في الدعاوى المالية الناشئة عن عقد ؛ اما في الدعاوى المالية الناشئة عن جرم ،
فلا يتمتع الا بالقضاء المقيد . فقانون عام ١٨٦٦ وقانون عام ١٨٨٧ - أبقيا
لمجلس القضايا صلاحية القضاء المقيد لصالح الكونغرس ، بحيث يقتصر عمل مجلس
القضايا Court of claims - في الدعاوى المالية الناشئة عن جرم - على تقديم
مشروع قرار الى الكونغرس ، فيتبناه هذا الاخير بالتصويت عليه .

وقد كان هذا الحد من سلطات مجلس القضايا الاتحادي ، محلاً للإنتقاد . فلما
أحدثت بعض دويلات الاتحاد مجالس قضايا لديها ، اعطتها اختصاصات كاملة

ومطلقة في الدعاوى المالية ضد الدولة ، سواء كانت ناشئة عن التزامات عقدية أو جرمية .

والخلاصة يتصف مجلس القضايا الاتحادي بالصفات التالية :

- ١ - انه محكمة حقيقية ؛
- ٢ - انه ليس محكمة ادارية ، بل محكمة خاصة قضائية ، اذ ان قراراته خاضعة للإستئناف أمام المحكمة العليا ؛
- ٣ - انه تطور ذات التطور الذي صادفته المحاكم الخاصة المكلفة برقابة الادارة ، والتي لم تحصل على القضاء المفروض الا بعد ان مرت بمرحلة القضاء المقيد ؛
- ٤ - ان القضاء المقيد الممنوح الى مجلس القضايا يتصف بطابع خاص ، هو أنه موضوع لصالح السلطة التشريعية ؛ لا لصالح السلطة التنفيذية .

ج - اقضاء المحاكم العادية في الولايات المتحدة

يوجد لدى الولايات المتحدة ، اتجاه قوي نحو اعطاء ادارة المصالح العامة الى لجان ، واستبدال الموظف بمجلس او لجنة يسمى أعضاؤها من قبل رئيس السلطة التنفيذية . وتتمتع بعض هذه اللجان باختصاصات استشارية ، فتبدي آراءها بشأن القضايا المتعلقة بتنظيم المصالح العامة وسيورها ، بينما يتمتع أكثر اللجان بسلطات تنظيمية وادارية وقضائية .

والمجالس واللجان قليلة في الادارة الاتحادية . وبعض هذه اللجان استشارية فحسب ، كـ لجنة المصاحفة المدنية Civil service commission التي تمد رئيس الولايات المتحدة بأرائها في تطبيق أحكام قانون سنة ١٨٨٣ المتعلقة بتعيين الموظفين .

وهناك مصلحة المنارات Lighthouse board ، والمصلحة الاتحادية للاحتياطي Federal reserve board اللتان تتمتعان بصلاحيات واسعة في الرقابة على

المصالح العامة او على المصالح الخاصة . وهناك اللجنة الاتحادية للتجارة Federal Trade Commission ، وهي تجمع الى سلطاتها الادارية ، بعض الاختصاصات القضائية التي تتناول القضايا الادارية ^(١) ، وقراراتها تقبل الطعن استثنائاً امام المحاكم العادية .

على ان ادارات الدولة هي التي تعددت فيها اللجان والمجالس بصورة خاصة . ويرجع سبب ذلك الى ازدياد تدخل الادارة في الرقابة ، والى الطابع الفني لهذه التدخلات . وقد شعروا بضرورة احداث مجلس خبراء فنيين على رأس المصالح العامة ، على اعتبار ان هؤلاء الخبراء اكثر كفاءة من موظفي السلك ، في ادارة هذه المصالح ؛ فمنحوا هذه المجالس علاوة على السلطات التنظيمية والادارية ، سلطات قضائية للفصل في القضايا التي تنشأ عن سير هذه المصالح .

ونظراً لهذه الصلاحيات القضائية الممنوحة لهذه المجالس واللجان ، يعتقد بعض الحقوقيين انه حصل في الولايات المتحدة ما قد حصل في انكلترا من اقضاء المحاكم العادية . على ان الامر خلاف ما يعتقدون ، بالنسبة للظرف الحاضر - على الاقل . فالاختصاصات القضائية التي منحت للادارة في انكلترا - هي سلطات اصدار احكام نهائية غير قابلة للطعن امام المحاكم العادية . اما في الولايات المتحدة ، فمقررات المجالس او اللجان هي مبدئياً - خاضعة لمراقبة المحاكم العادية .

نستخلص من هذا البحث ان الولايات المتحدة كانت أقل جرأة من انكلترا في سلوك الطريق المؤدية الى تأسيس محاكم ادارية . قد يكون هناك نواة للمحاكم الادارية في الولايات المتحدة ، لان تأسيس هذه المجالس واللجان ذات الصلاحية القضائية - يرجع سببه بالفعل ، الى ان بعض القضايا تتصف بطابع فني لا تصلح المحاكم العادية حلها . وهذه الفكرة هي السبب الرئيسي في وجود المحاكم الادارية .

(١) لئن ذكرنا ان اختصاصات هذه اللجنة تتناول القضايا الادارية ، فلان اللجنة المذكورة تفصل في القضايا القائمة بين الافراد والمصالح الخاضعة لمراقبة الدولة .

وعلى هذا فليس بعيداً ان تحمل الينا الايام القادمة خبر تأسيس محاكم ادارية في الولايات المتحدة^(١).

§ ٢ — الاسلوب الفرنسي والاساليب الغربية منه^(٢)

١ — الاسلوب الفرنسي فيما قبل أواخر عام ١٩٥٣

يقوم الاسلوب الفرنسي في القضاء الاداري ، على مبدأ التفريق بين السلطتين الادارية والقضائية . وقد رأينا خلال الفصول السابقة - كيف ان الادارة العامة تغلبت على القضاء ، وتخلصت من رقابة القاضي العادي ، لتقع من جديد تحت رقابة القاضي الاداري .

يتألف القضاء في فرنسا من سلسلتين من المحاكم مستقلتين عن بعضهما : المحاكم العادية وعلى رأسها محكمة التمييز ، والمحاكم الادارية ، وعلى رأسها مجلس الدولة . وقد كان مجلس الدولة في أول عهده ، هيئة استشارية ، ثم تطور حتى أصبح هيئة قضائية حقيقية تتمتع بالقضاء المفوض منذ عام ١٨٧٢ . وللمجلس الدولة الفرنسي اختصاصات ثلاثة في آن واحد : فهو محكمة تفصل بالدرجة الاولى والاخيرة في بعض الدعاوى ، - وهو المرجع الاستثنائي للاحكام الادارية

(١) أخذنا هذا البحث عن كتاب - Le Contrôle Juridictionnel de l'Administration - لأستاذ Roger Bennard - وقد تعمدنا شرحه بالتفصيل ، ليقف القراء على حقيقة الاسلوب الانكليزي - الاميري ، وهو يناقض الاسلوب الفرنسي الذي نوصي به في هذا الكتاب .

(٢) تراجع كتاب - La Révision des décisions administratives sur recours des administrés - للؤلفين Georges Maleville و Henry Puget - وهو عبارة عن دراسة قام بها المعهد الدولي للعلوم الادارية في بروكل Institut International des Sciences Administratives ، لحساب الأمم المتحدة عام ١٩٥٣ .

الصادرة بالدرجة الاولى ، - وهو المرجع التمييزي للاحكام الصادرة عن المحاكم الادارية بالدرجة الاخيرة . ومن أهم المحاكم الدنيا التي تخضع لرقابته - مجالس المحافظات (١) ، وديوان المحاسبات ، ومجالس اعادة النظر ، ومحاكم اعادة النظر في المعاشات التقاعدية ، والمجلس الاعلى للتربية الوطنية ، الخ ..

على ان القضاء العادي يحتفظ بحق النظر في بعض الدعاوى التي تكون الادارة طرفاً فيها - ومنها :

- الدعاوى المقامة على الموظفين بسبب أخطائهم الشخصية ،
- دعاوى العقود المعقودة مع الادارة العامة ، والتي لا تنضمّن أي شرط مخاف للحقوق العادية ، والتي لا تشرك المتعاقد بتسيير المصلحة العامة ،
- الدعاوى التي تتعلق بادارة الاملاك الخاصة ،
- الدعاوى التي تتعلق بالضرائب غير المباشرة - أو بالجدول الانتخابية ،
- قضايا الاعتداء المادي *La voie de fait* - أي قضايا الاعمال التي خرجت فيها الادارة عن كل حق أو عن الاصول ،
- قضايا الاحوال الشخصية والحريات الفردية .

ومن خصائص الاسلوب الفرنسي أن تقوم محكمة خاصة - هي محكمة الخلافات - بفصل الخلافات على الاختصاص فيما بين المحاكم العادية والقضاء الاداري . وهذه المحكمة - ليست من القضاء العادي ، ولا من القضاء الاداري ، اذ انها مؤلفة من أعضاء نصفهم مأخوذ من مستشاري محكمة التمييز ، ونصفهم الآخر من مستشاري مجلس الدولة ، يرأسهم جميعاً وزير العدل .

(١) حلت محل مجالس المحافظات المذكورة ، المحاكم الادارية في المقاطعات في قانون اصلاح القضاء الاداري في فرنسا عام ١٩٥٣ .

اصلاح القضاء الاداري في فرنسا

كان مجلس الدولة الفرنسي حتى عام ١٩٥٣ - هو المحكمة الاصلية في القضايا الادارية - اي المحكمة الصالحة للنظر في كل قضية ادارية صرفة لم يعين لها القانون محكمة ادارية خاصة . وبهذه الصفة كان مجلس الدولة صالحاً للنظر في الدعاوى الآتية بالدرجة الاولى والاخيرة :

- دعاوى القضاء الاداري الكامل ، أي الدعاوى التي يملك فيها مجلس الدولة حق الغاء القرار المطعون فيه وتعديله ، وحق الحكم بالتعويض عند الاقتضاء ؛
- دعاوى ابطال المقررات الادارية ، بما فيها المقررات التي نص القانون على أنها غير تابعة لاي طريق من طرق المراجعة^(١) ، لان هذه الصيغة انما تخرج عن اختصاص مجلس الدولة ، دعاوى القضاء الاداري الكامل فحسب ، - لا دعاوى الابطال لتجاوز حدود السلطة التي ترمي الى مراقبة شرعية المقررات الادارية وابطال المقررات المخالفة للقانون ؛

- المسائل المستأخرة التي تحال اليه من المحاكم العادية ، سواء أكانت هذه المسائل تتعلق بتفسير قرار اداري ، أو تتعلق بتقدير صحته وشرعيته .
ثم كانت مجلس الدولة يتمتع باختصاص استثنائي ، فهو ينظر استثنائاً في الاحكام الصادرة بالدرجة الاولى عن المحاكم الادارية ، ومنها مجالس المحافظات ، ومجلس القضايا الادارية في المستعمرات les Conseils du Contentieux Administratif des Colonies .

(١) مجلس الدولة الفرنسي ، قرار صادر بتاريخ ١٧ شباط سنة ١٩٥٠ في قضية

Ministre de L'Agriculture contre Mme Lamotte .

نشر في مجموعة Sirey عام ١٩٥٠ - ٣ - ٦٥ .

وأخيراً يتمتع مجلس الدولة باختصاص تمييزي بالنسبة للمحاكم الادارية التي تفصل بالدرجة الاخيرة ، فهو ينظر تمييزاً في جميع الاحكام الصادرة عن هذه المحاكم ، حتى التي نص القانون على انها غير قابلة للمراجعة sans recours ، لان هذه الصيغة انما ترمي الى استبعاد الاستئناف لا الى منع التمييز^(١) .

ان هذا التنظيم المحكم للقضاء الاداري الذي جعل الاختصاصات والسلطات كلها تجتمع لدى مجلس الدولة - كان له الاثر الفعال في تطور الاجتهاد الاداري الفرنسي ونموه ، وفي خلق الحقوق الادارية . ولكن تركز القضاء الاداري على هذا الشكل ، كان يحمل في طياته عيباً واحداً ، هو أنه أدى الى تراكم القضايا لدى مجالس الدولة لدرجة اصبح المجلس معها ينوء باعبائه . فقد بلغ عدد الدعاوى التي دورت لديه ١٥٠٠٠ دعوى في عام ١٩٤٧ ، فارتفع هذا العدد الى ١٩٠٠٠ في عام ١٩٤٩ ، والى ٢٤٠٠٠ في عام ١٩٥٣ . أمام هذا الوضع ، كان لامناس من اعادة النظر في القضاء الاداري في فرنسا ، فصدرت في أواخر عام ١٩٥٣ ، عدة مراسيم اصلاحية^(٢) ، سلبت من مجلس الدولة اختصاصاته كمحكمة أصلية في القضايا الادارية ، ومنحتها الى المحاكم الادارية les Tribunaux Administratifs المحدثه التي حلت محل مجالس المحافظات les Conseils de Prefecture ؛ فأصبحت هذه المحاكم الادارية محاكم أصلية تنظر في القضايا الادارية ، وتفصل فيها بداية بقرارات خاضعة للاستئناف أمام مجلس الدولة .

(١) مجلس الدولة الفرنسي ، قرار صادر بتاريخ ٧ شباط سنة ١٩٤٧ في قضية D'Aillières

نشر في مجموعة Sirey عام ١٩٤٧ - ٣ - ٦٢ .

ويرجع في هذا الموضوع ايضاً الى كتاب Les pourvois devant le Conseil d'Etat contre les décisions des autres Tribunaux Administratifs للفؤلف Pierre de Font - Réaulx ص ٦٤ وما يليها .

(٢) هذه المراسيم صدرت تنفيذاً للفقرة الثالثة من المادة السابعة من القانون الصادر بتاريخ ١١ تموز عام ١٩٥٣ - تلك الفقرة التي خولت الحكومة امر اصلاح القضاء الاداري بمراسيم تنظيمية .

على ان هذا المجلس ظل مختصاً للنظر بالدرجة الاولى والاخيرة في الدعاوى الآتية التي عينها له القانون حصراً ، وهي :

— دعاوى الابطال لتجاوز حدود السلطة المقامة ضد المراسيم التنظيمية والفردية ؛

— القضايا المتعلقة بالاوضاع الشخصية للموظفين المعيّنين بمرسوم ؛
— الدعاوى المقامة ضد الاعمال الادارية التي يتجاوز نطاق تطبيقها - محكمة
ادارية واحدة ؛

— القضايا المتعلقة بانتخابات المجلس الجزائري ، والطعون المقدمة ضد
مناقشات هذا المجلس ؛

— القضايا الادارية التي نشأت خارج الاراضي الخاضعة لقضاء المحاكم الادارية
ومجالس القضايا الادارية ؛

— القضايا الادارية غير المحلية التي تنشأ في الاراضي الخاضعة لمجالس القضايا
الادارية - أو التي تتعلق بحقوق موظفي الملاكات العامة ؛

— طلبات تفسير المقررات الادارية أو تقدير صحتها ، فيما اذا كان الطعن في
هذه المقررات بطريق الدعوى المباشرة - يعود في الاصل الى مجلس الدولة .

ثم ان مجلس الدولة ظل محتفظاً بالاختصاصات الآتية :

— النظر في الطعون الاستئنافية ضد الاحكام الصادرة بالدرجة الاولى عن
المحاكم الادارية ، في كل الاحوال التي لا ينص فيها القانون على خلاف ذلك ؛
— النظر في الطعون التمييزية ضد الاحكام الصادرة بالدرجة الاخيرة عن
المحاكم الادارية .

تلك هي الخطوط الرئيسية لاصلاح القضاء الاداري الاخير في فرنسا . على
انه تجب الاشارة هنا الى عبقرية التنظيم السابق للقضاء الاداري - الذي يرجع
اليه الفضل في تشييد صرح الحقوق الادارية في فرنسا ؛ كما يجب علينا ان نلاحظ

ان الاصلاح الاخير ، ما كان ليفكر فيه المشرع الفرنسي ، لولا تراكم القضايا لدى مجلس الدولة .

٢ - الاسلوب الايطالي^(٢)

ألغت ايطاليا في عام ١٨٦٥ جميع المحاكم الادارية ، وخولت القضاء العادي صلاحية الفصل في الدعاوى الادارية التي يدور موضوعها حول حق مهضوم ، سواء أكان هذا الحق يدخل في زمرة الحقوق العامة أو في زمرة الحقوق الخاصة . ولكن القضاء العادي لم يكن يملك حق ابطال المقررات الادارية المخالفة للقانون ، لأن هذا الاختصاص - بعد أن سلب من مجلس الدولة - اعطى للادارة العامة ذاتها .

غير أن ايطاليا ما لبثت أن عادت الى المحاكم الادارية ، فأعادت في عام ١٨٨٩ الى المجلس اختصاصه القضائي الذي يتعلق بابطال المقررات الادارية المخالفة للقانون ، اذا كانت تضر بمصلحة المدعي ؛ فصار المجلس المذكور يتمتع في آن واحد باختصاصين : اختصاص استشاري واختصاص قضائي .

وفي عام ١٨٩٠ ، منحت المحاكم الادارية في المقاطعات provinciales اختصاصات قضائية ، وبذلك اعيدت المحاكم الادارية التي كانت الغيت في عام ١٨٦٥ . وكان السبب في اعادتها أن الفقهاء والمشرعين في ايطاليا يعتبرون أن المصلحة تحتاج الى ذات الحماية التي يحتاجها الحق .
ثم في عام ١٩٠٧ منح مجلس الدولة - الى جانب اختصاصه العام في ابطال

(٢) يراجع كتاب - Le Contrôle juridictionnel de l'Administra -
tion للاستاذ Roger Bonnard وكتاب - La Révision des décisions
administratives Sur Recours des Administrés للؤلئين Henry
Georges Maleville, Puget وهو عبارة عن دراسة قام بها المعهد الدولي للعلوم الادارية
في بروكسل لحساب الامم المتحدة عام ١٩٥٣ .

المقررات الادارية لعدم شرعيتها - اختصاصاً في القضاء الاداري الكامل ، في بعض الاحوال التي حددها القانون .

وأخيراً في عام ١٩٢٣ ، دخل القضاء الاداري في ايطاليا مرحلة حاسمة اقترَب فيها كثيراً من القضاء الاداري الفرنسي ، وذلك بمنح مجلس الدولة اختصاصاً حصرياً في بعض القضايا التي سحبها القانون من صلاحية القضاء العادي ، فأضحى مجلس الدولة - اضافة الى اختصاصه العام في دعاوى الابطال - صالحاً للنظر ايضاً في بعض دعاوى القضاء الاداري الكامل ، وبعض القضايا ذات الطابع الشخصي التي انتزعها القانون من القضاء العادي . وهذه الاختصاصات لم تمنح للقضاء الاداري إلا لاعتبارات فنية تتصل بصالح المرافق العامة وحسن سيرها ، وعلى اعتبار أن القضاة العاديين ليسوا واقفين على خصائصها ومقتضياتها .

أما الخلافات على الاختصاص فيما بين القضاء العادي والقضاء الاداري ، فتفصل فيها محكمة التمييز ببيتها العامة ، وهذا ما يجعل مجلس الدولة الايطالي ادنى مرتبة من محكمة التمييز .

اختصاص مجلس الدولة الايطالي في دعوى الابطال

بشروط كمي يكون مجلس الدولة الايطالي صالحاً للنظر في دعوى الابطال ، ان يكون موضوع الدعوى مستنداً الى مصلحة متضررة . فان كانت الدعوى تدور حول حق مهضوم ، فهي من اختصاص القضاء العادي ^(١) ؛ لأن قضاء مجلس الدولة الايطالي قضاء موضوعي في شرعية المقررات الادارية - لا قضاء شخصي . والعيوب التي تستوجب ابطال القرار الاداري المطعون فيه هي :

(١) اذا كانت الدعوى تهدف الى ابطال قرار يضر بحق المدعي ، فتقام الدعوى بشأنه امام المحاكم العادية ، التي تنظر في شرعيته وترسله عند الايجاب - الى السلطة الادارية لابطاله .

عدم الاختصاص ، عيب الشكل ، خرق القانون ، سوء استعمال السلطة .
وصلاحية مجلس الدولة للنظر في دعوى الابطال تشمل جميع المقررات
الادارية ، ما عدا أعمال الحكومة - أي ما عدا الاعمال التي تقوم بها الحكومة
بصفتها السياسية .

أما الانظمة الادارية ، فلا تسمع الدعوى المباشرة ضدها ، بل تسمع ضد
أعمال تنفيذ النظام - على اعتبار أن مصلحة الفرد لا تتضرر بالنظام ذاته ، وإنما
تتضرر عن طريق تنفيذ النظام .

ثم ان دعوى الابطال لا تقام أمام مجلس الدولة ، إلا بعد أن يكون
المدعي قد فرغ من مراجعة جميع السلطات التسلسلية .

٣ - الاسلوب البلجيكي^(١)

لم ينص دستور عام ١٨٣١ - البلجيكي - على محاكم ادارية ، بل اعطى
المحاكم العادية صلاحيات واسعة للفصل في القضايا الادارية . فقد ساد لدى واضعي
الدستور آنذاك ، شعور كراهية غريب ضد المحاكم الادارية ، بسبب ما كان
عالقاً في اذهانهم من استبداد الحكم المطلق خلال العهد الفرنسي الذي امتد حتى
عام ١٨١٤ ، والعهد الهولاندي الذي تلاه وامتد من عام ١٨١٤ حتى عام ١٨٣٠
ويقوم هذا الاسلوب على التمييز ما بين المصلحة والحق ، فتكون المحاكم
العادية صالحة للنظر في الدعاوى الادارية التي تستند الى التعدي على حق الفرد
من قبل الادارة ، ولكن يخرج عن اختصاصها النظر في الدعاوى الادارية التي
تستند الى عمل اداري غير مشروع أضر بمصلحة الفرد ؛ - وبتعبير آخر ،
يجعل الاسلوب المذكور اختصاص المحاكم العادية شاملاً لجميع القضايا الادارية ،
ماعدا الامور التالية :

(١) يراجع كتاب - Le Contrôle Juridictionnel de l'Administra - tion
. Roger Bonnard للاستاذ

— الدعاوى التي يدور موضوعها حول اوضاع ليس للأفراد فيها حق مكتسب ، بل مجرد مصلحة فحسب .

— دعاوى مسؤولية الادارة المدنية ، اذا كان الضرر موضوع الدعوى قد اصاب مصلحة للفرد — لاحقاً من حقوقه .

— تقدير عدم المشروعية المادية للعمل الاداري .

— ابطال الاعمال الادارية غير المشروعة ، واصدار الاوامر والنواهي للادارة .

على أن الدستور البلجيكي — وان كان لم ينص على وجود محاكم ادارية ، إلا أنه لم يمنع احداثها . ورغم المناقشات الحادة أمام المجالس والمحاولات العديدة المختلفة ، ظل هذا الدستور حائلاً دون احداث المحاكم الادارية في بلجيكا حتى أواخر عام ١٩٤٦ ، فأحدث مجلس الدولة في هذا التاريخ ، ولكنه لم يباشر أعماله إلا في شهر تشرين الاول عام ١٩٤٨ .

ويتمتع مجلس الدولة البلجيكي باختصاصات ضئيلة ، فلا يملك حق النظر إلا في الدعاوى التي تستند إلى الاضرار بالمصلحة فحسب ، سواء كانت هذه الدعاوى تدخل في زمرة دعاوى الابطال أو دعاوى التعويض . أما الدعاوى التي تستند إلى حق مهضوم ، فهي من اختصاص المحاكم العادية . فيتضح من هنا أن اختصاصات القضاء العادي البلجيكي ظلت على حالها ، ولم يأخذ منها مجلس الدولة شيئاً . ثم ان سلطات مجلس الدولة البلجيكي محدودة ، حيث أنه لا يملك حق القضاء المفوض إلا في دعاوى الابطال ، دون دعاوى التعويض ؛ فقضاؤه في الدعاوى الأخيرة هو قضاء مقيد justice retenue .

ويعتبر مجلس الدولة أدنى مرتبة من محكمة التمييز ، التي تفصل في الخلافات على الاختصاص فيما بين القضاء العادي والقضاء الاداري ، سواء أكانت هذه الخلافات سلبية أم إيجابية .

٣ - اسلوب الجرماني^(١)

توزع الاختصاصات - في الاسلوب الجرماني - فيما بين المحاكم العادية والمحاكم الادارية ، على أساس التمييز ما بين القضايا الادارية الخاضعة للحقوق الخاصة ، والقضايا الادارية الخاضعة للحقوق العامة . فالدعاوى الأخيرة هي وحدها من اختصاص المحاكم الادارية .

وللتمييز ما بين هذين النوعين من الدعاوى ، ينبغي التفريق ما بين اعمال السلطة *actes d'autorité* واعمال الادارة *actes de gestion* . فالدعاوى الناشئة عن اعمال السلطة تخضع للحقوق العامة ، بينما تخضع الدعاوى الناشئة عن اعمال الادارة - للحقوق الخاصة .

والمحاكم الادارية - في الاسلوب الجرماني - تتمتع بسلطة القضاء المفوض ، وقد جرى تعيين اختصاصاتها بالطريقتين التاليتين معاً : طريقة النص العام (او طريقة التعميم) *procédé de la clause générale* وطريقة التعداد (او طريقة التخصيص) *le procédé d'énumération* . وهذه المحاكم مستقلة جميعها عن القضاء العادي . اما بالنسبة لاستقلالها عن الادارة ، فيجب التفريق ما بين المحاكم الادارية العليا والمحاكم الادارية الدنيا . فالمحاكم الادارية العليا مستقلة تماماً عن الادارة ، وهي تشكل محاكم حقيقية ، متخصصة بالوظيفة القضائية فحسب ، بحيث لا يشترك اعضاؤها في اعمال الادارة ، وهي مؤلفة من قضاة محترفين يتمتعون بالحصانة القضائية ، بينما لا تتمتع المحاكم الادارية الدنيا بصفة من هذه الصفات .

أما فيما يتعلق باختصاص القضاء الاداري ، فيميز الاسلوب الجرماني ما بين

(١) راجع كتاب *La Revision des décisions administratives sur Recours des Administrés* للمؤلفين Georges Maleville و Henry puget

النزاع الموضوعي *le contentieux objectif* والنزاع الشخصي *le contentieux subjectif* ويقصر اختصاص المحاكم الإدارية على النظر في النزاع الإداري الشخصي فحسب ، دون النزاع الحقوقي الموضوعي ، لأن المدعي لا يجوز له في الأصل ان يتذرع بحق من هذا القبيل ، مادام النزاع الموضوعي يتناول مسألة خرق قاعدة حقوقية موضوعية . كذلك لا تسمع الدعوى ضد قرار إداري غير مشروع لايمس حقاً من الحقوق الفردية ، بل يضر مصلحة فردية فحسب ، لأن الحقوق الجرمانية لا تعترف للفرد بأي حق شخصي في مشروعية أعمال الإدارة .

هذا هو نطاق اختصاص القضاء الإداري في الأسلوب الجرماني . أما الخلافات على الاختصاص فيما بين المحاكم الإدارية والمحاكم العادية ، فمحكمة التمييز هيئتها العامة هي المرجع النهائي للفصل في الخلاف ، بقرار غير قابل لأي طريق من طرق المراجعة .

النمسا^(١) :

والأسلوب النمساوي قريب جداً من الأسلوب الألماني ، فيقوم هو أيضاً على التفريق ما بين النزاع الخاضع للحقوق الخاصة ، ويعود حق الفصل فيه إلى المحاكم العادية - وبين النزاع الخاضع للحقوق العامة ، ويعود حق الفصل فيه إلى القضاء الإداري .
وتوجد في النمسا محكمة إدارية وحيدة تتمتع باختصاصات ممنوحة لها بطريقة النص العام .

(١) راجع كتاب *le Contrôle juridictionnel de l'administration*

للاستاذ Bonnard .

البرتغال^(١) :

أقامت البرتغال لديها محاكم إدارية على درجتين ، وجعلت هذه المحاكم - وبصورة خاصة المحكمة الإدارية العليا - Le Tribunal Administratif - Suprême مستقلة عن الإدارة العاملة . على أن هذه المحاكم لا تنظر إلا في القضايا الإدارية الخاضعة للحقوق العامة . أما الدعاوى الإدارية الخاضعة للحقوق الخاصة ، فهي من اختصاص المحاكم العادية .
وتقوم في فصل الخلافات على الاختصاص ما بين المحاكم العادية والمحاكم الإدارية - محكمة خلافاً مأخوذة عن النموذج الفرنسي .

اسوج^(١) :

في اسوج ، تفصل المحاكم العادية في الدعاوى التي تنشأ عن عقود الإدارة وشبه عقودها - وفي دعاوى مسؤوليتها الناشئة عن أعمال موظفيها العامين .
أما مجموع الخلافات الإدارية ، فظلت زمنياً طويلاً لا تخضع إلا للمراجعة الاسترحامية أو التسلسلية . ولكن منذ عام ١٩٠٩ ، تأسست محكمة إدارية عليا ، هي مجلس الحكومة La Cour de Gouvernement الذي تنحصر اختصاصاته في حالات عينها القانون بطريقة التعداد . وفيما عدا هذه الحالات ، لاسبيل أمام صاحب العلاقة سوى مراجعة الإدارة عن طريق المراجعتين الاسترحامية والتسلسلية .

(١) هذه الفقرات مأخوذة عن كتاب La Révision des décisions administratives sur recours des administrés للؤلئين Georges Henry puget و Maleville - عام ١٩٥٣ .

٤ - الوسائل التي يغلب فيها القضاء العادي

اسبانيا^(١)

في هذه الدولة ، افردت هيئات من القضاء العادي ، وخصصت للفصل في الدعاوى الادارية . فلا تزال اسبانيا تحتفظ بآثار من العهد الذي كانت توجد فيه محاكم اقليمية ومجلس دولة من النموذج الفرنسي القديم . ففي اسفل الهرم ، توجد محاكم اقليمية اكثرية اعضائها مأخوذة من محاكم الاستئناف او البداية ، وفوق هذه المحاكم توجد احدى غرف المحكمة العليا Tribunal Supremo^(٢) وهي الغرفة الثالثة La tercera sala . وتتألف هذه الغرفة من رئيس وتسعة اعضاء يشترط ان يكون اربعة منهم قد اشغلوا مناصب ادارية عليا في الدولة ، وعينوا لهذا الاعتبار اعضاء في المحكمة العليا Supremo . تفصل هذه الهيئات في الدعاوى الادارية . اما المحاكم العادية الاخرى ، فهي ذات صلاحية في حالة التعدي على حق مدني ، او اذا كانت الادارة في عملها ، انزلت نفسها منزلة الافراد . وفي حالة الخلاف على الاختصاص فيما بين هذه الهيئات القضائية ، يفصل فيه رئيس الدولة بمرسوم بعد استشارة مجلس الدولة . وهذا المجلس الذي لا يزال قائماً حتى الان ، يفصل في بعض المراجعات شبه القضائية .

ومن خصائص الاسلوب الاسباني ان الهيئات القضائية ، وان كانت تتمتع بحق القضاء المفوض ، - الا أن أحكامها ليست ملزمة للادارة العامة ؛ فتملك الحكومة حق رفض الاحكام القضائية الصادرة ضدها . على ان هذا الرفض الذي يقرره مجلس الوزراء يفسح مجالاً لاقامة دعوى التعويض عن الضرر الناشئ عن عدم التنفيذ .

(١) المرجع السابق .

(٢) هذه المحكمة هي بمثابة محكمة التمييز عندنا .

سويسرا^(١):

لقد منحت سويسرا المحاكم العادية - في الاتحاد وفي الكانتونات^(٢) - حق الفصل في دعاوى الحقوق الخاصة ، وفي قسم من دعاوى الحقوق العامة . فالإتحاد ظل زمناً طويلاً محتفظاً بأسلوب المراجعات الإدارية ، الاستمرارية والتسلسلية ، لحل القسم الأكبر من الخلافات الخاضعة للحقوق العامة ، ولم يكن يسمح بغير هذا الأسلوب . ثم منح فيما بعد ، صلاحية الفصل في هذه الخلافات الى شعبة خاصة في المحكمة الاتحادية Le Tribunal Fédéral . أما الخلافات على الاختصاص ، فتفصل من قبل المجلس التشريعي ، وهو المجلس الاتحادي . أما « في الكانتونات » فلا يزال مرعياً أسلوب المراجعة الإدارية او المراجعة شبه القضائية في حل الخلافات الخاضعة للحقوق العامة والتي لم يعهد بها القانون ، بنص خاص ، الى المحاكم العادية .

النرويج والدانمارك^(١):

في هاتين الدولتين ، يعود الفصل في الدعاوى الإدارية الى المحاكم العادية - كما هي الحال في الدعاوى بين الافراد . على ان الدانمارك اقصد القضاء العادي - بموجب قوانين حديثة - عن النظر في بعض الدعاوى الإدارية ، - وبذلك اقتربت كثيراً من الأسلوب

(١) هذه الفقرات مأخوذة عن كتاب La Révision des décisions administratives sur Recours des administrés - للنولفين Henry Puget و Georges Maleville وهو عبارة عن دراسة قام بها المعهد الدولي للعلوم الادارية في بروكسل L'Institut International des Sciences Administratives الحساب
الامم المتحدة في عام ١٩٥٣ .

(٢) الكانتونات Les Cantons في سويسرا هي الدويلات .

الانكليزي . فهي تارة تمنح حق الفصل في بعض الدعاوى الادارية الى محاكم ادارية صغيرة ، وتارة اخرى لاتسمح الا بمراجعات ادارية بحتة او مراجعات شبه قضائية .

اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية^(١) :

لايسمح في هذا الاتحاد ، الا بالمراجعات الادارية البحتة ، لحل الخلافات الادارية . وفي الاحوال النادرة التي يميز فيها القانون اقامة الدعوى ضد قرار اداري ، - كالدعوى المقامة على قرار حجز أموال الفرد لعدم دفعه الضرائب ، فالمحاكم العادية هي الصالحة للفصل فيها .

٥ - القضاء الاداري في البطر العربية

١ - الاسلوب العراقي (قبل مولد الجمهورية العراقية)

تقام الدعاوى الادارية على الدولة والادارات العامة في المملكة العراقية امام المحاكم العادية . على ان المادة ٨٨ من الدستور العراقي قد نصت على تأسيس محاكم اوجان خاصة للنظر في بعض القضايا الادارية ، كمحاكمة افراد القوات العسكرية وحسم الخلافات الواقعة بين الحكومة وموظفيها فيما يختص بخدماتهم ، والنظر في الخلافات المتعلقة بالتصرف في الاراضي وحدودها . وهذه اللجان والمحاكم الخاصة ليست دائمة ومستقلة ، بل هي محاكم مؤقتة تؤلف عند الاقتضاء ؛ وقد نصت المادة ٧٩ من الدستور ان اصول المحاكمة لديها وطرق الطعن باحكامها تعين جميعها بقوانين خاصة .

(١) المرجع السابق

هذا وقد نص الدستور العراقي على « ديوان خاص » يتألف على الوجه الآتي :
ثلاثة اعضاء من محكمة التمييز وثلاثة اعضاء من كبار موظفي الادارة يرأسهم
جميعاً رئيس محكمة التمييز . وينحصر اختصاص هذا الديوان في تفسير نصوص
القوانين والانظمة ، دون نصوص الدستور ، لاث تفسير الدستور وتمحيص
دستورية القوانين يدخلان ضمن اختصاصات المحكمة العليا العراقية .

٢ - الاسلوب الاردني

كانت الدولة والادارات العامة في المملكة الاردنية الهاشمية تحاكم أمام
المحاكم العادية . فتنص المادة ٦٠ من الدستور الاردني على ان « للمحاكم المدنية
حق القضاء على جميع الاشخاص في المملكة الاردنية الهاشمية في جميع المواد
المدنية والجزائية ، بما فيها دعاوى المطالبات التي تقيمها حكومة شرق الاردن
او تقام عليها - الا في المواد التي يفوض حق القضاء فيها الى المحاكم الخاصة
بموجب احكام هذا الدستور أو اي قانون آخر معمول به اثناء ذلك ^(١) .
على ان الدعاوى ضد الدولة والادارات العامة كانت الى ما قبل ١٦ شباط
عام ١٩٥٢ تخضع الى الاصول الآتية :

لاتسمع محاكم شرق الاردن أية دعوى حقوقية - مهما كان نوعها - على
جلالة الملك ، سواء كانت تلك الدعوى اصلية ام متقابلة ، الا بعد الحصول على
أذن خطي من جلالة الملك باقامة الدعوى .

(١) لقد نص قانون ضريبة الابنية والاراضي المنشور في العدد ١٢١ من الجريدة الرسمية
الصادر بتاريخ ١٥/١/١٩٢٦ على لجان استئنافية تتألف من الحاكم الاداري والقاضي وأمور
البنك الزراعي وعضوين من الاعيان ينتخبها المجلس الاداري للنظر في الاعتراضات على
الضريبة . فهذه اللجان تعتبر من المحاكم الادارية .

أما الدعاوى الحقوقية على الحكومة أو على أية دائرة من دوائرها ، فكان يشترط لسماعها ، الحصول على إذن من رئيس الوزراء ، وان تكون الدعوى من اجل احد هذه الاغراض :

- آ - الحصول على اموال منقولة أو التعويض بمقدار قيمتها .
ب - تملك اموال غير منقولة أو التصرف بها أو نزع اليد عنها أو استردادها أو التعويض بمقدار قيمتها .
ج - الحصول على نقود أو تعويضات نشأت عن عقد بصورة مشروعة مع الحكومة أو أية دائرة من دوائرها .
و الدعوى سواء أكانت ضد الملك أو ضد الحكومة أو ضد الدوائر الرسمية -
تقام على النائب العام بصفته مدعى عليه .

وعند اكتساب الحكم الصادر على الحكومة أو دائرة من دوائرها ، الصورة القطعية ، ترسل صورة الحكم الى رئيس الوزراء الذي عليه ان يصدر أمراً بالتنفيذ ، وفيما يختص بالاحكام التي تصدر ضد الملك ، فانها ترفع اليه ليأمر بانفاذها . وليس لدائرة الاجراء ان تقوم بأية معاملة تنفيذية على الملك أو على الحكومة أو دوائرها .

وفي عام ١٩٥٢ ، ألغيت الاصول السابقة واعطيت محكمة العدل العليا ، وهي بمثابة محكمة التمييز عندنا ، حق النظر في القضاء الاداري ، ويدخل فيه دعاوى الغاء المقررات الادارية ، والدعاوى المتعلقة باوضاع الموظفين ورواتبهم وتعيينهم وترفيعهم وتسريحهم ورواتبهم ومعاشاتهم التقاعدية - وفي الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الاقليمية والبلدية ، وفي الطعون التي يقدمها الموظفون العموميون ضد المقررات الصادرة عن السلطات التأديبية .
والغيت اصول الاستحصال على الاذن المسبق قبل اقامة الدعوى .

٣ - اسلوب اللبناني

يأخذ لبنان بالاسلوب الفرنسي في القضاء الاداري ، اي ان القضاء لديه يتألف من سلسلتين من المحاكم مستقلتين عن بعضهما : المحاكم العادية وعلى رأسها محكمة التمييز ، والمحاكم الادارية وعلى رأسها مجلس الشورى .

على ان هذا المجلس لم يعرف الاستقرار في حياته فكان تارة يلغى وتعطى صلاحياته الى غرفة في محكمة التمييز ، وتارة اخرى يعاد الى الوجود . وقد اعيد احداثه اخيراً في التاسع من شهر كانون الثاني ١٩٥٣ ، كمحكمة ادارية عليا تنحصر وظائفها بالامور القضائية البحتة ، دون الامور الاستشارية او التشريعية . فهو يفصل في نوعين رئيسيين من الدعاوى :

- دعاوى القضاء الاداري الكامل ، ودعاوى الغاء المراسيم والقرارات الادارية .
- وتدخل في زمرة القضاء الاداري الكامل الدعاوى الآتية :
- دعاوى التعويض عن اضرار وقعت بسبب الاشغال العامة او تسيير المصالح العامة ،
- دعاوى العقود والمشتريات والالتزامات والامتيازات الادارية التي اجرتها الادارات العامة لتأمين سير المصالح العامة ،
- دعاوى الضرائب المباشرة وغير المباشرة ،
- دعاوى رواتب الموظفين العموميين ومعاشات تقاعدهم ،
- قضايا شغل املاك الدولة ،

قضايا الانتخابات للمجالس الادارية والبلدية والاختيارية .

ومن خصائص مجلس الشورى اللبناني انه يتمتع باختصاصات ثلاثة : فهو محكمة اصلية في القضايا الادارية ، يفصل فيها بالدرجة الاولى والاخيرة . وهو محكمة استئنافية بالنسبة للاحكام الصادرة بالدرجة الاولى عن المحاكم الادارية ، ومحكمة تمييزية بالنسبة للاحكام الصادرة عن المحاكم الادارية بالدرجة الاخيرة .

اما الخلافات على الاختصاص فيما بين القضاءين المدني والاداري، فتفصل فيها محكمة الخلافات .

٤ - الاسلوب المصري قبل مولد الجمهورية العربية المتحدة

كانت المحاكم العادية في مصر - الى ما قبل ٧ آب ١٩٤٦ - هي الصالحة للنظر في الدعاوى المقامة على الادارات العامة . ولكن صلاحيتها كانت تقتصر على دعاوى القضاء الكامل ، دون دعاوى الالغاء ؛ فكانت - في معرض الدعاوى - تمتنع عن تطبيق اللوائح التنظيمية المخالفة للقوانين ، ولكنها لم تكن تملك حق الغائها ولاحق الغاء القرارات الادارية الفردية .

وقد ظل الوضع على هذه الحال ، الى ان صدر القانون المؤرخ في ٧ آب ١٩٤٦ فأحدث « مجلس الدولة » ؛ ولكن وجد المشرع ضرورة لاعادة النظر في تنظيمه وتعيين اختصاصاته ، واصول المحاكمة لديه ، فصدر قانون مجلس الدولة بتاريخ ٢ شباط ١٩٤٩ ، مقتبساً اكثر احكامه عن مجلس الدولة الفرنسي . وقد كان مجلس الدولة المصري بحسب القانون المذكور ، هيئة قائمة بذاتها ملحقه بوزارة العدل ، وتتألف من :

- محكمة القضاء الاداري وجميعيتها العمومية ،
- قسمي الرأي والتشريع وجميعيتها العمومية .
- الجمعية العمومية لمجلس الدولة .

آ - محكمة القضاء الاداري :

تختص هذه المحكمة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية ، ويكون لها فيها ولاية القضاء كاملة :

- الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الاقليمية والبلدية ،

- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين او لورثتهم ،
- طلبات الطعن في القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة او بالترقية ،
- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية ،
- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات الادارية النهائية الصادرة باحالتهم الى المعاش او الاستيداع او بفصلهم عن غير الطريق التأديبي ،
- الطلبات التي يقدمها الافراد او الهيئات بالغاء القرارات الادارية النهائية. وتختص محكمة القضاء الاداري ايضاً بالفصل في طلبات التعويض عن الاضرار التي سببتها القرارات الادارية النهائية ، كما تختص بالفصل في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والاشغال العامة وعقود التوريد الادارية. ولكن يترتب على رفع دعاوى التعويض ودعاوى العقود الادارية امام هذه المحكمة ، عدم جواز رفعها الى المحاكم العادية - كما يترتب على رفعها امام المحاكم العادية ، عدم جواز رفعها امام محكمة القضاء الاداري . وهذا يعني ان المشرع في قانون مجلس الدولة ، ترك الخيار للمدعي في هذه الدعاوى ، ان شاء رفعها الى محكمة القضاء الاداري ، وان شاء رفعها الى المحاكم العادية .

الجمعية العمومية لمحكمة القضاء الاداري

كلما رأت دائرة من دوائر المحكمة ، لدى النظر في احدى الدعاوى ، ان النقطة القانونية المقتضى البت فيها ، سبق صدور جملة احكام في شأنها يخالف بعضها بعضاً ، او كان من رأيها العدول فيها عن اتباع مبدأ قانوني قرره احكام سابقة ، جاز

لها ان تأمر بتجديد المرافعة فيها في الدعوى ، و احوالها الى دوائر المحكمة مجتمعة .

ب - قسم الرأي

يتكون هذا القسم من ادارات يرأس كلا منها مستشار ، وتوزع بينها المسائل التي يطلب الرأي فيها من رئاسة مجلس الوزراء والوزارات والمصالح المختلفة . وقد نص القانون على انه لا يجوز لاية وزارة أو مصلحة من مصالح الدولة ان تبرم او تقبل او تجيز اي عقد او صلح او تحكيم او تنفيذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها عن خمسة آلاف جنيه - بغير استفتاء ادارة الرأي المختصة .

ويبيدي قسم الرأي مجتمعاً رأيه في المسائل الآتية :

- ١ - كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد او مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل احتكار ،
- ٢ - صفقات التوريد او الاشغال العامة ، وعلى وجه العموم ، كل عقد يرتب حقوقاً او التزامات مالية للدولة او عليها اذا زادت قيمته على خمسين الف جنيه ،
- ٣ - قبول الهبات والوصايا والاوقاف للأشخاص المعنوية العامة او الهيئات ذات المنفعة العامة ،

٤ - الترخيص في تأسيس الشركات التي ينص القانون على ان يكون انشاؤها بمرسوم ،

- ٥ - المسائل التي تحال اليه بسبب اهميتها ، من رئيس مجلس الوزراء او من احد الوزراء ، او من رئيس مجلس الدولة ، او التي يري احد مستشاري قسم الرأي عرضها عليه .
- ٦ - المنازعات التي تنشأ بين الوزارات او بين المصالح المختلفة ، او بين هذه الوزارات والمصالح وبين الهيئات الاقليمية او البلدية او بين هذه الهيئات .

ج - قسم التشريع :

يتولى هذا القسم صياغة مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة ، عدا ما كان منها خاصاً بميزانية الدولة او بفتح اعتمادات اخافية او غير عادية . ويتولى

كذلك صياغة المراسيم عدا ما تعلق منها بمجالات فردية ، وصياغة اللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين والمراسيم .

وتختص الجمعية العمومية لقسمي الرأي والتشريع :

بمراجعة مشروعات القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات التنفيذية التي يتولى قسم التشريع صياغتها ، وكذلك مراجعة مشروعات القوانين التي يرى رئيس احد مجلسي البرلمان احوالها اليها .

- اعداد التشريعات التفسيرية التي يصدرها مجلس الوزراء في الاحوال التي يخوله القانون فيها هذا الحق .

د - الجمعية العمومية لمجلس الدولة :

اما الجمعية العمومية لمجلس الدولة ، فتختص بابداء الرأي مسبباً في المسائل الدولية والدستورية ، والتشريعية التي تحول اليها بسبب اهميتها ، من رئيس مجلس الوزراء او من احد الوزراء او من رئيس احد مجلسي البرلمان او من رئيس مجلس الدولة .

تنظيم مجلس الدولة بالقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥

لقد كشفت التجربة خلال ست سنوات خلت ، عن نواقص وعيوب كامنة في قانون مجلس الدولة رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ، دعت المشرع لاعادة النظر في تنظيم هذه المؤسسة وتعيين اختصاصاتها واصول المحاكمة لديها ، فصدر القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ .

فاصبح مجلس الدولة ، بموجب هذا القانون ، هيئة مستقلة تلحق برئاسة مجلس الوزراء^(١) وتتكون من :

(١) كان مجلس الدولة في القانون السابق وقبل تعديله بالمرسوم بقانون ١١٥ لسنة ١٩٥٢ هيئة ملحقة بوزارة العدل .

٢ - القسم القضائي

ب- القسم الاستشاري للفتوى والتشريع^(١) .
نخص لكل منها فيما يلي بحثاً موجزاً :

١ - القسم الاستشاري للفتوى والتشريع

أ- تكوينه .

كانت اختصاصات هذا القسم ، في القانون السابق ، موزعة بين قسمين هما قسم الرأي وقسم التشريع ، وكان هذا القسمان منفصلين عن بعضهما . فرأى المشرع ادماجها في قسم واحد . وقد جاء في المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ « ان الحكمة في هذا الادماج واضحة ، كشفت عنها تجارب الماضي ، ذلك ان الفتوى هي تطبيق للقوانين واللوائح القائمة ، فمن يمارسونها هم اقدر الناس على تعرف عيوب التشريعات القائمة واوجه اصلاحها ، ولن يكون التشريع الجديد كاملاً الا اذا اجتمعت خبرة الرأي الى فن الصياغة ؛ كما ان من يتولون اعداد التشريع وصياغته يكونون اعرف الناس بقصد الشارع عند تطبيق التشريع الجديد وتفسيره لدى الافداء . هذا الى ان النظام الحالي لقسم التشريع ، يجعل عمل المشتغلين فيه عملاً في طبيعته ، محدوداً في مجاله ، مما يتنافى مع تكوينهم تكويناً فنياً شاملاً » .

لهذه الاعتبارات ادمج المشرع هذين القسمين في قسم واحد اطلق عليه اسم

(١) كان هذا القسم في القانون السابق ، مكوناً من قسمين هما قسم الرأي وقسم التشريع ، وكانت تسمية احد القسمين بـ « قسم التشريع » غير موفقة ، لانها قد توحي الى الناس ان اختصاصه تشريعي . مع ان اختصاصه في الواقع استشاري فحسب .
فلما جاء القانون الجديد ، دمج القسمين المذكورين في قسم واحد واطلق عليه اسم « القسم الاستشاري للفتوى والتشريع » . وبذلك رفع كل احتمال للالتباس في ذهن القارى .

« القسم الاستشاري للفتوى والتشريع » ، وجعله يتكون من ادارات لرئاسة مجلس الوزراء^(١) والوزارات والمصالح العامة المختلفة .
ويرأس الادارة مستشار او مستشار مساعد .

اما عدد الادارات وتحديد دوائر اختصاصها ، فيعين بقرار من الجمعية العمومية للمجلس عملاً بالمادة ٣٧ من القانون رقم ١٦٥ . وقد نصت المادة ٢١ من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة على ان يتكون القسم الاستشاري للفتوى والتشريع ، من اثنتين وعشرين ادارة ، لكل من :

(١) رئاسة مجلس الوزراء وشؤون الجمهورية (٢) وزارة الداخلية (٣) وزارة الخارجية (٤) وزارة العدل (٥) وزارة الحربية (٦) المصالح العامة بالاسكندرية (٧) ديوان الموظفين وديوان المحاسبة (٨) وزارة الشؤون البلدية والقروية (٩) وزارة التربية والتعليم (١٠) الجامعات المصرية والازهرية (١١) وزارة الاوقاف (١٢) وزارة الصحة العمومية (١٣) وزارة الشؤون الاجتماعية (١٤) وزارة الارشاد القومي (١٥) وزارة المالية والاقتصاد (١٦) وزارة التجارة والصناعة (١٧) وزارة التموين (١٨) وزارة الزراعة (١٩) اصلاح الزراعي والهيئة الدائمة لاستصلاح الاراضي (٢٠) وزارة الاشغال العمومية (٢١) وزارة المواصلات (٢٢) مصلحة السكك الحديدية ومصلحة التليفونات .

ولتنسيق العمل ، نصت المادة ٣٨ من القانون على أن يجتمع رؤساء الادارات ذات الاختصاصات المتجانسة بهيئة لجان يرأسها الوكيل المساعد المختص . فحددت المادة ٢٢ من اللائحة هذه اللجان بثلاث هي :

(١) اللجنة الاولى وتشكل من رؤساء الادارات لرئاسة مجلس الوزراء^(١) وشؤون الجمهورية ولوزارات الداخلية والخارجية والعدل والحربية والمصالح العامة بالاسكندرية وديوان الموظفين وديوان المحاسبة .

(١) بعد تطبيق النظام الرئاسي في الجمهورية ، حلت رئاسة الجمهورية محل رئاسة مجلس الوزراء . لذلك ينبغي استبدال عبارة « رئاسة مجلس الوزراء » ابنا وردت في هذا البحث بعبارة « رئاسة الجمهورية » .

(٢) وتشكل اللجنة الثانية من رؤساء الادارات لوزارات الشؤون البلدية والقروية والتربية والتعليم والجامعات المصرية والازهر والاقواف والصحة العمومية والشؤون الاجتماعية والارشاد القومي .

(٣) وتشكل اللجنة الثالثة من رؤساء الادارات لوزارة المالية والاقتصاد والتجارة والصناعة والتموين والزراعة والاشغال العمومية والمواصلات ومصلحة السكك الحديدية والتليفونات والاصلاح الزراعي والهيئة الدائمة لاستصلاح الاراضي . اما الجمعية العمومية للقسم ، فتشكل من وكيل المجلس ، والوكلاء المساعدين لهذا القسم ، ومن رؤساء الادارات .

ب - وظائفه :

لا يتمتع القسم الاستشاري للفتوى والتشريع الا باختصاصات استشارية في وظيفة الافتاء ووظيفة الصياغة والاعداد .

(١) وظيفة الافتاء

فاما وظيفة الافتاء فيتولاها القسم الاستشاري بمجلس الدولة على النحو التالي:
١ - الادارات التي يتكون منها القسم الاستشاري : وهي تقوم بابداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها من رئاسة مجلس الوزراء^(١) والوزارات والمصالح العامة (مادة/٤١) .

ويجب أن تتضمن الفتوى بياناً مفصلاً للوقائع ولحكم القانون (مادة / ٣٢ من اللائحة) .

ولا بد لنا هنا من الاشارة الى ان المشرع قد الزم الادارة العامة في استطلاع رأي القسم الاستشاري مقدماً في بعض المسائل الهامة ، تحت طائلة بطلان التصرف الاداري ، على أن رأي القسم الاستشاري لا يلزم الادارة العامة ، بل هي تحتفظ بحرية التصرف ازاء رأي القسم بعد الاحاطة به .

(١) بعد تطبيق النظام الرئاسي في الجمهورية ، حلت رئاسة الجمهورية محل رئاسة مجلس الوزراء . لذلك ينبغي استبدال عبارة « رئاسة مجلس الوزراء » ابناً وردت في هذا البحث بعبارة « رئاسة الجمهورية » .

وقد عددت الفقرة الثانية من المادة ٤١/ من القانون رقم ١٦٥ هذه المسائل الهامة اذ نصت على أن « لا يجوز لاية وزارة او مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أي عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير استفتاء الادارة المختصة » .

٢ - لجنة رؤساء الادارات ، وهي تنظر في المسائل التي يلزم المشرع رئيس الادارة أن يحيلها اليها نظراً لاهميتها ، وهذه المسائل هي الآتية :
— كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل احتكار .

— صفقات التوريد والاشغال العامة وعلى وجه العموم كل عقد يرتب حقوقاً أو التزامات مالية للدولة وغيرها من الاشخاص الاعتبارية العامة أو عليها اذا زادت قيمته على خمسين الف جنيه .

— الترخيص في تأسيس الشركات التي ينص القانون على أن يكون انشاؤها بقرار من مجلس الوزراء .

— المسائل التي يرى فيها أحد المستشارين رأياً مخالفاً فتوى صدرت من إحدى ادارات القسم الاستشاري أو لجانه .

٣ - الجمعية العمومية للقسم الاستشاري ، وهي تبدي رأياً مسيئاً في المسائل الآتية :

— المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال اليها بسبب اهميتها من رئيس مجلس الوزراء او من الهيئة التشريعية او من احد الوزراء او من رئيس مجلس الدولة .

— في المسائل التي ترى إحدى اللجان رأياً فيها يخالف فتوى صدرت من لجنة اخرى او من الجمعية العمومية للقسم الاستشاري .

— في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات او بين المصالح العامة او بين الوزارات والمصالح وبين الهيئات الاقليمية او البلدية او بين هذه الهيئات .

(٢) وظيفة الصياغة والاعداد :

أما وظيفة الصياغة والاعداد ، فتتولاها ادارات القسم الاستشاري ، ولجان رؤساء الادارات ، والجمعية العمومية للقسم الاستشاري على النحو الآتي :

١ — فالادارات في القسم الاستشاري تتولى صياغة مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة ، عدا ما كان منها خاصاً بميزانية الدولة او بفتح اعتمادات اضافية او غير عادية ، وكذلك صياغة مشروعات اللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين والمراسيم وقرارات مجلس الوزراء^(١) ذات الصلة التشريعية .

٢ — بعد أن تقوم الادارة المختصة بصياغة المشروعات على النحو السابق ، يحيل رئيسها مشروعات القوانين واللوائح والقرارات التنفيذية الى لجنة رؤساء الادارات المختصة لتتولى مراجعة الصياغة .

٣ — اما الجمعية العمومية للقسم الاستشاري ، فهي مختصة بمراجعة :
— مشروعات القوانين واللوائح والقرارات التنفيذية التي تتولى اللجان صياغتها وترى احوالها الى الجمعية لاهميتها .

— التشريعات التفسيرية التي يصدر بها قرارات من مجلس الوزراء^(٢) او غيره من الهيئات في الاحوال التي يخوله القانون فيها هذا الحق .

٤ — اما التشريعات المستعجلة والمحدودة الاهمية فتقوم بمراجعتها لجنة تشكل من الوكيل المساعد المختص للقسم الاستشاري او من يقوم مقامه ، ورئيس الادارة المختص .

وبعد اعداد الفتوى او الصياغة ، يتولى رئيس الادارة إبلاغها الى رئيس مجلس الدولة ، ووكيل المجلس للقسم الاستشاري والجهات الادارية المختصة .

II — القسم القضائي

كانت ولاية القضاء الاداري ، بحسب القانون السابق الصادر في ٢ شباط

(١) تستبدل عبارة « مجلس الوزراء » برئاسة الجمهورية للسبب الوارد في الصحيفة ٦٥ من هذا الكتاب .

١٩٤٩ ، مقصورة على محكمة القضاء الاداري كدرجة وحيدة ونهائية^(١) ؛ فكانت النتيجة ان زاد عدد القضايا الواردة اليها زيادة هائلة في سني ١٩٥٢ و ١٩٥٣ و ١٩٥٤ ، فتراكمت الدعاوى لديها ، واصبح من المتعذر عليها ان تفصل في هذه القضايا بالسرعة الواجبة التي يتطلبها استقرار الاوضاع الادارية .

ثم كان الفصل في طلبات التعويض المترتبة على القرارات الادارية ، وكذلك الفصل في المنازعات الخاصة بمقود الالتزام والاشغال العامة والتوريد الادارية ، مشتركاً بين القضاء الاداري والقضاء العادي . فكان الخيار متروكاً للمدعي في هذه الطلبات وهذه المنازعات ، ان شاء قدم الدعوى بشأنها للقضاء العادي ، وان شاء قدمها للقضاء الاداري . ولا يخفى ما لهذا الاشتراك في الاختصاص من معائب اقلها التعارض في تأصيل المبادئ القانونية التي تحكم هذه الروابط .

أضف الى ذلك ان هذا النظام ينافي بمبادئ تنظيم الاختصاص القضائي وتوزيعه بين المحاكم ، هذه المبادئ التي تنضي بأن توزع الاختصاصات على المحاكم بصورة حصرية ، وان تجعلها من النظام العام ، وتلزم المتدعين بمراجعة المحكمة المختصة . وقد كان في القانون السابق عيب خطير ، فلم يكن ينص على علاج كاف لمنع التعارض والتناقض بين الاحكام الصادرة عن الدوائر المختلفة لمحكمة القضاء الاداري^(٢) .

(١) كانت ولاية القضاء الاداري في الاصل مقصورة على محكمة القضاء الاداري كدرجة وحيدة ونهائية ، الى ان انشئت المحاكم الادارية بالقانون رقم ١٤٧ سنة ١٩٥٤ . فاعطيت اختصاصاً محدوداً للفصل في المنازعات الخاصة بالترقيات والمكافآت والمعاشات المستحقة للموظفين الداخلين في الهيئة وطوائف العمال والمستخدمين خارج الهيئة او ورتة كل منهم ، على ان تكون احكامها انتهائية اذا لم تتجاوز قيمة الدعوى ٢٥٠ / جنيهاً ؛ اما اذا تجاوزت قيمتها هذا النصاب ، او كانت بمجولة القيمة ، جاز استئناف احكامها امام محكمة القضاء الاداري . (المذكرة الايضاحية للقانون ١٦٥) . غير ان هذا العلاج لم يكن كافياً ، لان اختصاص المحاكم الادارية كان مقصوراً على بعض المنازعات فقط .

(٢) لئن كان القانون رقم ٩ لعام ١٩٤٩ قد أجاز لاية دائرة من دوائر محكمة القضاء الاداري ، كما رأيت لدى النظر في احدي الدعاوى ان النقطة القانونية المقتضى البت فيها ، سبق

فأمام هذه المعايير السامنة في القانون السابق ، كان لا مناص من اعادة تنظيم القسم القضائي في مجلس الدولة بالقانون ١٦٥ لعام ١٩٥٥ ، من حيث اختصاصاته وتكوينه .

الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة

عين القانون هذه الاختصاصات بطريق التعداد وعلى سبيل الحصر ، لاطريق المعيار العام . فقد نص القانون ١٦٥ على ان يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء اداري دون غيره بالفصل في المسائل الآتية :

- ١- الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الاقليمية والبلدية .
- ٢- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين او لورثتهم .
- ٣- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة او الترقية او بمنح علاوات .
- ٤- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية .
- ٥- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات الادارية الصادرة باحالتهم الى المعاش او الاستيداع او فصلهم من غير الطريق التأديبي .
- ٦- الطلبات التي يقدمها الافراد او الهيئات بالغاء القرارات الادارية النهائية.

صدور جملة احكام بشأنها يخالف بعضها بعضاً ، او كان من رأيها الدول فيها عن مبدأ قانون قدرته احكام سابقة ، ان تأمر بتأجيل المرافعة في الدعوى واحالتها الى دوائر المحكمة مجتمعة ؛ — الا ان هذا العلاج لم يكن كافياً للسببين الآتيين :

آ — ان احالة الدعوى الى دوائر المحكمة مجتمعة لم تكن الزامية بالنسبة الى الدائرة التي تنظر في الدعوى

ب — ان دوائر المحكمة المختلفة لم تكن ملزمة بان تتبع في المستقبل قضاء الدوائر المجتمعة في نقطة قانونية معينة .

٧ - طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة اذا رفعت اليه بصفة اصلية او تبعية .

٨ - الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الادارية في منازعات الضرائب والرسوم .

٩ - المنازعات الخاصة بعبود الالتزام والاشغال العامة والتوريد الادارية او بأي عقد اداري آخر .

١٠ - الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات ادارية لها اختصاص قضائي متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص او وجود عيب في الشكل او مخالفة القوانين او اللوائح او الخطأ في تطبيقها او تأويلها - فيما عدا القرارات النهائية الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل والقرارات الصادرة من لجان قيد المحامين بالجدول العام وبقبولهم للمرافعة امام المحاكم الوطنية وتأديبهم .

وبشروط في الطلبات المنصوص عليها في البنود ٣ و ٤ و ٥ و ٦ ، أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص او وجود عيب في الشكل او مخالفة القوانين او اللوائح او الخطأ في تطبيقها وتأويلها او اساءة استعمال السلطة .

ويعتبر في حكم القرارات الادارية رفض السلطة الادارية او امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب اتخاذه وفقاً للوائح او القوانين .

ويخرج عن اختصاص مجلس الدولة هيئة قضاء اداري ، النظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة .

كذلك لا تقبل الطلبات الآتية :

- الطلبات المقدمة من اشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية .

- الطلبات المقدمة رأساً بإلغاء القرارات الادارية المنصوص عليها في البنود

٣ و ٤ و ٥ عدا ما كان منها صادراً من مجالس تأديبية ، وذلك قبل النظم منها

الى الهيئة الادارية التي اصدرت القرار المطعون فيه او الهيئات الرئيسية ،
وانتظار المواعيد المقررة للبث في هذا التظلم .
هذه هي اختصاصات مجلس الدولة بهيئة قضاء اداري ، وقد وزعها القانون
على محكمة القضاء الاداري والمحاكم الادارية .

تكوين القسم القضائي

يؤلف القسم القضائي في مجلس الدولة من :

آ - المحكمة الادارية العليا .

ب - محكمة القضاء الاداري .

ح - المحاكم الادارية .

د - هيئة مفوضي الدولة .

أولاً - المحكمة الادارية العليا :

ينص القانون ١٦٥ على ان يكون مقر هذه المحكمة في القاهرة ، وأن
يرأسها رئيس مجلس الدولة ، وان تصدر أحكامها من خمسة مستشارين .
وقد كانت الغاية من انشاء هذه المحكمة كما جاء في المذكرة الايضاحية
لقانون مجلس الدولة ، تأصيل مبادئ القانون الاداري وتنسيق قواعده ، ومنع
التناقض او التعارض بين الاحكام الصادرة عن المحاكم الادارية وهيئات محكمة
القضاء الاداري .

لذلك كانت مهمتها منحصرة في التعقيب النهائي على جميع الاحكام الصادرة
عن محكمة القضاء الاداري والمحاكم الادارية ، اذا طعن فيها رئيس هيئة
مفوضي الدولة من تلقاء نفسه او بناء على طلب ذوي الشأن ، وذلك في
الاحوال الآتية :

— اذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة للقانون او خطأ في تطبيقه
او تأويله .

— اذا وقع بطلان في الحكم او بطلان في الاجراءات اثر في الحكم .

- اذا صدر خلافاً لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم به سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع ... ويرفع الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم . ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم الا اذا أمرت المحكمة بذلك .

محكمة القضاء الاداري

مقر هذه المحكمة في القاهرة ، ويرأسها وكيل المجلس للقسم القضائي ، وتصدر أحكامها عن دوائر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين .

تختص محكمة القضاء الاداري بصفة نهائية بالفصل في الطلبات الآتية .
- الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الاقليمية والبلدية .

- الطلبات المقدمة من الموظفين الداخلين في الهيئة من الفئة العالية والضباط ، بالغاء القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة او الترقية او بمنح علاوات ، والقرارات النهائية للسلطات التأديبية ، وقرارات الاحالة الى المعاش او الاستيداع او الفصل من غير الطريق التأديبي .

وكذلك طلبات التعويض المترتبة على القرارات المذكورة ، والمنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين المذكورين او لورثتهم .

- الطلبات التي يقدمها الافراد أو الهيئات بالغاء القرارات الادارية النهائية وطلبات التعويض عن هذه القرارات ، سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية .

- الطعون المرفوعة عن القرارات النهائية الصادرة من جهات ادارية ذات اختصاص قضائي ، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل والقرارات الصادرة من لجان قيد المحامين بالجدول العام وبقبولهم لمرافعة أمام المحاكم الوطنية وتأديبهم .

- الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الادارية في منازعات الضرائب والرسوم بالاشتراك مع المحاكم الادارية على النحو المبين في قانون تنظيم الاجراءات امام مجلس الدولة .

— المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والاشغال العامة والتوريد او بأي عقد اداري آخر .

المحاكم الادارية :

مقر هذه المحاكم في القاهرة وفي الاسكندرية ، ويجوز انشاء محاكم ادارية في المحافظات والمديريات بقرار من مجلس الوزراء .
ولهذه المحاكم وكيل مساعد يعاون رئيس المجلس في القيام على تنظيمها وحسن سير العمل فيها . وتصدر الاحكام من دائرة ثلاثية برئاسة نائب على الاقل وعضوية اثنين من المندوبين الاول على الاقل .
ويكون لكل وزارة او مصلحة عامة او اكثر محكمة ادارية او اكثر يعين عددها وتحدد دائرة اختصاص كل منها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الدولة .

وتختص المحاكم الادارية بصفة نهائية بالفصل في الطلبات الآتية :

— الطلبات المقدمة من الموظفين العموميين غير الداخلين في الهيئة من الفئة العالية والضباط ، بالغاء القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة او الترقية او بمنح علاوات ، والقرارات النهائية للسلطات التأديبية ، وقرارات الاحالة الى المعاش او الاستيداع او الفصل من غير الطريق التأديبي .
وكذلك طلبات التعويض المترتبة على القرارات المذكورة ، والمنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين المذكورين اولورثتهم .
— الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الادارية في منازعات الضرائب والرسوم ، بالاشتراك مع محكمة القضاء الاداري على النحو المبين في قانون تنظيم الاجراءات امام مجلس الدولة .

هيئة مفوضي الدولة :

اوجد القانون ١٦٥ هيئة مفوضي الدولة ، وجعلها هيئة مستقلة في تكوين

القسم القضائي ، يرأسها وكيل مساعد للمجلس ، وتؤلف من مستشارين ومستشارين مساعدين ونواب ومندوبين .

ويكون مفوضو الدولة لدى المحكمة الادارية العليا من درجة مستشار مساعد على الاقل ، ولدى محكمة القضاء الاداري من درجة نائب على الاقل . ونظام هيئة المفوضين الذي أتى به القانون ١٦٥ ليس مأخوذاً عن نظام مفوضي الحكومة لدى مجلس الدولة في فرنسا ، وانما هو نظام مبتكر يجمع بين مزايائهما المقررين ونظام مفوضي الحكومة في فرنسا ، مع سلطات أخرى واسعة جداً .

فالمفوض يلعب دور المقرر اذ هو يقوم بتحضير الدعوى وتبليغها للمرافعة ، وله في سبيل ذلك الاتصال رأساً بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على البيانات والمعلومات والمستندات اللازمة في الدعوى ، وله ان يأمر باجراء تحقيق الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها ، او دخول شخص ثالث في الدعوى ، او تكليف ذوي الشأن تقديم مذكرات او مستندات تكميلية وغير ذلك من اجراءات التحقيق .

وعندما ينتهي من اعداد القضية واستكمال اوراقها وتبليغها للمرافعة ، يلعب المفوض دور مفوض الحكومة لدى مجلس الدولة الفرنسي ، اذ هو يقوم باعداد تقرير مسهب يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ، واستخلاص الرأي القانوني الذي يري صدور الحكم على مقتضاه . ومن الخير أن نشير هنا الى ان المفوض ليس مقيداً بالدفاع عن وجهة نظر الحكومة ، بل تتلخص مهمته في « الدفاع عن القانون وما يعتقد انه الصالح العام وفقاً لضميره واقتناعه الشخصي . وهذا قد يتخذ موقفاً ضد الادارة ، لأن مصلحة الدولة في ان يسود حكم القانون ولو أدى ذلك الى الحكم ضد الادارة » (١) .

(١) راجع كتاب « القضاء الاداري ورقابته لاعمال الادارة » للدكتور سليمان محمد الطاهوي

وقد منح القانون هيئة المفوضين سلطات اخرى واسعة وخطيرة هي :

١ - ان للمفوضين اقتراح التسوية الودية في المنازعات التي ترفع الى محكمة القضاء الاداري والمحاكم الادارية ، وذلك على اساس المبادئ القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الادارية العليا . فان لم تتم التسوية ، جاز للمحكمة عند الفصل في الدعوى ، ان تحكم على المعارض على التسوية بغرامة يجوز منحها للطرف الآخر ، وذلك تخفيفاً للضغط على جهات القضاء الاداري ، وحسباً للمنازعات بطريقة ميسورة وسريعة .

٢ - يختص المفوض بالفصل في طلبات الاعفاء من الرسوم القضائية .

٣ - حصر القانون برئيس هيئة مفوضي الدولة وحده ، حق الطعن امام المحكمة الادارية العليا ، في الاحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري او المحاكم الادارية ، سواء من تلقاء نفسه او بناء على طلب ذوي الشأن ان ، رأى وجهاً لذلك .

الفصل الخامس

المراحل التي مر بها القضاء الاداري السوري

قبل مولد الجمهورية العربية المتحدة

ان من يتصفح تاريخ القضاء الاداري السوري ، تستوعى انقباهه حتماً هاتان الملاحظتان :

أولاً - ان مجلس الشورى السوري ، خلال المدة القصيرة الواقعة ما بين عام ١٩١٨ و عام ١٩٤١ - تطور تطوراً كبيراً من حيث تشكيلاته واختصاصاته . ثانياً - ان هذا المجلس كان دوماً مهدداً بالزوال .

فاما من حيث تطوره ، فانه خلال الفترة الواقعة ما بين عام ١٩١٨ و عام ١٩٤١ - تطور تطوراً سريعاً حتى أصبح بمثابة المجلس الدولة الافرنسي .

وفي الواقع كان مجلس الشورى في العهد الفيصلي ، يجمع الى اختصاصه القضائي وظائف ادارية تشريعية في آن واحد . ثم انه لم يكن يتمتع الا بالقضاء المقيد justice retenue ، وكان قضاؤه مقصوراً على بعض الدعاوى فقط . وفي عام ١٩٢٥ لم يعد مجلس الشورى هيئة تساعد الحكومة في اعمالها التشريعية والادارية والقضائية ، بل أصبح محكمة ادارية فحسب ، تملك حق القضاء المفوض justice déléguée ، أي ان احكامها كانت نافذة بدون تصديقها من رئيس الحكومة ؛ ثم في عام ١٩٣٤ ، أصبح مجلس الشورى محكمة ادارية عليا ، واصبحت احكامه غير تابعة للتمييز أمام مجلس القضاة الاعلى في المفوضية العليا - كما كانت في السابق - ، وقد منحه المرسومان التشريعيان ١١ و ١٠ المؤرخان

في ٢ كانون الثاني ١٩٣٤ صفة المحكمة الاصلية في القضايا الادارية .
ثم في عام ١٩٤١ اعطي صلاحية البت في القضايا الادارية ذات الصالح الاجنبي ،
وقد كانت هذه القضايا من قبل ، من صلاحية المحاكم المدنية المختلطة ، وبهذا أصبح
اختصاصه القضائي لا يقل عن اختصاص مجلس الدولة الافرنسي .
واما من الناحية الثانية ، ناحية عدم الاستقرار ، فان مجلس الشورى الغي
خلال هذه الفترة القصيرة ثلاث مرات ، الاولى من عام ١٩٢٣ حتى عام ١٩٢٥ ،
- والثانية من عام ١٩٣٨ حتى عام ١٩٤١ - ، والثالثة في ٣١ كانون
الثاني عام ١٩٥١ .

١ - مجلس الشورى في العهد الفيصلي - قرار ٧ تشرين الاول ١٩١٨

بعد انفصال سوريا عن الامبراطورية العثمانية اثر الحرب العالمية الاولى ،
واعلان استقلالها من الحلفاء في ٦ تشرين الاول ١٩١٨ ، كان اول عمل فكر به
الامير فيصل ، عند استلام الحكم ، هو تأليف مجلس شورى يساعده في العمل .
فاتخذ قراراً في ٧ تشرين الاول حدد فيه عدد اعضاء المجلس بخمسة على الاقل ،
 وخمسة عشر على الاكثر ، وقسم المجلس الى شعبتين :

آ - شعبة التشريع والحقوق ،

ب - شعبة المالية والاشغال العامة .

وجعل على رأس كل منها نائباً عن الرئيس ، وعند تمييز احد القرارات
الصادرة عن احدى هاتين الشعبتين ، كانت تجتمع الهيئة العامة للمجلس وتبت في
القضية بصورة نهائية .

كانت وظائف مجلس الشورى متنوعة جداً ، فكانت له في آن واحد وظائف
تشريعية وادارية وقضائية .

الوظائف التشريعية :

كان مجلس الشورى يسن القوانين والانظمة الموقفة الضرورية لحسن سير

شؤون الدولة ، ويحدث الدوائر العامة ويلغيها ، ويحدد الملاكات العامة ، وينظم موازنة الدولة الخ ...

على ان قراراته هذه لم تك نافذة الا بعد تصديقها من قبل الامير .

الوظائف الادارية :

وكان ينتقي كبار الموظفين ويحدد مسؤولية رؤساء الدوائر ويراقب الاوقاف الاسلامية ويقبل الهبات الممنوحة للدولة .

الوظائف القضائية :

وكان له حق الفصل في الدعاوى الادارية المتعلقة بالضرائب ورواتب الموظفين والتقاعد والعقود الادارية وغنائم الحرب والتعويض عن الاضرار الناجمة عن الاشغال العامة الخ ...

الا ان احكامه ما كانت تصبح نافذة الا بعد تصديقها من الحاكم العسكري ؛ وبعد اعلان الملكية ، اصبح هذا التصديق منوطاً برئيس مجلس الوزراء . يتضح من هذه الوظائف ان مجلس الشورى الفيصلي انما كان هيئة تساعد الملك في الامور التشريعية والادارية والقضائية ، عن طريق الشورى - أي عن طريق ابداء الرأي .

§ ٢ - مجلس الشورى لعام ١٩٢٥

ان مجلس الشورى الفيصلي لم يدم طويلاً بعد الاحتلال الفرنسي . فقد الغي في اواخر عام ١٩٢٢ واعطيت وظائفه لمجلس المديرين . ولما توحدت دولتا دمشق وحلب وتألفت منها الدولة السورية في اواخر عام ١٩٢٤ ، اعيد احداث مجلس الشورى بموجب القرار الصادر برقم ١٣ وتاريخ ٢٩ كانون الثاني ١٩٢٥ ، وقد حدد القرار ان الصادران بتاريخ ٩ شباط ١٩٢٥ ورقمي ٢٤ و ٢٥ تشكيلاته واختصاصاته التي يمكن تلخيصها بما يلي :

- ١ - يتألف مجلس الشورى من رئيس وخمسة أعضاء أحدهم افرنسي .
- ٢ - وظائفه قضائية بجهة تنحصر في الدعاوى الادارية دون الامور التشريعية .
- ٣ - كانت قراراته تابعة للتمييز لدى «مجلس القضايا الاعلى في المفوضية العليا»
- ٤ - كان يخرج عن اختصاصه النظر في القرارات الصادرة عن رئيس الدولة لان النظر في هذه القرارات كان يعود الى مجلس القضايا الاعلى في المفوضية العليا .
- ٥ - وكذلك كانت تخرج عن اختصاصه القضايا الادارية ذات الصالح الاجنبي ، لانها كانت من اختصاص المحاكم المدنية المختلطة بموجب المادة الاولى من القرار ٢٠٢٨^(١) .

٣- مجلس الشورى لعام ١٩٣٥^(٢)

في عام ١٩٣٤ ، شعرت الحكومة بضرورة اعادة تنظيم مجلس الشورى على أسس جديدة مأخوذة عن مجلس الدولة الافرنسي ، فأصدرت المرسومين التشريعيين برقمي ١١٠١٠ وتاريخ ٦ كانون الثاني ١٩٣٤ ، جعلت بهما لمجلس الشورى الجديد

(١) اثبتت مناقشة حادة بهذا الصدد . فتساءل المحامون وبعض القضاة عما اذا كانت المادة الاولى من القرار ٢٠٢٨ لم تلغ بالقرار ٢٤ تاريخ ٩ شباط ١٩٢٥ « المتضمن احداث مجلس الشورى » الذي صدر عن رئيس الحكومة السورية وصدق عليه المفوض السامي . فكانت النتيجة ان قررت المحكمة المختلطة بدمشق اختصاصها للسببين الآتيين :

اولا — ان القرار ٢٤ ينص على احداث محكمة ادارية محلية ، ولا ينص على احداث محكمة لها صلاحية الفصل في القضايا ذات الصالح الاجنبي .

ثانيا — ان قرار رئيس الدولة السورية لا يمكن ان يلغي او يعدل قرار المفوض السامي ،

(٢) اثن كان المرسومان التشريعيان المتعلقان باعادة تنظيم مجلس الشورى صدرا بتاريخ ٦ كانون الثاني ١٩٣٤ — الا انها لم يوضعا موضع التنفيذ الا اعتباراً من تاريخ ١ كانون الثاني ١٩٣٥ ولذلك آثرنا جعل العنوان على الشكل التالي (مجلس الشورى لعام ١٩٣٥ —)

صفة محكمة إدارية عليا تصدر أحكاماً قطعية^(١)، كما منحتها اختصاصات استشارية علاوة على اختصاصاته القضائية الواسعة .

١ — تشكيلة مجلس الشورى لعام ١٩٣٥

يتألف مجلس الشورى — بحسب المرسوم التشريعي الصادر برقم ١٠ تاريخ ٦ كانون الثاني ١٩٣٤ المعدل بالمرسوم التشريعي الصادر برقم ٨٦ وتاريخ ٤ تشرين الأول ١٩٣٤ — من الرئيس والمستشار الأفرنجي لدى محكمة التمييز والمستشار التشريعي لدى الجمهورية السورية وعضوين أصليين — يضاف إليهم في بحث الأمور الاستشارية ستة أعضاء منتدبين من كبار الموظفين الإداريين .

٢ — اختصاصات الاستشارية:

يؤدي مجلس الشورى رأيه :

١ — في مشاريع القوانين والاقتراحات القانونية ومشاريع المراسيم والأنظمة التي يحيلها إليه مجلس الوزراء ،

٢ — في أنظمة الإدارة العامة .

وله أن يقوم بناء على تكاليف من الحكومة — بوضع صيغة مشاريع القوانين والأنظمة ؛ وبصورة عامة لمجلس الشورى أن يبت — من الناحية الاستشارية — في كل المسائل الحقوقية التي تحيلها إليه الحكومة .

إلا أن هذا الاختصاص الواسع لم يمارسه مجلس الشورى فعلاً، لأن الحكومة

(١) أن أحكام مجلس الشورى لم تعد تابعة للتمييز أمام مجلس القضاة الأعلى في المفوضية العليا — كما كانت من قبل .

لم تطلب رأيه في شيء ، ولم تحل اليه أي مشروع قانوني أو تنظيمي ، وقد بقي هذا الاختصاص نظرياً فحسب .

٣- الاختصاصات القضائية :

ان قضاء مجلس الشورى أصبح يشمل جميع القضايا ذات الطابع الاداري ، فقد توسعت صلاحيته وتحددت .

فاختصاصات مجلس الشورى القضائية كما حددها المرسوم التشريعي ذو الرقم ١٠ (في المواد ٣٥ حتى ٤١) هي على نوعين :

٢- اختصاص عام :

يكون مجلس الشورى بمقتضاه ، المحكمة الاصلية في جميع القضايا ذات الطابع الاداري الصرف ؛ وهذا يعني أن كل دعوى ذات طابع اداري صرف لم يعين لها القانون محكمة ادارية خاصة - ، هي من اختصاص مجلس الشورى .

٢- اختصاصات خاصة :

تجعل مجلس الشورى صالحاً للنظر بشكل خاص في الدعاوى التالية :

- دعوى الالغاء لتجاوز حدود السلطة ،
- دعوى تفسير المقررات الادارية وتقدير مشروعيتها ،
- دعوى المسؤولية الادارية ،
- دعوى رواتب الموظفين وتعويضاتهم وتقاعدهم ،
- دعوى الضرائب المباشرة ،
- دعاوى العقود الادارية ،
- دعاوى شغل الاملاك العامة ،
- الاعتراضات على صحة انتخابات المجالس الاقليمية والمحلية
- الدعاوى التمييزية ضد قرارات اللجان التأديبية .

فهذه الاختصاصات التي ذكرناها لم تكن تقل مبدئياً عن اختصاصات مجلس الدولة الافرنسي ، لولا ثلثة واحدة خطيرة ، هي بقاء القضايا الادارية ذات الصالح الاجنبي من صلاحية المحاكم المدنية المختلطة ...

§ ٤ — الغرفة الادارية

لدى محكمة التمييز في عام ١٩٣٨

بتاريخ ١٣ نيسان ١٩٣٨ صدر القانون ذو الرقم ٣٦ ، فالقى مجلس الشورى اقتصاداً بالنفقات ، واقام مقامه غرفة ادارية في محكمة التمييز^(١) مؤلفة من رئيس وعضوين ، على ان يقوم بالنيابة العامة المدعي العام لدى محكمة التمييز .

ان هذا القانون اعطى الغرفة الادارية جميع الصلاحيات القضائية لمجلس الشورى الملغى ، كما ورد في المرسومين الصادرين برقي ١٠ و ١١ وتاريخ ٢ كانون الثاني ١٩٣٤ — ، ماعدا دعاوى الغاء المراسيم لتجاوز حدود السلطة ، فقد جعلها من اختصاص محكمة التمييز ببيتها العامة .

غير ان حجب مجلس الشورى لم يدم طويلا ، فأعيد الى الوجود في عام ١٩٤١ بعد ان ظهر للجميع فشل التجربة التي أقدمت عليها الحكومة السورية في سنة ١٩٣٨ .

ان التوفير والاقتصاد بالنفقات — وقد كانا من اسباب الغاء مجلس الشورى — لم يتحققا خلافاً لما كانوا يتوقعون ، اللهم الا مبلغ ضئيل جداً هو بدل ايجار البناء الذي كان مخصصاً لمقر مجلس الشورى .

(١) ان القانون ذا الرقم ٣٦ يذكرنا بالقانون اللبناني المؤرخ في ٢٠ اذار سنة ١٩٢٨ الذي كان القى مجلس الشورى اللبناني ، وجعل القضاء الاداري من اختصاص محكمة التمييز اللبنانية .

٥ - مجلس الشورى لعام ١٩٤١

بعد فشل التجربة التي دامت ثلاث سنين - من ١٢ نيسان ١٩٣٨ حتى ٢ نيسان ١٩٤١ - فكر المشرع باعادة مجلس الشورى الى الوجود واضعاً نصب عينيه امرين :

اولاً - ايجاد مجلس شورى لا ترهق نفقاته كاهل الخزينة ،
ثانياً - تبني ما كان من الاحكام الواردة في المرسومين التشريعيين ١١٠ و ١١١ - ،
سبباً في نجاح مجلس الشورى لعام ١٩٣٥ .

١ - تشكيل مجلس الشورى :

اصدر المفوض السامي لدى الجمهورية السورية بتاريخ ٢ نيسان ١٩٤١ القرار
الرقم ٧٢/ل.ر اعاد بموجبه مجلس الشورى السوري ، وحدد اختصاصاته
واصول المحاكمة لديه . ويتألف مجلس الشورى بحسب القرار ٧٢/ل.ر من رئيس
وثلاثة اعضاء ومقررين ، ويقوم المستشار التشريعي لدى الجمهورية السورية
بوظيفة مفوض الحكومة لدى هذا المجلس .

٢ - اختصاصاته

أ - الاختصاصات الاستشارية . -

يؤخذ رأي مجلس الشورى :

١ - بصورة الزامية

- في جميع مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية الموضوعة من قبل الحكومة ،
- في جميع الاحوال المنصوص عليها في القوانين المرعية .

٢ - بصورة اختيارية

- في جميع مشاريع النصوص التنظيمية او العقدية التي تتعلق بالنشاط الاداري ، وفي كل مشاريع البلاغات والتعليقات الادارية ذات الصلة العامة ؛
- في تنازع الاختصاص فيما بين السلطات الادارية المختلفة .

ب - الاختصاصات القضائية

ان مجلس الشورى بحسب المادة ٣٠ من القرار ٧٢/ل.ر هو محكمة أصلية في القضايا ذات الطابع الاداري ، ويبت في جميع القضايا المتعلقة باحداث المرافق العامة وتنظيمها وسيرها ؛

وهو محكمة استئنافية بالنسبة للاحكام الصادرة بالدرجة الاولى عن المحاكم الادارية ، ومحكمة تمييزية بالنسبة للاحكام الصادرة بالدرجة الاخيرة ؛ وينظر على الاخص في الدعاوى التالية :

— طلبات التعويض عن الاضرار الناجمة عن تنفيذ الاشغال العامة او المرافق العامة ؛

— دعاوى العقود والمشتريات والمناقصات والامتيازات المعقودة من قبل الادارات العامة لتأمين سير المرافق العامة ؛

— دعاوى الضرائب المباشرة ؛

— دعاوى شغل الاملاك العامة ؛

— دعوى الالغاء لتجاوز حدود السلطة ؛

— دعاوى الاعتراضات على صحة انتخابات المجالس الادارية المحلية ؛

— دعاوى الغاء المقررات التأديبية ؛

— دعوى تفسير العقود الادارية او تقدير مشروعيتها .

هذا وقد اعطي مجلس الشورى بالقرار ٨٢/ل.ر المؤرخ في ٩ نيسان ، صلاحية البت في القضايا الادارية ذات الصالح الاجنبي ، وبذلك وضع حد نهائي لحرق مبدأ فصل السلطات .

ج - اصول المحاكمة لدى مجلس الشورى :

لقد حدد القرار ٧٢/ل.ر اصول المحاكمة لدى مجلس الشورى بشكل واضح ، لالبس فيه ولا غموض ، اللهم الا ما كان ناشئاً عن اخطاء الترجمة من اللغة الفرنسية الى اللغة العربية ، ولم يغفل عن ذكر طرق المراجعة ضد قرارات مجلس الشورى ، فذكر الاعتراض واعتراض الغير واعادة المحاكمة وطلب التصحيح ؛ كما انه اوجد اصولاً موجزة لبعض الدعاوى .
وبالجملة كانت القرار ٧٢/ل.ر موفقاً ، وكان من نتائجه نجاح مجلس الشورى في اعماله .

§ ٦ - مجلس الشورى لعام ١٩٤٦

بتاريخ ٤ حزيران ١٩٤٦ ، خول المجلس النيابي السوري السلطة التنفيذية حق اصدار مراسيم اشتراعية ، من اجل وضع ملاكات جديدة لمختلف الوزارات والادارات العامة في الدولة ، فاعتمدت الحكومة هذه الفرصة ، ولم تكتف بوضع ملاك مجلس الشورى فحسب ، بل تجاوزت السلطة الممنوحة لها بقانون التحويل ، واصدرت مرسوماً اشتراعياً برقم ٤٦ وتاريخ ٧ تشرين الاول ١٩٤٦ يتضمن - الى جانب ملاك مجلس الشورى - اختصاصاته واصول المحاكمة لديه ^(١) .

ان احكام هذا المرسوم التشريعي مأخوذة عن القرار ذي الرقم ٧٢/ل.ر

(١) ان القانون الصادر عن المجلس النيابي برقم ٢٦٩ وتاريخ ٤ حزيران ١٩٤٦ خول السلطة التنفيذية حق اصدار مراسيم اشتراعية من اجل وضع ملاكات جديدة « ومن جملتها ملاك مجلس الشورى » ، لامن اجل صلاحيات هذا المجلس واصول المحاكمات لديه ، ولاتدخل اصول المحاكمات ضمن مفهوم ملاكات الادارات العامة .

المؤرخ في ٢ نيسان ١٩٤١ ، ولا تختلف عنه الا من ناحية الصياغة (١) وفي النقاط التالية :

١ - ان المرسوم التشريعي ذا الرقم ٤٦ أوجد في مجلس الشورى ثلاث شعب :
شعبة القضاء الاداري ، شعبة التشريع وهي تقوم بوضع مشاريع القوانين ، وشعبة
الرأي وهي تبدي رأيها في جميع الامور التي تخيلها اليها مختلف الادارات
العامة في الدولة .

٢ - لا يمارس مجلس الشورى اختصاصه الاستشاري - بموجب المرسوم
الاستراعي ذي الرقم ٤٦ - الا بناء على طلب الدوائر الحكومية ، وهذا يعني
ان الدوائر المذكورة لم تعد مازمة بأخذ رأي مجلس الشورى في بعض الامور .

٣ - أما من الناحية القضائية ، فان المرسوم الاستراعي ذا الرقم ٤٦ :
أ - أقصى عن اختصاص مجلس الشورى القضايا والاحكام والمقررات
الادارية التي نصت القوانين صراحة على أنها غير قابلة لطريق من طرق المراجعة
(الفقرة ٤ من المادة ٥ من المرسوم الاستراعي ذي الرقم ٤٦) .

ب - أقصى عن اختصاصه ما استثناه القانون ذو الرقم ٢٧٢ المؤرخ في ٦
حزيران ١٩٤٦ المتعلق بالاستملاك .

غير ان هذه التحديدات في الاختصاص كانت مرعية في عهد القرار ذي الرقم
٧٢/ل.ر عملاً بالمبادئ الحقوقية العامة وبدون حاجة لنص صريح .

ج - ان مجلس الشورى - بحسب المادة التاسعة من المرسوم الاستراعي
رقم ٤٦ - لم يعد يفصل تمييزاً بالمقررات الصادرة عن لجان الموظفين التأديبية ،
اذ أنه اصبح هو الذي يقوم بوظائف هذه اللجان ويحكم بالدرجة الاولى
والاخيرة - الموظفين ذوي المراتب الثانية فما دون من الناحية المسلكية .

(١) ان صياغة القرار ذي الرقم ٧٢ / ل.ر تمتاز على صياغة المرسوم التشريعي ذي الرقم ٤٦
بدقتها ووضوحها .

اما الموظفون ذوو المراتب الاولى والممتازة والاستثنائية ، فانهم يحاكمون مسلكياً امام مجلس القضاء الاعلى . غير ان المادة التاسعة المذكورة ما لبثت ان الغيت بالقانون ذي الرقم ٢٩٥ / المؤرخ في ١٢/٢٦/١٩٤٩ ، وعادت الى مجلس الشورى صلاحيته التمييزية في القضاء التأديبي ، وبهذا لم يعد من فرق جوهرى بين المرسوم التشريعي ذي الرقم ٤٦ وبين القرار ٧٢ / ل. ر من ناحية الاختصاصات القضائية لمجلس الشورى .

غير ان هذا المرسوم التشريعي لم يدم طويلاً، فقد ألغي بتاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ وحل محله المرسومان التشريعيان الصادران برقم ٧١ و ٧٢ اللذان تضمنتا ملاك مجلس الشورى وحددا اختصاصاته واصول المحاكمة لديه .

٧ - مجلس الشورى لعام ١٩٤٧

بتاريخ ٤ حزيران ١٩٤٦ ، خول المجلس النيابي السوري السلطة التنفيذية حق اصدار مراسيم اشتراعية ، من اجل وضع ملاكات جديدة لمختلف الوزارات والادارات العامة في الدولة . فاصدرت الحكومة سلسلة من المراسيم الاشتراعية، لهذه الغاية ، ومن جملتها المرسوم الاشتراعي رقم ٤٦ تاريخ ١٠/٧/١٩٤٦ ، وهو يحدد ملاك مجلس الشورى ويتضمن الغاء صريحاً للقرار ٧٢ / ل. ر وجميع تعديلاته ^(١) .

وبما ان المراسيم الاشتراعية يجب ان تقتزن بتصديق السلطة التشريعية ، فقد اُحيلت الملاكات الى المجلس النيابي ، فألف لجنة للملاكات دقت في نصوص المراسيم المذكورة ، ثم فوض المجلس النيابي الحكومة من جديد بموجب القانون

(١) ان القانون الصادر بتاريخ ٤ حزيران ١٩٤٦ خول السلطة التنفيذية حق اصدار مراسيم اشتراعية من أجل وضع ملاكات جديدة لمختلف الوزارات والادارات العامة - ومن جملتها مجلس الشورى - ولم ينو لها حق تحديد صلاحية مجلس الشورى واصول المحاكمة لديه .

رقم ٣٢٦ تاريخ ١٩٤٧/٥/٢١ — حق اصدار مراسيم اشتراعية بمشاريع قوانين الملاكات التي اقترتها لجنة الملاكات، مع مشاريع القوانين المتعلقة بمجلس الشورى والآثار والاقواف ، على ان تعرض هذه المراسيم الاشتراعية على مجلس النواب في دورة آذار عام ١٩٤٨ .

وبناء على هذا التفويض ، قامت الحكومة باصدار سلسلة جديدة من المراسيم الاشتراعية ، ومنها المرسومان التشريعيان رقم ٧١ و ٧٢ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ ، وهذان المرسومان يستندان احكامهما من القرار ٧٢/ل.ر. وان كانا يختلفان عنه بالصياغة (اذ ان صياغتهما مليئة بالاختفاء والتناقض) .

مجلس الشورى^(١)

بحسب المرسومين الاشتراعيين ٧١ و ٧٢ المؤرخين في

— ٣٠ حزيران ١٩٤٧

١ — تعريفه :

ان المادة الاولى من المرسوم التشريعي ذي الرقم ٧١ وتاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ عرفت مجلس الشورى السوري بأنه « هيئة ادارية عليا تحكم في القضايا

(١) ان هذا الاسم كان يصح استعماله في العهد الفيصلي للدلالة على الهيئة التي كانت تساعد الملك في الامور التشريعية والادارية والقضائية عن طريق ابداء الرأي . اما الان وقد اصبح لهذه الهيئة اختصاصات قضائية واختصاصات استشارية ، فلم يعد من الجائز استعمال هذه الكلمة في القوانين ، لانها قد توحى الى القاريء ان ليس لهذا المجلس غير الاختصاص الاستشاري . لئلا كان من المستحسن ان يستعمل في التشريع اسم مجلس الدولة تقلا عن الاصطلاح الافرنسي Conseil d'Etat . على اننا سنستعمل في ابجائنا اصطلاح « مجلس الشورى » كما ورد في التشريع السوري .

الادارية وتتولى دراسة مشاريع القوانين وابداء الرأي في الاختلافات والشؤون الادارية « (١) .

وان هذا التعريف « هيئة ادارية عليا تحكم في القضايا الادارية » لم يرد على سبيل الصدفة ، فلا محل للصدفة في التشريع وفي الحقوق ، وانما ورد في محله ليرفع التناقض في التشريع السوري ، ويتم ما ورد في المادة السادسة من القرار ٥/ل.ر المؤرخ في ١٠/١/١٩٣٦ ، هذه المادة التي تمنع السلطة القضائية من دعوة الهيئات الادارية امامها لمحاكمتها بسبب ممارستها وظائفها (٢) .

فلو ان مجلس الشورى سلطة قضائية ، اذن لا تمتنع عليه حق القضاء على الهيئات الادارية بسبب اعمالها الوظيفية ، عملا بحكم المادة السادسة من القرار ٥/ل.ر ، وبمبدأ فصل السلطات ؛ ولكن مجلس الشورى - باعتباره هيئة ادارية عليا حسبما ورد في التعريف - يملك حق القضاء على الهيئات الادارية دون ان يخرج مبدأ فصل السلطات .

على ان فائدة تعريف مجلس الشورى على النحو الذي رأيناه ، تظهر لنا في ناحية اخرى ؛ فهذا التعريف يحدد لنا مدى الاختصاص القضائي لمجلس الشورى ؛ فعبارة « تحكم في القضايا الادارية » تقصر قضاء مجلس الشورى على كل ما هو عقد او عمل اداري فقط ، وتخرج عن اختصاصه كل عمل او عقد ذي صبغة تشريعية او قضائية .

٢ - مقررته وارتباطه :

مجلس الشورى مقره في دمشق ، وقد ربط برئاسة مجلس الوزراء بغية تقوية

(١) ان كلمة الاختلافات المذكورة في هذه المادة انها يقصد بها الخلافات التي قد تنشأ عن تنازع الصلاحية فيما بين السلطات الادارية ، ولا يقصد بها تنازع الاختصاص بين القضائي المدني والاداري الذي هو من اختصاص محكمة الخلافات .

(٢) المادة السادسة من القرار ٥/ل.ر تنص على انه « لا يجوز ان تشوش ادارة المحافظة وبنوع عام ادارة جميع المناطق الادارية بأي عمل كان من السلطة القضائية ، وعليه فلا يجوز لهذه السلطة ان تستحضر امامها الهيئات الادارية بسبب قيام هذه الهيئات بوظائفها » .

طابعه الاداري ، وعدم ترك اية صلة له - ولو شكلية - بالقضاء العادي (١) .

٣ - تشكيل مجلس الشورى :

يتألف مجلس الشورى السوري من رئيس مجلس الشورى ، والنائب العام وأربعة اعضاء موزعين على دائرتين هما دائرة القضاء ودائرة التشريع والرأي (٢) .

فأما دائرة القضاء فهي تمارس جميع السلطات والاختصاصات التي خولها ايها المرسومان التشريعيان رقم ٧١ و ٧٢ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ - اي تنظر في مختلف الدعاوى الادارية التي سنبجتها .

وأما دائرة التشريع والرأي فهي تدرس مشاريع القوانين وما هو بحكمها ومشاريع الانظمة التي تتضمن احكاماً تشريعية ؛ وتبدي رأيها فيما تطلبه الدوائر الحكومية عن طريق رئاسة مجلس الوزراء بشأن الخلافات في الاختصاص وممارسة الصلاحيات بين الدوائر الحكومية (٣) .

وتتألف كل دائرة في مجلس الشورى من رئيس وعضوين ، وتتألف الهيئة العامة من رئيس مجلس الشورى والاعضاء كافة . ويشغل النائب العام مقام النيابة العامة في دائرة القضاء وفي الهيئة العامة .

ورئيس مجلس الشورى هو الذي يرأس دائرة القضاء ، وله ان يرأس الدائرة الاخرى ، وهو يمارس صلاحيات الامين العام بالنسبة لمجلس الشورى

(١) كان مجلس الشورى في فرنسا - الى ما قبل عام ١٩٤٥ ، مربوطاً بوزير العدل ، اما في عام ١٩٤٥ فقد ربط برئاسة مجلس الوزراء .

(٢) كان من المستحسن تسمية هذه الدائرة بدائرة الرأي ، لان تسميتها بدائرة التشريع قد توحي الى الناس ان اختصاصها تشريعي ، مع ان اختصاصها في الواقع استشاري فحسب .

(٣) « الخلافات في الاختصاص وممارسة الصلاحيات بين الدوائر الحكومية » — لا تعني تنازع الاختصاص الذي هو من اختصاص محكمة الخلافات . وانما تعني الخلافات الناشئة عن تنازع الصلاحيات فيما بين البلطات الادارية .

وموظفيه ، ويوزع الاعضاء على الدائرتين ، ويكمل باعضاء الهيئة الواحدة نصاب الهيئة الاخرى عند الحاجة .

ولرئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع وزير العدل ، ان يكلف احد قضاة التمييز إكمال النصاب في دائرتي مجلس الشورى .

٤ - في انتقاء رئيس واعضاء مجلس الشورى :

يشترط في رئيس مجلس الشورى والنائب العام والعضوين ^(١) ، ان يكونوا حائزين على شهادة الحقوق او شهادة المدرسة الملكية في الآستانة ممن بلغوا الخامسة والثلاثين من عمرهم ، ويعينون انتقاء بمرسوم بناء على قرار مجلس الوزراء من :

أ - الامناء العامين

ب - الوزراء المفوضين

ج - المديرين العامين

د - المحافظين

هـ - قضاة محكمة التمييز واعضاء ديوان المحاسبات والقضاة الذين يجوز تعيينهم اعضاء لمحكمة التمييز .

و - رؤساء كليات الحقوق وأساتذتها من المرتبة الثانية فما فوق

ز - المديرين والمفتشين الاساسيين ^(٢) .

(١) يوجد في مجلس الشورى اربعة اعضاء لا عضوان فقط ، فلماذا حصرت الشروط بعضوين فقط دون باقي الاعضاء ؟ هل معنى ذلك ان عضوي دائرة الرأي لا يشترط فيها الشروط المطلوبة في العضوين الاخرين ؟ لا ، وكل ما هنالك ان خطأ في الصياغة كان منشؤه ان دائرة القضاء مؤلفة من الرئيس وعضوين ؛ وان دائرة الرأي لم يكن لها عمل « اذا لم يكن يؤخذ رأي مجلس الشورى في شيء » ، وان عدد الاعضاء اثناء صياغة المرسوم التشريعي رقم ٧١ كان اثنين فقط ، فها عن بال واضع مشروع المرسوم ان المشروع حدد عدد الاعضاء باربعة : اثنين لدائرة الرأي واثنين لدائرة القضاء ، — والغالب انه خطأ مطبعي .

(٢) هذه الشروط لا تتفق مع حاجات القضاء الاداري ولا مع الاسباب الجوهرية =

أما من حيث الوضع الحقوقي ، فإن الرئيس والاعضاء والنائب العام في مجلس الشورى يعتبرون في وضع الرئيس الاول والقضاة والنائب العام في محكمة التمييز مرتبة وراتباً ، ويتمتعون بالحصانة التي يتمتع بها القضاة انفسهم .

٥ - مميزات قضاء مجلس الشورى :

١ - قضاء أعلى : ان مجلس الشورى قضاء اداري أعلى ، اي انه أعلى محكمة في سلم المحاكم الادارية ، وقراراته قطعية غير قابلة لطريق من طرق المراجعة لدى أية محكمة أخرى .

٢ - قضاء عام : ان قضاء مجلس الشورى عام ، فتدخل في قضائه كل المنازعات التي تكون الادارة طرفاً فيها والتي تكون طبيعتها ادارية ، سواء نشأ النزاع ضمن البلاد السورية او في البلاد الاجنبية ، وبعبارة أخرى ليس هناك دعوى ماهيتها ادارية الا وينظر فيها مجلس الشورى بداية او استثناءً او تمييزاً .

٣ - قضاء عادي : ان قضاء مجلس الشورى عادي ، وهذا يعني ان كل دعوى ماهيتها ادارية ولم يعين لها القانون محكمة ادارية خاصة ، - هي من اختصاص مجلس الشورى .

٤ - قضاء بالدرجة الاولى ، وقضاء استثنائي وقضاء تمييزي : ان قضاء مجلس الشورى له طابع خاص ، فهو يجمع في آن واحد اختصاصات ثلاثة لا تجتمع عادة في محكمة أخرى ، فهو في بعض الدعاوى يحكم بالدرجة الاولى والاخيرة ، وفي البعض الآخر يحكم استثناءً ، وفي القسم الثالث يدقق تمييزاً .

وقد نصت المادة الخامسة من المرسوم التشريعي رقم ٧١ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ ، على « ان دائرة القضاء في مجلس الشورى هي المحكمة الاصلية التي تبت في

التي اوجد من اجلها القضاء الاداري ، لان العضوية في مجلس شورى الدولة تستوجب ان يتوفر في العضو شرط الكفاءة في علم الحقوق الادارية وأصولها والخبرة في حاجات الادارة ومستلزماتها ومقتضياتها .

جميع القضايا والاحكام^(١) والمقررات الادارية .

«وهي المرجع الاستثنائي للمقررات^(٢) الادارية الصادرة بالدرجة الاولى^(٣)،
«وهي المرجع التمييزي للمقررات^(٢) الادارية الصادرة بالدرجة الاخيرة^(٣)».

٦ - انواع الدعاوى الادارية التي تقام امام مجلس الشورى :

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

١ - دعاوى الالغاء : بسبب تجاوز حدود السلطة - recours en annulation pour excès de pouvoir

تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ في مادته السابعة اذ قال :

«تبت دائرة القضاء في دعاوى الغاء المراسيم والقرارات الادارية التي تصدرها

(١) ان هذه المادة مشوشة ومتناقضة ، فهي تتضمن ان دائرة القضاء في مجلس الشورى هي المحكمة الاصلية .. في الاحكام .. الادارية .

ومن المعلوم ان عبارة « المحكمة الاصلية » تفيد ان هذه المحكمة اول من يضع يده على الدعوى . فكيف نؤلف اذن بين هذه العبارة وكلمة « الاحكام » التي في مفهومها الحقوقي لا تكون صادرة الا عن محكمة . كان الاصح ان يقال .. هي المحكمة الاصلية التي تبت في جميع القضايا والمقررات الادارية التي لم يعين لها القانون محكمة ادارية خاصة ، -- وان يستغنى عن الفقرة السادسة من المادة السادسة من المرسوم التشريعي رقم ٧١ / المذكور .

(٢) هنا كان يجب استعمال كلمة (الاحكام) بدلا من (القرارات) .

(٣) ذكرت هذه المادة ان دائرة القضاء في مجلس الشورى هي المرجع الاستثنائي او التمييزي للمقررات الادارية الصادرة بالدرجة الاولى او الاخيرة - وسكنت عن الهيئة التي يجب ان تكون هذه المقررات صادرة عنها ، -- مع ان بيان ذلك ضروري . فكان يجب مثلا ان تنص هذه المادة :

« وهي المرجع الاستثنائي للاحكام الادارية الصادرة بالدرجة الاولى عن المحاكم الادارية او ما هو بحكمها .

« وهي المرجع التمييزي للاحكام الادارية الصادرة بالدرجة الاخيرة عن المحاكم الادارية او ما هو بحكمها .

السلطات الادارية، سواء تعلقت بالافراد او بالانظمة، وذلك بسبب تجاوزها السلطة.

٢- دعاوى القضاء الكامل: recours de pleine juridiction وقد نصت

المادة السادسة من المرسوم التشريعي رقم ٧١ على بعض هذه الدعاوى فذكرت:

- دعاوى التعويض عن الاضرار الناجمة عن الاشغال العامة او عن تنفيذ

الخدمات العامة - (أي المرافق العامة) ؛

- دعاوى العقود والمشتريات والمناقصات والامتيازات الادارية التي تعقدتها

الادارات العامة للمصلحة العامة ؛

- دعاوى الضرائب المباشرة ؛

- دعاوى رواتب الموظفين والمستخدمين العامين والمعاشات التقاعدية والتعويض ؛

- الدعاوى المنبثقة عن شغل الاملاك العامة ؛

ويضاف الى هذه الدعاوى، جميع الدعاوى الادارية التي لم يعين لها القانون

محكمة ادارية خاصة .

٣ - دعاوى التفسير ودعاوى تقدير مشروعية المقررات الادارية :

recours en interprétation ou en appréciation de validité des

décisions administratives : وقد ذكرت المادة ١١ من المرسوم التشريعي

رقم ٧١ دعاوى التفسير فقط اذ قالت :

« عندما ترى المحاكم العدلية أن في الدعاوى التي لديها، قراراً او عملاً يحتاج

الى تفسير اداري، فعليها ان ترجيئ البت فيها ، وتمهل الفريق المستعجل لمراجعة

دائرة القضاء في مجلس الشورى للبت في القضية » .

على ان دعاوى تقدير مشروعية المقررات الادارية ، وان اغفل ذكرها في

المرسوم التشريعي رقم ٧١^(١) ، تبقى من اختصاص مجلس الشورى لان المادة

٤ بفقرتها الثالثة تشير الى هذه الدعاوى .

(١) اجملت المادة ١١ ذكر صلاحية مجلس الشورى في تقدير صحة القرارات الادارية،

وهذا الاغفال ناشئ عن ان القرار ٧٢ ر. (سقط منه سهواً ذكر « تقدير صحة القرارات »)

٨§ - إلغاء مجلس الشورى وأحداث المحكمة العليا

في الدستور السوري لعام ١٩٥٠

ان الدستور السوري الذي اقرته الجمعية التأسيسية في الخامس من شهر ايلول ١٩٥٠ نص في مادته الـ ١٠٨ على ان يمارس القضاء في الدولة :

١ - المحكمة العليا ،

٢ - محكمة التمييز ،

٣ - المحاكم الاخرى .

ولم يأت على ذكر مجلس الشورى .

ثم نص في الفقرة (هـ) من المادة ١٢٢ على ان « تنظر المحكمة العليا وتبت بصورة مبرمة ... بطلب ابطال الاعمال والقرارات الادارية والمراسيم .

فيفهم من هاتين المادتين :

أولاً - ان الدستور الجديد الغى مجلس الشورى الغاء ضمناً .

ثانياً - انه أحدث محكمة عليا تمارس الى جانب قضاائها الدستوري ، قضاء ابطال الاعمال والقرارات الادارية الذي كان فيما سبق من اختصاص مجلس الشورى ثالثاً - انه لم يذكر شيئاً عن القضاء الاداري الكامل ، فلم يجعله من اختصاص المحكمة العليا ، ولم يبين لنا مرجعاً خاصاً صالحاً للنظر فيه . فيستنتج من ذلك ان الدستور الجديد انما جعل القضاء الاداري الكامل من اختصاص المحاكم العادية .

= فأتى المرسوم التشريعي رقم ٤٦ فذكر صلاحية تفسير القرارات الادارية نقلاً عن القرار ٧٢/لر. دون الانتباه الى السهو الواقع ، ثم أتى المرسوم التشريعي رقم ٧١ فأبقى ما كان على ما كان . هذا مع العلم بأن قانون اصول المحاكمة لدى مجلس الشورى يستنتج منه ان تقدير صحة القرارات الادارية هو من اختصاص دائرة القضاء لدى مجلس الشورى المذكور (راجع المرسوم التشريعي رقم ٧٢ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ ، مادة /٤٠/ فقرة ٣) -

الفاء مجلس الشورى

لقد صدر بتاريخ ٣١-١-١٩٥١ - تنفيذاً لاحكام الدستور القانون ذو الرقم ٨٢ فالغى مجلس الشورى ، وأحال دعاوى ابطال الاعمال والمقررات الادارية الموجودة لديه الى المحكمة العليا .
أما الدعاوى الاخرى ، فقد احالها الى المحاكم العادية بحسب عانديتها ، فان كانت بدائية ، احالها الى المحاكم البدائية ، وان كانت استئنافية ، احالها الى محاكم الاستئناف ، وان كانت تمييزية احالها الى محكمة التمييز .

المحكمة العليا

١ - تشكيلها :

تتألف المحكمة العليا من سبعة اعضاء ينتخبون من بينهم رئيساً لمدة خمس سنوات . ويشترط القانون ذو الرقم ٥٧ المؤرخ في ٢٨ كانون الاول ١٩٥٠ فيمن ينتقى لعضوية المحكمة العليا ان يكون :

- ١ - سوريا منذ عشر سنوات ومتمتعاً بحقوقه المدنية ،
- ٢ - أتم الاربعين من عمره ولم يتجاوز الستين عاماً ،
- ٣ - سالماً من الامراض ذات العدوى ومن الامراض والعلل التي تمنعه من القيام بوظيفته ،
- ٤ - غير محكوم عليه بجناية او جنحة شائنة او بعقوبة حبس تتجاوز مدتها السنة ،
- ٥ - حائزاً على اجازة الحقوق من الجامعة السورية او ما يعادلها ،
- ٦ - مارس مدة عشر سنين - القضاء والتدريس في احدى كليات الحقوق والنيابة والمحاماة او احداها .

اما المحظورات على اعضاء المحكمة العليا فهي :

- ١ - تعاطي التجارة ،
- ٢ - شراء الاموال التي تطرحها السلطة الادارية او السلطة القضائية للبيع ،
- ٣ - تأسيس الشركات أو قبول عضوية في مجالس ادارتها ،
- ٤ - قبول وكالة تاجر ،
- ٥ - الاشتغال بالامور السياسية ،
- ٦ - الظهور بمظهر لا يليق بشرف القضاء ،
- ٧ - الجمع بين عضوية المحكمة العليا وبين الوزارة أو النيابة أو أية مهنة أو وظيفة اخرى .

٢ - اختصاصها :

- لقد نص الدستور السوري الصادر في عام ١٩٥٠ في مادته ال ١٢٢ على ان المحكمة العليا تنظر وتبت بصورة مبرمة :
- في دستورية القوانين المحالة اليها من قبل رئيس الجمهورية او المعارض عليها من قبل ربع اعضاء مجلس النواب ؛
 - دستورية مشروعات المراسيم المحالة اليها من رئيس الجمهورية وقانونيتها؛
 - محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء ؛
 - طعون الانتخابات ؛
 - طاب ابطال الاعمال والقرارات الادارية والمراسيم المخالفة للدستور او القانون او للمراسيم التنظيمية اذا تقدم بالشكوى من يتضرر منها .
- وهذا الاختصاص الاخير هو الذي يدخل ضمن نطاق القضاء الاداري .
- اما الاختصاصات الاخرى ، فهي تتعلق بالقضاء السياسي وتدخل ضمن نطاق الحقوق الدستورية .

٩ - الغرف الادارية في محكمة التمييز

لم تعمر المحكمة العليا طويلاً ، ففي شهر كانون الثاني ١٩٥٢ طلب رئيس المحكمة العليا وعضوان من اعضائها إحالتهم الى التقاعد ، لاسباب تتعلق بالمرسوم التشريعي ٦٥ الصادر بتاريخ ١٦ كانون الثاني ١٩٥٢ . ويقضى هذا المرسوم بتعديل المادة ٨٥ من قانون الموظفين الاساسي ، بحيث اصبحت مراسيم الصرف من الخدمة المتخذة بناء على المادة ٨٥ من القانون المذكور غير قابلة لطريق من طرق المراجعة ، حتى ولو كانت المراسيم لاتتضمن الاسباب التي دعت الى الصرف من الخدمة ، - كما يقضي برد الدعاوى المقامة او التي ستقام ضد هذا النوع من المراسيم اياً كان سببها . وقد تضمن المرسوم التشريعي المذكور في مادته الثانية نصاً آخر يقضي بان المراسيم التي هي من هذا النوع ، والمملغة باحكام المحكمة العليا تصدر مجدداً وفقاً لاحكام هذا المرسوم التشريعي ، ويسري مفعولها من تاريخ صدور المراسيم الملغاة . - فاعتبر رئيس المحكمة العليا والعضوان المذكوران ان هذا النص يشكل افتئاتاً من السلطة التشريعية على حقوق السلطة القضائية ، كما اعتبر ان لائحة الاسباب الموجبة للمرسوم الاستراعي المذكور - انما تشكل تعريضاً في اجتهادات المحكمة العليا لايحوز للسلطة التشريعية ان تجرأ عليه عملاً بمبدأ تفريق السلطات . لذلك آثروا ان يقدموا طلب إحالتهم الى التقاعد - فقبل منهم هذا الطلب ، ولم يبق في المحكمة العليا الا ثلاثة اعضاء فقط .

عندئذ صدر المرسوم التشريعي ٧٢ بتاريخ ٢١ كانون الثاني ١٩٥٢ ، ففضى باحداث غرفة ادارية لدى محكمة التمييز تمارس الصلاحيات القانونية المنصوص عليها في البابين الخامس والسابع من القانون رقم ٥٧ تاريخ ٢٨/١٢/١٩٥٠ . وقد نص المرسوم التشريعي المذكور على تأليف هيئة من الغرفتين المدنية والادارية في محكمة التمييز برئاسة الرئيس الاول لهذه المحكمة - للبت في حالة

التنازع على الاختصاص فيما بين الغرفة الادارية والقضاء العادي .

يتضح من هنا - ان الغرفة الادارية لدى محكمة التمييز - وان ربطت شكلاً بمحكمة التمييز بموجب المرسوم التشريعي ٧٢ المؤرخ في ١٩٥٢/١/٢١ - الا أنها في الحقيقة بقيت مستقلة في عملها عن محكمة التمييز للاسباب الآتية :

١ - ان قضاء الابطال الاداري مستقل عن القضاء العادي ، والخلاف على الاختصاص فيما بين الغرفة الادارية والقضاء العادي يستوجب تشكيل هيئة تؤلف من الغرفتين الادارية والمدنية برئاسة رئيس محكمة التمييز - على نمط محكمة الخلافات التي كانت تؤلف من عضوين من المحكمة العليا وعضوين من محكمة التمييز برئاسة رئيس المحكمة العليا .

٢ - ان اعضاء الغرفة الادارية لا يشتركون في جلسات محكمة التمييز في هيئتها العامة ، وما سبب ذلك إلا لان الغرفة الادارية مستقلة في الحقيقة تمام الاستقلال عن محكمة التمييز .

غير ان الغرفة الادارية المذكورة ذهبت غير هذا المذهب ، فاعتبرت نفسها غير مستقلة عن محكمة التمييز لا في الشكل ولا في الجوهر ، ولذلك كانت تستكمل نصابها من اعضاء الغرف الاخرى في محكمة التمييز^(١) .

قد يقال ان مجلس الشورى السابق كان يستكمل نصابه باعضاء من محكمة التمييز حينما كانت تدعو الحاجة الى ذلك ، فنجيب على هذا القول انه كان يوجد في صلب قانون مجلس الشورى آنذاك ، نص صريح يبيح استكمال النصاب القانوني عن هذا الطريق - ولا يوجد أي نص من هذا القبيل لا في القانون ٥٧ ولا في المرسوم التشريعي ٧٢ المؤرخ في ١٩٥٢/١/٢١ .

(١) المحكمة العليا ، قرار صادر برقم ١٣/٣/١٩٥٢ ، قضية السيد عادل القادري .

١٠ - عودة المحكمة العليا

على أثر الانقلاب الذي وقع في ٢٦ شباط ١٩٥٤ ، اعتبر الميثاقون^(١) ان
الوضع^(٢) التي قامت خلال الفترة الواقعة ما بين ١١/٢٨/١٩٥١ و ٢٦/٢/١٩٥٤ ،
- جميعها لاغية وكان لم تكن - لعدم شرعيتها ، وان دستور عام ١٩٥٠ هو
الشرعي وانه لا يزال ساري المفعول .

وتبعاً لذلك اجتمع مجلس الوزراء بتاريخ ٩/٣/١٩٥٤ وفوض رئيسه بتسليم
الكتابين التاليين :
رقم /١١٢٤/

الى حضرة السيد رشيد حميدان المحترم

بما ان دستور عام ١٩٥٠ قد عاذ بزوال الموانع التي اعترضت سبيله في ٢٨
تشرين الثاني ١٩٥١ ، وكانت عودة الدستور الملمع اليه تستلزم حكاماً زوال
المحكمة التي ترأسوها - لذلك وبناء على قرار مجلس الوزراء ذي الرقم ١٤
المؤرخ في ٩ آذار ١٩٥٤ ، ابلغكم ان محكماتكم اصبحت لاغية ، ودمتم .
دمشق في ٩ آذار ١٩٥٤ رئيس مجلس الوزراء

(١) الميثاقون هم اعضاء الاحزاب المختلفة الذين وقعوا الميثاق في مؤتمر حمص المعروف
(٢) من هذه الاوضاع : استقالة رئيس الجمهورية وحل المجلس النيابي الواقع في ٢٨
تشرين الثاني ١٩٥١ ، واستبدال المحكمة العليا بالغرفة الادارية لدى محكمة التمييز في ٢١
كانون الثاني ١٩٥١ ، واستفتاء الشعب السوري الجاري بتاريخ ١٠ تموز ١٩٥٣ على الدستور
الرئاسي ورئيس الجمهورية ، وانتخاب مجلس نيابي في تشرين الاول ١٩٥٣ ، وانتخاب اعضاء
المحكمة العليا من قبل المجلس النيابي المذكور في ٢١ و ٢٥ كانون الثاني ١٩٥٤ .

حضرات رئيس المحكمة العليا السيد وجيه الاسطواني
والعضوين السيدين فائق المدرس و انيس الملوحي المحترمين

ان مجلس الوزراء قد اطلع على كتابكم المرسل بتاريخ ٧ / ٣ / ١٩٥٤ ،
الذي تعلنون فيه ان احالتكم على التقاعد قد تمت من قبل سلطة لا تملك هذا
الحق وانكم تعتبرون حكما قضاة المحكمة العليا الشرعيين تبعاً لعودة الحياة
الدستورية ، كما تعلنون تخليكم عن المطالبة باية مرتبات عن الفترة الواقعة بين
احالتكم على التقاعد وبين تاريخ عودتكم الى ممارسة عملكم في المحكمة العليا .
ولماني مع ابلاغكم ان مجلس الوزراء قد أخذ علماً بما ورد في كتابكم الآنف
الذكر ، ارجو لكم التوفيق فيما تتوفرون عليه في المحكمة العليا من عمل دستوري
جليل ودمتم .

دمشق في ٩ / ٣ / ١٩٥٤

وبذلك عادت المحكمة العليا المؤسسة في عام ١٩٥٠ الى العمل ، وعادت
معها قوانينها ذات الارقام ٥٧ تاريخ ٢٨ كانون الاول ١٩٥٠ و ٦٥ تاريخ ٤
كانون الثاني ١٩٥١ و ٨٢ و ٨٣ تاريخ ٣١ كانون الثاني ١٩٥١ و ٨٧ تاريخ ٤ شباط
١٩٥١ و ٩٢ تاريخ ١١ شباط ١٩٥١ .
واعتبرت القوانين ذات الارقام ١ و ٢ و ٣ - الصادرة بتاريخ ١٥ كانون
الثاني ١٩٥٢ - لاغية وكان لم تكن .

الفصل السادس

القضاء الاداري في الجمهورية العربية المتحدة

منذ قيام الجمهورية العربية المتحدة ، ما فتئت الجهود تبذل لتوحيد القوانين في شطري الجمهورية الجنوبي والشمالي ، فألفت لجان مشتركة لهذا الغرض سمي اعضاؤها من ذوي الاختصاص في الاقليمين .

وفي شهر شباط ١٩٥٩ ، صدر عدد من القوانين تشمل الاقليمين المصري والسوري ، ومن بينها قانون مجلس الدولة الصادر برقم ٥٥ لعام ١٩٥٩ .

فقد ألغى قانون مجلس الدولة الجديد القانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بالنسبة للاقليم المصري ، كما ألغى القانون ٥٧ لسنة ١٩٥٠ بالنسبة للاقليم السوري ، وحل محلها ، فاصبح القضاء الاداري في الاقليمين خاضعاً لاحكام القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ .

والقانون الجديد مأخوذ بمجمله عن القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، مع بعض التعديلات التي اقتضاها شمول القانون الجديد للاقليم السوري ، او اقتضتها تجربة مجلس الدولة خلال الاعوام الفائتة .

فأما التعديلات التي اقتضاها شمول القانون الجديد للاقليم السوري ، فهي :
١ - زادت اختصاصات المحكمة الادارية العليا ، فصار يطعن امامها بالاحكام الصادرة عن محكمة القضاء الاداري او المحاكم الادارية او المحاكم التأديبية -

بعد ان كان اختصاصها مقصوراً على الفصل في الطعون باحكام محكمة القضاء الاداري او المحاكم الادارية فقط .

٢ - اضيف الى اختصاص مجلس الدولة هيئة قضاء اداري ، الفصل في :

- الطعن في احكام ديوان المحاسبات وقراراته القطعية .

واما التعديلات التي اقتضتها تجربة مجلس الدولة ، فهي :

- ان القانون الجديد اجاز لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة على السواء ، ان يطعنوا امام المحكمة الادارية العليا ، في الاحكام الصادرة عن محكمة القضاء الاداري او المحاكم الادارية او المحاكم التأديبية ، بينما كان القانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ يحصر حق الطعن امام المحكمة الادارية العليا برئيس هيئة مفوضي الدولة وحده .

ثم اضاف القانون الجديد الى اختصاصات مجلس الدولة هيئة قضاء اداري ، الفصل في دعاوى الجنسية ، لحظورتها ، وهذا الاختصاص لم يكن يتمتع به مجلس الدولة بحسب القانون ١٦٥ السابق .

هذا وقد نص القانون الجديد على احكام انتقالية منها :

- ان جميع الدعاوى المنظورة الآن امام جهات قضائية اخرى والتي اصبحت بمقتضى احكام هذا القانون من اختصاص مجلس الدولة ، تظل امام تلك الجهات حتى يتم الفصل فيها نهائياً . اما القضايا المنظورة امام المحكمة العليا بدمشق والتي اصبحت بموجب هذا القانون ، من اختصاص محكمة القضاء الاداري او المحاكم الادارية ، تمال بمجالاتها وبدون رسوم الى المحكمة المختصة ، ويبلغ اصحاب العلاقة جميعاً قرار الاحالة .

- ان المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم ، تظل للجهات الحالية مختصة بنظرها وفقاً لقوانينها الخاصة باستثناء المنازعات التي هي من اختصاص المحكمة العليا ، فهذه تكون من اختصاص المحاكم القضائية ، الى ان يصدر قانون الاجراءات الخاصة بالقسم القضائي متضمناً تنظيم هذا المنازعات .

- تطبق الاجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ، وتطبق احكام قانون المرافعات وقانون اصول المحاكمات فيما لم يرد فيه نص ، وذلك الى ان يصدر قانون بالاجراءات الخاصة بالقسم القضائي .

- تسري القواعد المتعلقة بتحديد الرسوم المعمول بها في الاقليم المصري ، كما تحدد الرسوم المقابلة لها بالاقليم السوري بقرار من رئيس الجمهورية ، وكل ذلك الى ان يصدر القانون الخاص بالرسوم .

- يقبل امام المحكمة الادارية العليا المحامون المقبولون للمرافعة امام محكمة النقض ، ويقبل امام محكمة القضاء الاداري المحامون المقبولون امام محاكم الاستئناف ، ويقبل امام المحاكم الادارية المحامون المقبولون امام المحكمة الابتدائية ، وذلك كله الى ان ينظم جدول المحامين الخاص بمجلس الدولة .

وقد نص القانون على احكام انتقالية اخرى تتعلق بجواز التعيين خلال ثلاثة ايام من تاريخ نشر هذا القانون ، في الوظائف الفنية بمجلس الدولة من رؤساء المحكمة العليا واعضاؤها ، وشاغلي الوظائف القضائية في محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف والمحاكم الاخرى ، ومن رجال القانون من اعضاء هيئة التدريس في جامعة دمشق وشاغلي الوظائف الادارية او من سبق له شغل احدى الوظائف المذكورة .

كما قضى بجواز نقل من لا يعين في مجلس الدولة من هيئة المحكمة العليا خلال ثلاثة ايام من تاريخ نشر هذا القانون الى احدى الوظائف القضائية ، على ان يعطى المرتب الذي يتقاضاه حالياً في المحكمة العليا اذا كان يزيد على المرتب المقرر للوظيفة المنقول اليها .

وقضى أيضاً بان لا يسري الشرط المنصوص عليه في البند السادس من المادة ٥٥ على أعضاء مجلس الدولة الحاليين المتزوجين باجنبيات ، ووقف العمل بشرط المؤهل المنصوص عليه في البند الخامس من هذه المادة بالنسبة للمعينين من الاقليم السوري حتى اول سبتمبر ١٩٦١ .

هذه هي لمحة عامة على قانون مجلس الدولة في الجمهورية العربية المتحدة ،
كان لابد من التعرض لها في هذه المقدمة القصيرة ، قبل البحث في مجلس الدولة
وتكوينه واختصاصاته .

مجلس الدولة

مجلس الدولة هو هيئة مستقلة ملحقة برئاسة الجمهورية ويتكون من :

- القسم القضائي .

- القسم الاستشاري للفتوى والتشريع .

ويشكل من رئيس ومن عدد كاف من نواب الرئيس يختار من بينهم نائب
رئيس للمجلس بالأقليم السوري ورئيس للقسم القضائي ، ورئيس للقسم الاستشاري
ونائب رئيس للمحكمة الادارية العليا ، ومن عدد كاف من الوكلاء والمستشارين
والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين .

١ - القسم القضائي

فأما القسم القضائي ، فيؤلف من :

- المحكمة الادارية العليا ،

- محكمة القضاء الاداري ،

- المحاكم الادارية ،

- هيئة مفرضي الدولة ،

و يتمتع بالاختصاصات القضائية الآتية على سبيل الحصر :

١ - الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الاقليمية والبلدية .

٢ - المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين

العموميين او لورثتهم .

- ٣ - الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف او الترقية او بمنح علاوات .
- ٤ - الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات الادارية الصادرة باحالتهم الى المعاش او الاستيداع او فصلهم عن غير الطريق التأديبي .
- ٦ - الطلبات التي يقدمها الافراد او الهيئات بالغاء القرارات الادارية النهائية .
- ٧ - الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الادارية في منازعات الضرائب والرسوم .
- ٨ - أحكام ديوان المحاسبات وقراراته القطعية^(١).
- ٩ - دعاوى الجنسية^(٢)
- ١٠ - طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة اذا رفعت اليه بصفة أصلية او تبعية .
- ١١ - المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والاشغال العامة والتوريد او بأي عقد اداري آخر .
- ١٢ - الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات ادارية لها اختصاص قضائي ، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل والقرارات الصادرة من لجان قيد المحامين بالجدول العام وقبولهم للمرافعة أمام المحاكم وتأديبهم .
- ويخرج عن اختصاص مجلس الدولة هيئة قضاء اداري :
- النظر في الطلبات المتعلقة باعمال السيادة ،

(١) لم يكن مجلس الدولة يتمتع بهذا الاختصاص بحسب القانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ .
(٢) لم تكن دعاوى الجنسية من اختصاصات مجلس الدولة بحسب القانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ - كما أن المبادئ الحقوقية التي استقر عليها الاجتاد الاداري في فرنسا ، تجعل هذه الدعاوى من اختصاص القضاء المادي . ولكن القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ جعل هذا الاختصاص لمجلس الدولة لخطورة هذه الدعاوى .

— الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية ،
— الطلبات المقدمة رأساً بالغاء القرارات الادارية المنصوص عليها في
البندين ٣ و ٤ عدا ما كان منها صادراً من مجالس تأديبية ، والبند ٥ من المادة
الثامنة وذلك قبل التظلم منها الى الهيئة الادارية التي أصدرت القرار او الى
الهيئات الرئيسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم .
تلك هي اختصاصات مجلس الدولة بهيئة قضاء اداري ، وقد عينها القانون
بالتعداد وعلى سبيل الحصر ، ووزعها على الهيئات التي يتكون منها القسم
القضائي كما يلي :

١ — المحكمة الادارية العليا

نصت المادة الرابعة من القانون على أن مقر المحكمة الادارية العليا في القاهرة
ويجوز بقرار من رئيس المحكمة ان تعقد المحكمة جلساتها في دمشق لنظر القضايا
الخاصة بالاقليم السوري .

ويرأس المحكمة الادارية العليا رئيس المجلس . اما احكامها فتصدر من خمسة
مستشارين وتقوم بفحص الطعون لديها دائرة او اكثر تشكّل من
ثلاثة مستشارين .

وتختص المحكمة المذكورة في نظر الطعن المقدم لها من ذوي الشأن او
رئيس هيئة مفوضي الدولة ، بالاحكام الصادرة عن محكمة القضاء الاداري ، او
المحاكم الادارية او المحاكم التأديبية ، وذلك في الاحوال الآتية :
— اذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون او خطأ في
تطبيقه او تأويله .

— اذا وقع بطلان في الحكم او بطلان في الاجراءات اثر في الحكم .
— اذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه ، سواء
دفع بهذا الدفع او لم يدفع .

محكمة القضاء الاداري

وقد جاء في القانون ان مقرها في القاهرة، وتعد دوائرها في القاهرة ودمشق، ويشمل اختصاص الدوائر التي تعقد في القاهرة المنازعات الخاصة بالاقليم المصري، كما يشمل اختصاص الدوائر التي تعقد في دمشق المنازعات الخاصة بالاقليم السوري . وتختص محكمة القضاء الاداري للفصل في المسائل الآتية :

أ- طعون الانتخابات الاقليمية والبلدية .

ب - الطلبات الآتية اذا كانت تتعلق بالموظفين الداخلين في الهيئة من الفئة العالية او بالضباط في الاقليم المصري ، او كانت تتعلق بموظفي الحلقة الاولى وما فوقها في الاقليم السوري .

— المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين او لورثتهم .

— الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن بالقرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف او الترقية او بمنح علاوات .

— الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية .

— الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات الادارية الصادرة باحالتهم الى المعاش او الاستيداع او فصلهم عن غير الطريق التأديبي .
— طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات اذا رفعت اليها بصورة اصلية او تبعية .

ج - الطلبات التي يقدمها الافراد او الهيئات بالغاء القرارات الادارية النهائية .

د - الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الادارية في منازعات الضرائب والرسوم .

هـ - دعاوى الجنسية .

و - طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة اذا رفعت اليه بصورة اصلية او تبعية .

ز - المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والاشغال العامة والتوريد او بأي عقد اداري آخر .

ح - الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات ادارية لها اختصاص قضائي .

٣ - المحاكم الادارية

وقد نص القانون على ان مقرها في القاهرة ودمشق والاسكندرية ، ويجوز انشاء محاكم ادارية في المحافظات الاخرى والمديريات بقرار من رئيس الجمهورية ولهذه المحاكم وكيل يساعد رئيس المجلس في القيام على تنظيمها وحسن سير العمل فيها .

وتصدر احكامها من دائرة ثلاثية برئاسة مستشار مساعد على الاقل وعضوية اثنين من النواب على الاقل .

يخصص لكل وزارة او مصلحة او اكثر محكمة ادارية او اكثر يعين عددها وتحدد دائرة اختصاص كل منها بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس مجلس الدولة .

وتختص هذه المحاكم بالفصل في الطلبات الآتية اذا كانت لاتتعلق بالموظفين العموميين الداخلين في الهيئة من الفئة العالية او بالضباط في الاقليم المصري ، او كانت لاتتعلق بموظفي الحلقة الاولى وما فوقها في الاقليم السوري :

- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين او لورثتهم .

- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف او الترقية او بمنح علاوات .

- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية .

- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات الادارية الصادرة باحالتهم الى المعاش او الاستيداع او فصلهم عن غير الطريق التأديبي .
- طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات .

فاختصاص المحاكم الادارية يقتصر اذن على قسم من قضايا الموظفين العموميين غير الداخلين في الهيئة من الفئة العالية او الضباط في الاقليم المصري ، وموظفي الحلقة الثانية ومادونها في الاقليم السوري . وقد كان الغرض من احداث المحاكم الادارية ومنحها هذه الاختصاصات تخفيف العبء على محكمة القضاء الاداري - لأن دعاوي الموظفين المذكورين تشكل رقماً كبيراً .

٤ - هيئة موظفي الدولة

تنص المادة السابعة من القانون على ان تؤلف هيئة مفوضي الدولة من احد وكلاء المجلس رئيساً ومن مستشارين ومستشارين مساعدين ونواب ومندوبين . وينبغي ان لا تقل درجة مفوضي الدولة لدى المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الاداري عن درجة مستشار مساعد .

ونظام هيئة المفوضين عندنا ليس مأخوذاً كله عن نظام مفوضي الحكومة لدى مجلس الدولة في فرنسا ، وانما هو نظام يجمع بين مزاي نظام المقررين ونظام مفوضي الحكومة في فرنسا ، مع سلطات قضائية اخرى واسعة :

فالمفوض يلعب دور المقور اذ هو يقوم بتحضير الدعوى وتجهيتها للمرافعة ، وله في سبيل ذلك ان يتصل رأساً بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على البيانات والمعلومات والمستندات اللازمة في الدعوى ، وله أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها او دخول شخص ثالث في الدعوى ، أو بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات او مستندات تكميلية

وغير ذلك من اجراءات التحقيق في الاجل الذي يحدده لذلك.
وعندما ينتهي من اعداد القضية واستكمال اوراقها ونهيتها للمرافعة ،
يقوم بدور مفوض الحكومة لدى مجلس الدولة الفرنسي ، اذ هو يقوم باعداد
تقرير مسهب يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبيدي
رأيه مسبباً .

وقد منح القانون هيئة مفوضي الدولة سلطات قضائية اخرى واسعة هي :
١ - ان للمفوضين حق اقتراح التسوية على الطرفين في المنازعات التي
ترفع الى محكمة القضاء الاداري او المحاكم الادارية ، وذلك على اساس المباديء
القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الادارية العليا . فان تمت التسوية ،
استبعدت القضية ، وان لم تتم ، جاز للمحكمة عند الفصل في الدعوى ،
ان تحكم على المعارض على التسوية بغرامة عشرين جنياً يجوز منحها للطرف الآخر
٢ - ان للمفوض حق الفصل في طلبات الاعفاء من الرسوم .

٣ - ان لرئيس هيئة مفوضي الدولة ان يطعن خلال ستين يوماً من تاريخ
صدور الحكم ، في الاحكام الصادرة عن محكمة القضاء الاداري او المحاكم
الادارية او المحاكم التأديبية .

٤ - تمارس هيئة مفوضي الدولة في الاقليم السوري الاختصاصات المخولة
في هذا الاقليم للنائب العام أو اية هيئة اخرى بالنسبة الى احكام ديوان المحاسبات
وقراراته القطعية ، ويجوز لها الاستعانة بمن ترى لزوماً للاستعانة به من اعضاء
الديوان في تحضير الدعاوى .

تلك هي الاختصاصات القضائية الموزعة بين هيئات القسم القضائي - وسنتناول
كلاً منها بالبحث بصورة مفصلة في الفصول الآتية .

٢ - القسم الاستشاري للفتوى والتشريع

آ - تكوينه

يتكون هذا القسم من ادارات مختصة لرئاسة الجمهورية والوزارات والمصالح

العامّة . ويرأس الإدارة مستشار أو مستشار مساعد .
أما عدد الإدارات وتحديد دوائر اختصاصها ، فيعين بقرار من الجمعية العمومية للمجلس .

ولتنسيق العمل في هذه الإدارات ، نصت المادة / ٤١ من القانون على أن يجتمع رؤساء الإدارات ذات الاختصاصات المتجانسة بهيئة لجان يرأسها الوكيل المختص . وتبين كيفية تشكيلها وتحديد دوائر اختصاصها في اللائحة الداخلية .
وقد أجازت المادة / ٤٢ من القانون أن يندب برئاسة الجمهورية وبالوزارات والمصالح العامة بناء على طلبها مستشارون مساعدون أو نواب كمفوضين للمجلس الدولة ، للاستعانة بهم في دراسة الشؤون القانونية والنظلمات الإدارية .
أما الجمعية العمومية للقسم ، فتشكل من نائب الرئيس والوكلاء المختصين لهذا القسم ومن رؤساء الإدارات ، وتختص بالنظر فيما يحال إليها من مسائل طبقاً للقانون .

ب - اختصاصاته

لا يتمتع القسم الاستشاري للفتوى والتشريع إلا باختصاصات استشارية في وظيفة الصياغة والاعداد ووظيفة الافتاء .

(١) وظيفة الصياغة والاعداد

تتولى هذه الوظيفة ادارات القسم ، ولجان رؤساء الإدارات ، والجمعية العمومية للقسم على النحو الآتي :

آ - فالإدارات في القسم الاستشاري تتولى صياغة مشروعات اللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية ؛ ولها أن تقوم باعداد ما يعهد إليها باعداده من المشروعات السابقة .

ب - بعد أن تقوم الإدارة المختصة بصياغة المشروعات المذكورة أو

اعدادها، يحيلها رئيس الادارة الى لجنة رؤساء الادارات المختصة لتتولى مراجعة صياغتها .

ويجوز لرئيس المجلس أن يعهد الى ادارة الفتوى والتشريع التي يكون مقرها خارج القاهرة بمباشرة اختصاص اللجنة .

ج - أما الجمعية العمومية للقسم الاستشاري ، فهي تختص بمراجعة المشروعات الآتية :

— مشروعات القوانين واللوائح والقرارات التنفيذية التي تتولى اللجان صياغتها ، وترى إحالتها الى الجمعية لاهميتها ؛

— مشروعات التشريعات التفسيرية التي يصدر بها قرارات من رئيس الجمهورية أو غيره من الهيئات في الاحوال التي يحولها القانون فيها هذا الحق .

على أن التشريعات المستعجلة والمحدودة الاهمية فتبين اللائحة الداخلية كيفية نظرها - وقد كانت قبل تاريخ ٢١ شباط ١٩٥٩ ، تقوم بمراجعتها لجنة تشكل من الوكيل المساعد المختص للقسم الاستشاري أو من يقوم مقامه ، ورئيس الادارة المختص .

(٢) وظيفة الافتاء

أما وظيفة الافتاء، فيتولاها القسم الاستشاري بمجلس الدولة على النحو الآتي:

آ - الادارات في القسم الاستشاري وهي تقوم :

— بابداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها من رئاسة الجمهورية والوزارات والمصالح العامة ؛

— بفحص التظلمات الادارية .

وقد ألزم المشرع الادارة العامة باستطلاع رأي القسم الاستشاري مقدماً في بعض المسائل الهامة ، فقد نصت الفقرة الثانية من المادة /٤٤/ من القانون على أن: « لا يجوز لأية وزارة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو

« تجيز أي عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير استفتاء الادارة المختصة » .

ب - لجنة رؤساء الادارات : وهي تنظر في المسائل التي يحيلها اليها رئيس الادارة نظراً لأهميتها ، وهي على نوعين :

١ - ما يرى رئيس الادارة احواله الى اللجنة المختصة لأهميته من المسائل التي ترد اليه من الوزارة أو المصلحة لابداء الرأي ؛

٢ - ما يلزمه القانون باحواله من المسائل الى اللجنة المختصة . وهذه المسائل هي الآتية :

- كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل احتكار ؛

- صفقات التوريد والاشغال العامة وعلى وجه العموم ، كل عقد يرتب حقوقاً أو التزامات مالية للدولة وغيرها من الاشخاص الاعتبارية العامة أو عليها ، اذا زادت قيمته على خمسين الف جنيه ؛

- الترخيص في تأسيس الشركات التي ينص القانون على أن يكون انشاؤها بقرار من رئيس الجمهورية ؛

- المسائل التي يرى فيها أحد المستشارين رأياً يخالف فتوى صدرت من احدى ادارات القسم الاستشاري أو لجانه ؛

- ابداء الرأي في النصوص والانظمة من النواحي المالية . ويجوز لرئيس المجلس أن يعهد الى ادارة الفتوى والتشريع التي يكون مقرها خارج القاهرة بمباشرة اختصاص اللجنة .

ج - الجمعية العمومية للقسم الاستشاري ، وهي تبدي رأياً مسيئاً في

المسائل الآتية :

- المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية

التي تحال اليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من الهيئة التشريعية أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة ؛

— المسائل التي ترى احدى اللجان رأيا فيها يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية للقسم الاستشاري ؛

— المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الوزارات والمصالح وبين الهيئات الاقليمية أو البلدية أو بين هذه الهيئات .

هذه هي اختصاصات القسم الاستشاري لمجلس الدولة . ولما كان القضاء الاداري هو الموضوع الذي يهمننا في هذا الكتاب ، لذلك سنقصر بحثنا في الفصول الآتية على الاختصاصات القضائية للمجلس المذكور .



الفصل السابع

الاسس العامة

في تنظيم المحاكم الادارية وأصول المحاكمة لديها

§ ١ - تنظيم المحاكم الادارية

لقد رأينا في الفصول السابقة ، ان القضاء الاداري يستند الى مبدأ التفريق ما بين الادارة المنفذة والادارة القاضية . فينبغي اذن ان نعالج بحث تنظيم المحاكم الادارية على أساس فصلها عن الادارة ، لان المحاكم الادارية لم تحدث في الأصل الا لتحقيق هذا المبدأ . فالشرط الاساسي بالنسبة للمحاكم الادارية هو أن تكون - في تشكيلها - منفصلة عن الادارة ، وبتعبير آخر ، ان يكون هنالك تفريق ما بين رجال القضاء الاداري ورجال الادارة المنفذة ، حتى يتمتع القضاء الاداري بهذا الاستقلال الذي تتمتع به السلطة القضائية في الدولة .

غير اننا اذا نظرنا الى القضاء الاداري في الجمهورية العربية المتحدة ، نرى انه لا يحقق هذا الشرط الا قليلا ؛ ولا بد لنا - في هذه المناسبة - من الاشارة الى ان هنالك نوعين من التفريق ما بين الادارة والقضاء الاداري : التفريق التام او المطلق ، والتفريق النسبي .

١ - التفريق التام : La séparation complète :

لا يكون هنالك تفريق تام ما بين الإدارة والقضاء الإداري ما لم تتحقق الشروط التالية :

١ التخصص القضائي : La spécialisation juridictionnelle :

يجب ان تخصص المحاكم الادارية بالوظيفة القضائية ، فلا تجمع مع وظيفتها المذكورة أية وظيفة اخرى تعود الى الادارة المنفذة . والتخصص القضائي يمنع المحاكم الادارية من القيام بأي عمل هو من اختصاص الادارة ، حتى في معرض وظيفتها القضائية ؛ لان المحاكم يقتصر عملها على القضاء فحسب ، فيمتنع عليها في معرض الدعوى مثلاً - ان تتعرض الى الادارة فيما يتعلق بسلطانها التنسيقية *le pouvoir discrétionnaire* ، لان هذا الميدان خارج عن نطاق الوظيفة القضائية .

٢ - القضاء المفوض La justice déléguée

يجب ان تتمتع المحاكم الادارية بسلطة قضائية مطلقة وأن لا يكون قضاؤها مقيداً *justice retenue* - اي ان لا يقتصر عملها على التحقيق في القضايا واقتراح الحلول الى السلطات العليا في الدولة - بل ان تصدر بذاتها أحكاماً لها قوة التنفيذ.

الاستقلال تجاه الادارة :

L'indépendance vis-a-vis de l'Administration

يجب ان تكون المحاكم الادارية مستقلة تمام الاستقلال عن الادارة في ممارسة وظيفتها القضائية ، فلا يكون للادارة عليها أي تأثير . ولهذا ينبغي :
أ - ان تكون المحاكم الادارية خارجة عن ملاك الوظائف الادارية - حتى

تكون بعيدة عن مراقبة الادارة التسلسلية
l'administration وعن تعليقاتها ؛

ب - الا يسمح لأي رجل من رجال الادارة العاملين ان يشترك في
اعمالها القضائية ؛

ج - ان يتمتع القضاة الاداريون بالحصانة القضائية التي يتمتع بها القضاة
العاديون فيما يتعلق بالعزل والنقل .

II - التفريق النسبي La séparation atténuée

لا توجد في الواقع محاكم ادارية تحقق التفريق التام ما بين الادارة والقضاء
الاداري ، بل كثيراً ماتشوب هذا التفريق شوائب تنقص من استقلال المحاكم
الادارية تجاه الادارة . وهذه الشوائب - اذ تظهر بالاشكال الآتية - تجعل
التفريق النسبي على انواع :

١ - القضاء المقيد La justice retenue

ان اسلوب القضاء المقيد هو أخطر شائبة قد تمس مبدأ التفريق ما بين الادارة
والقضاء الاداري ؛ ففي هذا الاسلوب ، لا تمارس المحكمة الادارية الوظيفة
القضائية بذاتها ، بل يقتصر عملها على تهيئة وسائل الحكم وتقديمها الى السلطة
الادارية المختصة بشكل رأي او اقتراح ، فاما ان تتبناه هذه الاخيرة ،
فيكون حكماً نافذاً ، او ان ترفضه ، فلا يكون له اي مفعول .

٢ - فقدان التخصص الوظيفي

L'absence de spécialisation fonctionnelle

وهذه الشائبة اكثر شيوعاً من غيرها في تنظيم المحاكم الادارية . فكثيراً ما
تقوم المحكمة الادارية - الى جانب وظيفتها القضائية - بوظائف ادارية واستشارية .
على ان هذا التداخل في الوظائف لا يمنع من التخصص الوظيفي داخل المحاكم

الادارية ، اذا كانت هذه المحاكم - في داخلها - مقسمة الى شعب ، لكل شعبه منها وظيفة معينة .

٣ - اشتراك رجال الادارة العاملين بالعمل القضائي

Participation des administrateurs actifs aux opérations juridictionnelles

قد يدعى بعض رجال الادارة العاملين بحكم القانون - للاشتراك بالعمل القضائي في بعض المحاكم الادارية ، وقد تسند الى بعضهم رئاسة هذه المحاكم ؛ فهذا الاسلوب يقضي على استقلال المحاكم ، لانه يجعلها تحت سيطرة الادارة المنفذة .

٤ - فقدان الضمانات القضائية

L'absence de garanties juridictionnelles

واخيراً يؤدي منع الضمانات القضائية عن القضاة الاداريين الى الانقاص من استقلال المحاكم الادارية ، خصوصاً وان اغلب القضاة الاداريين لا يتمتعون بالحصانة القضائية فيما يتعلق بالعزل والتسريح والنقل .

٣ - الوضع الحالي في فرنسا .

لقد أخذت فرنسا بمبدأ التفريق النسبي في تنظيم المحاكم الادارية ؛ فمجلس الدولة الفرنسي يقوم باعمال ادارية بحتة الى جانب اعماله القضائية ، ثم ان اعضاء مزيج من القضاة ورجال الادارة ، وقضاة لا يتمتعون بالحصانة التي يتمتع بها القضاة العاديون .

على ان الجمع ما بين الوظائف القضائية والادارية لا يؤثر كثيراً على مبدأ التفريق ، لان مجلس الدولة الفرنسي ينقسم في داخله ، الى شعب ادارية وشعب قضائية لكل منها اختصاص معين . ثم ان قضاة - وان كانوا لا يتمتعون قانوناً

بالحضانة ، الا أنهم يتمتعون بحضانة فعلية عظيمة ، نظراً الى منزلاتهم العلمية العالية
ومركزهم الاجتماعي الرفيع ، فلم يسمع عن قاض اداري فرنسي انه سرح او عزل او نقل .
اما سبب الاخذ بمبدأ التفريق النسبي في تنظيم المحاكم الادارية في فرنسا ،
فهو ذات السبب الذي يبرر وجود القضاء الاداري . ولقد رأينا في دروسنا السابقة
ان السبب الجوهرى لوجود المحاكم الادارية - انما يرجع الى الكفاءة الفنية
La compétence technique التي يتمتع بها القضاة الاداريون ؛ فقد اكتسب
هؤلاء بسبب قربهم من الادارة - معرفة دقيقة لحاجات الادارة ومقتضاياتها ،
وخبرة خاصة في تنظيم المرافق العامة وقواعد سيرها . ولو كانت فرنسا اخذت
بمبدأ التفريق التام في تنظيم محاكمها الادارية ، لكانت محاكمها المذكورة جهلت
القواعد الفنية لتنظيم المرافق العامة وحسن سيرها ، ولكانت فقدت بالتالي عنصر
الكفاءة الفنية - وهو السبب الجوهرى لوجودها .

وبالنسبة ، لئن كان يستحسن ان يكون هنالك تفريق ما بين الادارة
والقضاء الاداري ضماناً للعدل واقصاء لكل تحيز احتمالي ، فالاولى - على كل
حال - الا يكون هذا التفريق تاماً ، وان يكتفى بالتفريق النسبي .

٤ - الصفات العامة للمحاكم الادارية

في الجمهورية العربية المتحدة

تمتع المحاكم الادارية في الجمهورية العربية المتحدة بالصفات الآتية

- ١ - لايتوفر في هذه المحاكم شرط التخصص القضائي ، فهي تجمع مع
وظيفتها القضائية ، وظيفة استشارية كما هي الحال في مجلس الدولة ^(١) - او

(١) ان الجمع ما بين الوظائف القضائية والاستشارية . لا يؤثر كثيراً على مبدأ التفريق ،
مادام مجلس الدولة ينقسم في داخله الى قسم قضائي وقسم استشاري لكل منها اختصاص معين .

تجمع معها وظيفة ادارية واستشارية كما هي الحال في ديوان المحاسبات في الاقليم الشامي (١) .

٢ - ان هذه المحاكم مستقلة عن الادارة في ممارسة القضاء ، لأن ملاكها مستقل عن ملاك الادارة ، ولأن رجال الادارة العاملين لا يشتركون في أعمالها القضائية .

اما الجهات الادارية ذات الاختصاص القضائي ، كاللجان الادارية التي تفصل في منازعات الضرائب المباشرة وغيرها في الاقليم الشامي ، فمن الطبيعي ان لا تكون مستقلة عن الادارة لأنها تشكل من موظفين اداريين داخلين في ملاك الادارة العاملة ؛ وقد اقتضى تشكيها على هذا الوجه الطابع الفني لهذه المنازعات .

٣ - تملك المحاكم الادارية سلطة القضاء المفوض بمعنى انها تصدر من تلقاء ذاتها احكاماً لها قوة التنفيذ

٤ - يتمتع اعضاء مجلس الدولة من درجة مستشار مساعد فما فوقها ، بحصانة تحميهم من العزل ، فقد نصت المادة / ٦٢ من قانون مجلس الدولة على أنهم غير قابلين للعزل .

ولا يتمتع النواب بهذه الحصانة الا اذا امضوا ثلاث سنوات متصلة في وظيفتهم ، او في وظيفة مماثلة لها يتمتع شاغلها بالضمانة عينها .

ولكن اعضاء المجلس من درجة مندوب ، فيمكن فصلهم بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة لجنة التأديب والنظلمات .

اما بالنسبة للهيئات الاخرى التي تتمتع باختصاصات قضائية ، فرئيس ديوان

(١) يتمتع ديوان المحاسبات باختصاصات ثلاثة في آن واحد : اختصاص اداري ، واختصاص استشاري ، واختصاص قضائي . وبمقتضى الاختصاص الاخير ، يفصل في القضاء الحسابي ، وكانت تميز احكامه (اي يطعن فيها بالنقض) امام محكمة التمييز (محكمة النقض) قبل صدور قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ هـ . اما اليوم فيطعن فيها امام محكمة القضاء الاداري في مجلس الدولة .

المحاسبات في الاقليم الشمالي واعضاؤه يتمتعون بذات الحصانة القضائية التي يتمتع بها القضاة .

ويتمتع ايضا رئيس مجلس التأديب (١) في الاقليم الشمالي والعضوان الاصيلان فيه ، ببعض الحصانة القضائية ، اي بحصانة منقوصة تتعلق بالعزل دون النقل .

٥ - المحاكم الادارية في الجمهورية العربية المتحدة

الى جانب القسم القضائي في مجلس الدولة الذي يتكون من :

- المحكمة الادارية العليا

- محكمة القضاء الاداري

- المحاكم الادارية

- هيئة مفوضي الدولة ،

تقوم هيئات متعددة في الاقليم السوري ، منحها القانون حق الفصل قضائياً في نوع مخصوص من القضايا . أما هذه الهيئات فهي :

آ - مجلس التأديب وينظر في قضايا تأديب الموظفين العامين من المرتبة الثانية فما دون ، ما عدا القضاة وأعضاء ديوان المحاسبات ومجلس التأديب وأعضاء مكتب تفتيش الدولة وأعضاء مجلس الجمارك الاعلى . وقد نص قانون احداثه على أن احكامه قابلة للتمييز (أي للطعن بطريق النقض) أمام محكمة التمييز (محكمة النقض) .

أما بعد صدور قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ ، فأصبحت احكامه قابلة للطعن

(١) ان مجلس التأديب في الاقليم الشمالي يعتبر محكمة تأديبية يجوز الطعن في قراراته امام المحكمة الادارية العليا في مجلس الدولة .

وقد كانت احكامه قبل صدور قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ ، تميز (اي يطعن فيها بالنقض) امام محكمة التمييز (محكمة النقض) .

أمام المحكمة الإدارية العليا، وقد اعتبره قانون مجلس الدولة من المحاكم التأديبية.
ب — ديوان المحاسبات ويفصل في القضاء الحسابي والمالي. وقد نص قانونه الخاص على أن أحكامه القطعية تقبل التمييز (أي الطعن بطريق النقض) أمام محكمة التمييز (أي محكمة النقض) ، وقد أصبحت الآن قابلة للطعن أمام محكمة القضاء الإداري .

ج — اللجان الإدارية ذات الصلة القضائية ، ونذكر منها :

١ — لجان الضرائب المباشرة : (البدائية والاستئنافية) ، التي تفصل في قضايا الضرائب المباشرة .

٢ — اللجان التحكيمية لرسم الشرفية : وتفصل في القضايا التي تنشأ عن طرح رسم الشرفية على المكلفين .

د — اللجان التحكيمية لتقدير بدلات الاستملاك للنفع العام .

§ ٢ — اصول المحاكمات الإدارية

La procédure administrative

١ — اصول المحاكمات بوجه عام :

أصول المحاكمات هي مجموعة القواعد والاجراءات التي يجب على المتقاضين اتباعها ، وعلى المحاكم تطبيقها في التحقيق والحكم في الدعاوى المعروضة امامها . وهذه القواعد التي وضعت في الاصل تحقيقاً للعدالة ، ليست — كما قد يعتقد البعض — مجموعة من الشكليات فحسب ، فإلى جانب قواعد الشكل ، وهي ضرورية لتأمين النظام في سير القضاء ، — توجد في الاصول قواعد جوهرية تتعلق بحقوق الادعاء وحقوق الدفاع وحق المراجعة الذي يعود للمتقاضين ضد أحكام القضاء . ثم لانتس أن قواعد الشكل كثيراً ما تخفي وراءها قواعد أساسية في اصول

المحاكمة ، لأن النصوص التشريعية المتعلقة بالاصول لا تذكر عادة الا قسمًا ضئيلاً من القواعد المتعلقة باساس الحق ، وتترك القسم الاكبر منها الى اجتهاد القضاء وآراء الفقهاء ؛ وهذا هو السر في أهمية بحث الاصول .

واصول المحاكمات - بوصفها قواعد ضرورية لبذل العدل - هي اصول واحدة ؛ ولكن تعدد أنواع المحاكم ، واختلاف درجاتها في التسلسل القضائي ، واختلاف الانظمة الخاصة بكل منها ، واختلاف أنواع الدعاوى التي تقام امامها - كل ذلك أدى الى ايجاد فروع تشعبت عن الاصل الواحد ، فكانت الاصول المدنية والاصول التجارية والاصول الجزائية .. واخيراً الاصول الادارية في البلاد التي يوجد فيها قضاء اداري . ثم ان كل فرع من فروع الاصول المذكورة ينقسم بدوره الى اصول بدائية واصول استئنافية واصول اخرى تتعلق بالطعن امام القسم القضائي في مجلس الدولة .

والتشريع مهما بلغ من الكمال ، لا بد ان يترك ثلمات كثيرة في قوانين الاصول ، ولعل اكثر هذه القوانين نصيباً من الثلمات هي اصول المحاكمات الادارية . ولئن كان يجوز استكمال نواقص بعض الاصول الخاصة - كالاصول التجارية مثلاً - عن طريق الرجوع الى الاصول المدنية ، باعتبارها الاصول العادية التي يرجع اليها في حال السكوت عن بعض الاجراءات ، - فهذا لا يسري على الاصول الادارية^(١) ، لانها مستقلة تماماً عن الاصول المدنية ، فلا تطبق هذه الاصول على المحاكمات الادارية للأسباب الآتية :

أولاً - ان الدولة هي في وضع ممتاز بالنسبة للأفراد ، فلا يمكن تجاهل هذا الوضع بالنسبة اليها في اصول المحاكمة ، فهي لا تخضع غيابياً ، ولا يجوز للقاضي ان يصدر اليها أوامر أو نواهي من أي نوع كانت ، ولا ان ينفذ بحكمها الاحكام جبراً .

(١) ولئن نصت المادة الرابعة من القانون الصادر في عام ١٩٥٩ برقم ٥٥ ان تطبق احكام قانون المرافعات وقانون اصول المحاكمات فيما لم يرد فيه نص في قانون مجلس الدولة ، فهذا يعتبر موقفاً الى ان يصدر قانون بالاجراءات الخاصة بالقسم القضائي ، ولا نعتقد الا ان القانون المذكور سيوضح استقلال اصول المحاكمات الادارية عن قانون اصول المحاكمات .

ثانياً - ان العلاقات ما بين الادارة والافراد تختلف كثيراً عن علاقات الافراد فيما بينهم . فالادارة - في معرض قيامها بتسيير المرافق العامة - لا تخضع الى القوانين العادية ، بل تخضع الى قواعد خاصة مستمدة من ضرورات المرافق العامة ومقتضاها ، ومن هذه المقتضيات أن تكون الادارة خاضعة لاصول مستقلة عن الاصول المدنية .

ثالثاً - لا يجوز تخليف الادارة اليمين عند تعذر الاثبات .
فمبدأ استقلال الاصول الادارية هو مبدأ ثابت اعلنه مجلس الدولة الافرنسي بقراره المؤرخ في ١٣ اذار سنة ١٩٢٥ في قضية Desreumeaux^(١) ، ثم لجأ فيما بعد الى فرض عدد من القواعد الاصولية استوحى احكامها من المبادئ العامة للحقوق والاصول .

ولئن كانت الاصول التي تطبق على المحاكمة الادارية - تتفق احياناً مع الاصول المدنية ، فهذا لا يعني ان الاصول المدنية تطبق على المحاكمة الادارية ، بل يعني فقط ان الاصولين المذكورتين تستمدان احكامهما من مبادئ اساسية واحدة ضرورية لتأمين سير العدالة سيراً حسناً . وهذا ينسجم تماماً مع النظرية التي اوجدها مجلس الدولة الافرنسي فيما يتعلق بصلاحيات الحقوق الخاصة والحقوق العامة : ففي حال سكوت النصوص التشريعية عن مبادئ الحقوق العامة ، فان مجلس الدولة الافرنسي - سواء فيما يتعلق بالمسؤولية او العقود او شبه العقود - رفض ان يطبق نصوص القانون المدني ، ولكنه استمد الحلول من الافكار العامة التي تبرر وجود تلك النصوص ، وذلك بعد تكييفها وجعلها متفقة مع ضرورات المرافق العامة وسيرها سيراً مستمراً ومنتظماً .

٢ - الصفات العامة لاصول المحاكمات الادارية

ان اصول المحاكمات الادارية لها اذن طابعها الخاص . فهي تشكل في قوانين

(١) انظر مجموعة sirey لعام ١٩٢٧ - ٣ - ١٤٢ .

الاصول - نظاماً مستقلاً عن الاصول المدنية ، يستمد قواعده من مصدرين رئيسيين : آ- النصوص التشريعية او التنظيمية ، ب - والمبادئ العامة في الاصول كما يفسرها الاجتهاد الاداري .

ثم ان الاصول الادارية ذاتها ليست واحدة ، بل تنقسم بدورها الى فروع جديدة :

فهناك اصول خاصة للمحاكمة امام القسم القضائي لمجلس الدولة ، واصول اخرى امام ديوان المحاسبات ، واصول ثالثة امام مجلس التأديب ، واصول غيرها أمام اللجان الادارية ذات الاختصاص القضائي ، الخ .. على ان جميع الاصول الادارية - رغم تباينها - تجتمع في الصفات المشتركة التالية : انها اصول كتابية ، تحقيقية ، غير علنية ، وبالاجمال بسيطة .

١ - اصول كتابية écrite procédure :

الاصول الادارية هي اصول كتابية ، وهذا يعني ان المحاكمة الادارية تجري بصورة خطية في جميع مراحل الدعوى - في التحقيق وتقرير العضو المقرر او مفوض الحكومة ومطالبة النيابة العامة والمرافعة والحكم - ، وانها لا تتناول الا النقاط التي ذكرت في اللوائح ومذكرات الدفاع الخطية :

آ - التحقيق L' instruction : بعد تقديم اللوائح ومذكرات الدفاع ، يبدأ التحقيق ، وللعضو المقرر او مفوض الحكومة في سبيل ذلك ان يتخذ - اما من تلقاء نفسه او بناء على طلب المتدعين - جميع التدابير التي يراها ضرورية ، كتعيين خبراء واجراء الكشف وتوجيه الاسئلة الخ .. على ان هذا التحقيق لا يجوز ان يتناول سوى النقاط الميينة في استدعاء الدعوى واللوائح والمذكرات .

ب - التقرير ومطالبة النيابة العامة Le rapport et les conclusions du Ministère Public : عند ختام التحقيق ، ينظم المقرر تقريراً يشتمل على خلاصة الدعوى والمسائل القانونية التي يجب حلها ، وينظم مشروع قرار بقبول

الدعوى اوردها من حيث الشكل والموضوع . وفي المحاكم التي يوجد لديها نيابة عامة ، يقدم النائب العام مطالبته بصورة خطية .

ج - المرافعة les débats : اما المرافعة الشفهية ، فلا محل لها في الاصول الادارية - اللهم الا امام بعض المحاكم ، وفي هذه الحالة تقتصر المرافعة على شرح ماورد في لوائح الدعوى الخطية .

د - الحكم le jugement : اما الحكم ، فلا يجوز ان يفصل في الدعوى الا بناء على ماورد في اللوائح الخطية وتقرير العضو المقرر ومطالبة النيابة العامة .

٢ - اصول تحقيقية procédure inquisitoire :

الاصول الادارية هي اصول تحقيقية ، اي اصول تجعل تسيير الدعوى من وظيفة القاضي ، - بعكس الاصول الاشتكائية procédure accusatoire التي تتبع امام المحاكم العادية ، وتترك للمتقاضين انفسهم تسيير دعواهم . فالقاضي الاداري هو الذي يسير الدعوى في جميع مراحلها ، فيبلغ المتقاضين صور اللوائح والوثائق ، ويعين لهم المدد لتقديم اجوبتهم عليها ، ويقوم بالتحقيق متخذاً جميع التدابير التي يراها ضرورية ، كتحعين الخبراء واجراء الكشوف الخ . . .

٣ - اصول سرية procédure secrète :

بينما تقضي الاصول المدنية ان تكون المحاكمات علنية - ، نرى أن الاصول الادارية تقوم على مبدأ سرية المحاكمات ، اللهم الا في جزء يسير منها ، ويرى مجلس الدولة الفرنسي ان العلنية لا لزوم لها في القضاء الاداري ، ولا محل لها بدون نص صريح ؛ فلا تطبق العلنية في الاصول الادارية الا بالنسبة للمحاكم الادارية التي اوجدت هذه العلنية من اجلها ، وفي الحدود التي نصت عليها القوانين .

اصول بسيطة procédure simple :

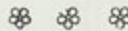
واخيراً ان الاصول الادارية بسيطة خالية من التعقيد ، لان قيام القاضي

الاداري بتسيير التحقيق وتوجيه الدعوى يخفف من تراكم الاوراق وتعدد الوثائق ، كما يخفف ايضاً من الصيغ الشكالية والقيود التي تكثر في المحاكم العادية .
على ان هذه الصفات التي ذكرناها لبيان الفرق ما بين الاصول المدنية والاصول الادارية - لا تكفي لاعطائنا صورة واضحة عن الاصول الادارية . ويجب علينا ان نسرع فنقول : توجد فوق هذه القواعد المشتركة ، قواعد اصولية اساسية تجب مراعاتها ، ولو لم تنص عليها القوانين صراحة ، وذلك عملاً بمبادئ الاصول العامة - المكتوبة وغير المكتوبة . ولقد اخذ بهذه القواعد مجلس الدولة الفرنسي ، فحافظ عليها وطبقها بدقة ، ومن جملة ما فرضه على المحاكم الادارية ، نذكر على سبيل المثال :

أ - احترام حق المرافعة الحرة والوجاهية - وهو يقضي بان تودع اضرارة الدعوى تحت تصرف المتقاضين او وكلائهم ، فلا يمنع هؤلاء من الاطلاع على اوراق الدعوى ومستنداتها في ديوان المحكمة ؛

ب - ان تكون الاحكام الصادرة عن هذه المحاكم مستجيبة لشروطها - اي ان تكون الاحكام معللة ، وان تبت في جميع طلبات الاطراف ، وفي هذه الطلبات فقط دون سواها ؛

ج - عدم قابلية الرجوع عن الاحكام بعد صدورها ، اللهم الا في بعض الاحوال المنصوص عليها في القوانين : كالاعتراض واعادة المحاكمة او بعد النقض .



الباب الثاني

المحاكم والهيئات الادارية النازرة في

القضاء الاداري في الاقليم السوري

ان القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ قد جعل ولاية مجلس الدولة في القضاء الاداري شاملة لاقليمي الجمهورية العربية المتحدة : الجنوبي والشمالي . ولكن يوجد في الاقليم السوري ، هيئات ادارية أخرى يمنحها التشريع القائم حق البت في قضايا ادارية معينة ، واصدار احكام نافذة . وكانت قرارات هذه الهيئات ، الى ما قبل ٢٣ آذار سنة ١٩٥٩ خاضعة لمراقبة القضاء العادي بطريق التمييز (اي الطعن بطريق النقض) . أما اليوم فقد أصبحت خاضعة للطعن أمام القسم القضائي لمجلس الدولة .

وهذه الهيئات هي :

— ديوان المحاسبات ،

— مجلس التأديب ،

— اللجان الادارية ذات الصفة القضائية .

الفصل الأول

ديوان المحاسبات

في الاقليم السوري

La Cour des Comptes

ديوان المحاسبات هيئة عليا مرتبطة بالسلطة التشريعية مباشرة تقوم بالنيابة عنها بمراقبة المعاملات المتعلقة بالموارد والنفقات العامة les recettes et les dépenses publiques للدولة والمؤسسات العامة المرتبطة بها - ما عدا نفقات السلطة التشريعية ؛ كما تقوم بمحاكمة الاشخاص المسؤولين عنها، سواء أكانوا أمري صرف ordonnateurs أو مصفين liquidateurs أو محاسبين عامين comptables publics أو محاسبين فعليين comptables de fait.

تشكيل ديوان المحاسبات :

يتألف ديوان المحاسبات من رئيس أول ورئيس ثان وثمانية أعضاء ونائب عام ومحامين عامين يساعدهم في عملهم : مراقبون مقرررون ومدققون وكتاب ضبط.

انتقاء رئيسي ديوان المحاسبات واعضاء والنائب العام والمحاسبين العاميين :

ينتخب^(١) رئيسا ديوان المحاسبات واعضاؤه من قبل السلطة التشريعية.

(١) ينتقى الآن رئيسا ديوان المحاسبات واعضاؤه من قبل رئيس الجمهورية ريثما يتم تأليف مجلس الامة .

ويشترط في المرشح لهذه المناصب - علاوة عن الشروط العامة المنصوص عليها في المادة ١١ من قانون الموظفين الاساسي :

١ - ان يكون حائزاً على شهادة التحصيل العالي في الحقوق او العلوم المالية ؛

٢ - وان يكون مارس القضاء او الوظائف المالية في احدى دوائر الدولة مدة لا تقل عن عشر سنوات ، وبلغ على الاقل المرتبة الثانية ، او أن يكون خلال مدة لا تقل عن خمسة عشر عاما مارس المحاماة او وظيفة مالية رئيسية في مؤسسة عامة ؛

٣ - وأن يكون قد أتم السنة الخامسة والثلاثين من العمر يوم انتخابه .

ويتمتع الرئيس والاعضاء في ديوان المحاسبات بالحصانة^(١) المنصوص عليها في المادة ٥٧ من قانون ديوان المحاسبات . وتقضي هذه المادة بأن لا تطبق عليهم ولا على الموظفين لديه من المرتبة الثانية فما فوقها ، احكام المادة (٨٥) من قانون الموظفين الاساسي وتعديلاتها ، - وأن لا يجوز نقلهم (باستثناء النائب العام والمحامي العام) الى اية وظيفة كانت الا بموافقتهم الخطية او بقرار من ديوان المحاسبات بهيئته العامة ؛ وفي حالة نقلهم يسقط حقهم من التمتع بهذه الحصانة .

ولا يتم نقل الرئيس والاعضاء الا بعد موافقة السلطة التشريعية .

أما فيما يتعلق بتأديبهم مسلكياً ، فإنهم يحاكمون أمام مجلس القضاء الاعلى ، وفاقاً للأصول المتبعة في محاكمة القضاة . وتجري التبعات القضائية بحقهم ضمن الاصول المطبقة على القضاة . ولا تكف يدهم إلا بقرار من مجلس القضاء الاعلى ؛ ويعتبر مكفوف اليد حكماً من تصدر بحقه مذكرة توقيف اعتباراً من تاريخ المذكرة او من تاريخ تركه الوظيفة قبل صدور المذكرة .

والعقوبات على اختلافها التي تصدر على رئيس ديوان المحاسبات أو أحد أعضائه

(١) يجب الا ننسى ان الحصانة هي ضمانة ممنوحة للوظيفة لاستبعاد الترسيع الكيفي ، وليست امتيازاً شخصياً للقاضي . فالقضاة - اذا هم اهلوا واجباتهم - يتعرضون لعقوبات تأديبية تفرض عليهم ضمن اصول خاص يبعد تدخل الادارة وتدخل السياسة .

والتي تمس حصانة البقاء بالوظيفة، لا تصبح نافذة الا بموافقة السلطة التشريعية .
أما النائب العام والمحامين العامان فيعينون انتقاء برسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير المال وموافقة مجلس الوزراء ، من موظفي ديوان المحاسبات او وزارة المال الحائزين على المرتبة الثانية على الاقل . ولا يتمتع النائب العام والمحامي العام بالحصانة التي يتمتع بها رئيس ديوان المحاسبات وأعضاؤه .

انتقاء المراقبين والمرفقين

تتألف بقية وظائف ديوان المحاسبات بطريقة الترفيع او بالنقل وفقاً لاحكام قانون الموظفين الاساسي والاحكام الخاصة الواردة في قانون ديوان المحاسبات .
أما المدققون فيعينون بالمسابقة ، من بين المرشحين الحائزين على شهادة التعليم العالي في الحقوق ، أو العلوم المالية .

الصلاحيات العامة لـ ديوان المحاسبات

تشمل صلاحيات ديوان المحاسبات تدقيق جميع الواردات والنفقات العائدة للدولة والمؤسسات العامة المرتبطة بها ، ما عدا نفقات المجلس النيابي .
وعلى هذا فان مراقبة ديوان المحاسبات :

١ - تتناول الواردات (رسوم ، ضرائب ومطالب ...)

فيدقق ديوان المحاسبات في تحقيقها وتحصيلها من حيث الصحة والمشروعية .

٢ - تتناول النفقات

فيدقق الديوان ناحية المشروعية : في عقود الحزينة ، وفي استعمال اعتمادات الموازنة والسلف ، -

وفي الاوراق المثبتة ، وفي تأدية الاموال وفي استعمال المواد
والادوات والمفروشات .

٣ - تناول الحسابات

فيدقق ديوان المحاسبات :

١ - صحة القيود ومشروعاتها في حساب كل محاسب فيما يعود للفترة من
حقوق وما عليها من ديون ، والتحصيلات التي وقعت ، واوامر الصرف او
التأدية التي صدرت على الفترة ، والتأديات الواقعة ؛

٢ - صحة الحسابات المتعلقة بالاموال الموجودة في الصندوق او في المصرف ،
والاوراق ذات القيمة الموجودة لدى كل امين خزينة ، والحسابات المتعلقة
بالمواد والادوات الموجودة في عهدة كل محاسب ، ومطابقتها مع الموجود ؛

٣ - صحة الحسابات العامة السنوية وقوائم الديون التي للفترة وعليها او
للشخص المعنوي ذي العلاقة ، ومطابقتها للحسابات الخاصة بالمحاسبين وبامناء الفترة ؛
٤ - صحة الحساب العام لموازنة سنة ما ، وصحة الذمم والمطالب الناجمة
عن هذا الحساب ، ومطابقتها لحسابات المحاسبين .

٤ - واخيرا تناول الاشخاص

فيحاکم امام ديوان المحاسبات عن الاعمال الادارية والمالية ، او عن
الحسابات ، او عن الاموال :

١ - الموظفون غير المجبرين على تقديم كفالة ؛

٢ - الموظفون المكلفون بتقديم كفالة ؛

٣ - الذين وضعوا يدهم على اموال عامة واستعملوها باية صورة كانت ،

او صرحوا باستلامهم لحساب الدولة او الادارات العامة ، بضائع او مواد لم
يجر استلامها فعلا ، او اصدروا بدون تصريح منصوص عليه في القانون ، أمراً

باستيفاء ضرائب او رسوم للدولة او الادارات العامة ، او قاموا بالتحصيل ؛ سواء أكانوا موظفين أو غير موظفين .

على أن المراقبة التي يمارسها ديوان المحاسبات هي على ثلاثة أشكال : مراقبة ادارية controle administratif ومراقبة وقائية او مسبقة - contrôle pré-ventif ou préalable ومراقبة قضائية contrôle juridictionnel .

١ - المراقبة الادارية Le contrôle administratif :

تقدم وزارة المال في الوقت المناسب الى ديوان المحاسبات نسختين :

١ - عن الحساب العام الذي يترتب على الحكومة تقديمه الى السلطة التشريعية ، اما لاحاطتها علما به ، او لاختذ موافقتها عليه ؛

٢ - عن مشاريع القوانين المتضمنة نقل اعتماد ، أو تخفيض اعتماد اضافي ، او غير عادي ، في الاحوال المنصوص عليها في الدستور ؛

٣ - عن مشاريع القوانين المتضمنة تصديق السلطة التشريعية على الصكوك او العمليات التي يكون ديوان المحاسبات قد اشر عليها بتحفظ او لاي سبب آخر ؛

٤ - عن مشاريع القوانين المتعلقة بتسوية نهائية وتصديق ميزان الحساب السنوي والقطعي من قبل السلطة التشريعية .

فيتحقق ديوان المحاسبات :

اولاً - من ان الحساب العام يتفق مع الحساب الشهري او السنوي الذي قدم اليه من قبل المحاسبين او الموظفين المسؤولين ، ومع نتائج الاحكام الصادرة عليهم من قبله ، ومن أنه يسفر عن مطابقة تامة بين الحساب الاداري وحساب المحاسبين ، ومن ان الوزراء أو رؤساء المصالح او آمري التصفية الرئيسيين قد صدقوا بالاشتراك مع وزير المالية ، على صحة الحساب المتعلق بعقد النفقة والاستهلاك ، او بالغاء اعتماد الموازنة المفوض اليهم ؛

ثانياً - من ان أحكام مشاريع القوانين التي بلغت اليه تتضمن تسوية القضايا

المختلف عليها كافة، او تسوية جميع عمليات النفقات التي اضطر ديوان المحاسبات للتأشير عليها أو لقبولها بتحفظ ؛ وينظم بمساعدة المراقبين المقررين تقريراً بشأن الحساب العام القطعي لإدارة السنة الأخيرة، والحساب القطعي العام للدورة - ويذكر المخالفة الواقعة لقواعد المحاسبة العامة ، ويبين العمليات التي اضطر ديوان المحاسبات للتأشير عليها بتحفظ ، والتي لم تجر تسويتها بقانون ، وبشرح الظروف التي لبث فيها وزارة المال او الوزارات الاخرى الملاحظة التي وجهها اليها ديوان المحاسبات .

يعقد ديوان المحاسبات جلسة بهيئته العامة ليتذاكر في هذه التقارير، وليصدقها بعد الاطلاع على مطالعة النائب العام ، ويتخذ قراراً خاصاً يعلن به أن الحساب القطعي للإدارة والحساب القطعي للدورة الحسابية المقدمة مع مشروع القانون المتضمن تسوية الدورة - هما مطابقان للحساب الذي اصدر ديوان المحاسبات حكمه بشأنه ، مع التحفظ بالتأشير أو بالعمليات المتعلقة بالنفقات التي قبلت شرط تسويتها بتصديق لاحق من السلطة التشريعية .

ويرسل ديوان المحاسبات الى السلطة التشريعية التقارير المصدقة والقرارات المتضمنة المصادقة على مطابقة الحساب القطعي مع نسخة عن الحساب العام ، كما يرسل اليها قبل دورة تشرين الاول - تقريراً عن سير أعمال الديوان خلال السنة المنصرمة .

يتضح مما سبق أن عمل ديوان المحاسبات في مراقبته هذه، يقتصر على فحص مطابقة الحساب العام وبيان المخالفات الواقعة على قواعد المحاسبة العامة ، فهو لا يبت في شيء، بل يرسل تقاريره بهذا الشأن الى السلطة التشريعية، فصلاحيته في هذه الناحية إدارية بحتة .

٢ - المراقبة الاستشارية : le contrôle consultatif وهي المراقبة

المسبقة le contrôle préalable او المراقبة الوقائية le contrôle préventif التي يمارسها ديوان المحاسبات عن طريق التأشير على المعاملات قبل اجرائها . le visa préalable

ان القرارات التي يتخذها ديوان المحاسبات اثناء مراقبته هذه غير قابلة لطريق من طرق المراجعة ، لأنها قرارات ذات صفة استشارية^(١) لاقضائية . وانا لنستغرب ان يصدر عن مجلس الشورى السوري القرار ذو الرقم ١٥٣ المؤرخ في ٢٩ ايار ١٩٤٦ المتعلق بقضية المرحوم سعد الدين الحسامي ، فقد اعتبر القرار المذكور ان عدم التأشير له صفة قضائية اذ يقول :

« لما كان عدم التأشير مبنياً على المادة ٣٢ من قانون ديوان المحاسبات وكان قطعياً بحسب أحكام هذه المادة ، وكانت الاحكام والمقررات القطعية الصادرة عن ديوان المحاسبات خاضعة للتمييز أمام مجلس الشورى بحسب المادة ٤٥ من قانون ديوان المحاسبات والمادة ٣٥ من القرار ٧٢/ل.ر. ، وكان عدم التأشير المبجوث عنه اكتسب قوة القضية المقضية بعدم تمييزه ضمن المدة القانونية ، فهذا الاجتهاد الذي رجع عنه مجلس الشورى فيما بعد - خاطيء من نواح عديدة :

اولاً - انه لم يفرق بين اختصاصات ديوان المحاسبات الاستشارية وبين اختصاصاته القضائية ، مع ان القانون ٣٨ المؤرخ في ١٩٣٨/٥/٢٤ - المرعي في عام ١٩٤٦ - جعل كلا منها في فصل خاص ؛ ثم ان القانون المذكور لم يذكر المراقبة المسبقة وصلاحيه التأشير المسبق ضمن الاختصاصات القضائية لديوان المحاسبات ؛ ثانياً - لو كان عدم التأشير له صفة قضائية ، وكانت له قوة القضية المقضية ، لما كان للوزير ذي الصلاحية او مجلس الوزراء (آنذاك) أن يتجاوزها^(٢) .

(١) ويرى بعض الحقوقيين انها من قبيل الاجراءات الاعدادية التمهيدية التي تسبق القرار ولذلك تكون غير قابلة لاي طريق من طرق المراجعة .

(٢) نفس المادة ٣٢ من قانون ديوان المحاسبات رقم ٣٨ على ان : « تعاد السندات التي يكون ديوان المحاسبات قد رفض التأشير عليها مرفقة بالقرار القاضي بالرفض الى الوزارة ذات العلاقة بواسطة وزارة المالية ، ويكون الرفض قطعياً اذا كان مبنياً على عدم كفاية الاعتماد او على مخالفة قانونية او على غلط اساسي ، او استخدام يعد تجاوزاً في الملاكات او في الاعتماد الذي تسمح به الموازنة . »

ثالثاً - أن الأحكام القضائية - خصوصاً في موضوعنا هذا - تتناول المعاملات بعد اجرائها، ولا تتناول ولا يتصور ان تتناول المعاملات قبل اجرائها، وإذا رجعنا الى قانون ديوان المحاسبات، وجدنا ان عنوان الفصل الرابع منه هو : مراقبة المعاملات والتأشير عليها قبل اجرائها .

رابعاً - ان المادة ٣٣ من قانون ديوان المحاسبات رقم ٣٨ تحدد لنا ميدان الاختصاص القضائي لديوان المحاسبات، اذ تنص على أن ديوان المحاسبات «يمارس .. المراقبة القضائية في المعاملات السنوية العائدة لكل محاسب أو موظف مسؤول قائم بوظيفة واحدة بالاستناد الى :

- الحساب والاوراق المثبتة المرفقة به والتي تقدم شهرياً الى ديوان المحاسبات ؛
- الحساب الاجمالي السنوي .

فهذا النص وحده كاف لبيان وجه الخطأ في اجتهاد مجلس الشورى السوري في هذه الناحية .

وعلى هذا يجب أن يبقى عالقاً في أذهاننا أن القرارات التي يتخذها ديوان المحاسبات أثناء مراقبته المسبقة (في التأشير المسبق على المعاملات او عدم التأشير عليها) ، غير قابلة لطريق من طرق المراجعة ، لانها قرارات ذات صفة استشارية لا قضائية .

لا يجوز اجراء معاملة مالية على السند المردود ولا يجوز اعتباره مستنداً من قبل المحاسبين .
غير ان مجلس الوزراء ، بناء على اعتراض يرفع اليه من قبل الوزارات ذات العلاقة، يستطيع ان يعيد على تبعة الوزير ذي الصلاحية الى ديوان المحاسبات مستنداً رده ليعيد النظر فيه .
وفي هذه الحالة يصدر رئيس ديوان المحاسبات قراره بعد اخذ رأي الديوان مجتمعاً بهيئته العامة - واذا جاء القرار الثاني مؤكداً للرد واتخذ مجلس الوزراء ، بعد اطلاعه على هذا القرار وعلى تبعته السياسية ، قراراً يقضي بضرورة قبول المستند ، يؤثر رئيس ديوان المحاسبات على هذا المستند ويسجله بتحفظ .

على انه يترتب عليه ان يرفع الى المجلس النيابي في اول دورة تقريراً عن السندات التي اضطر للتأشير عليها بتحفظ مع بيان المخالفة او النقص الذي يجب البت فيه باجازه من المجلس .»

٣ — المراقبة القضائية Le contrôle juridictionnel

المراقبة القضائية هي المراقبة التي يمارسها ديوان المحاسبات بوصفه قضاء اداريا jurisdiction administrative ، فيعقد جلساته بصفة محكمة تضم الرئيس وعضوين وبحضور النائب العام وتتخذ أحكامها بأكثرية الاصوات^(١).
وتمارس هذه المراقبة في المعاملات السنوية العائدة لكل محاسب أو موظف مسؤول قائم بوظيفة واحدة بالاستناد الى :
١ — الحساب الشهري والاوراق المثبتة المرفقة به ، والتي تقدم شهريا الى ديوان المحاسبات ؛

٢ — الحساب الاجمالي السنوى .

اصول المحاكمات لدى ديوان المحاسبات :

يتبع الاصول التحقيقي inquisitoire في اصول المحاكمات لدى ديوان المحاسبات ، فالقاضي هو الذي يسير الدعوى ويوجه التحقيق ويبلغ اصحاب العلاقة الوثائق ويعين لهم المدد الخ ..
ومن أبرز صفات هذا الاسلوب انه كتابي ، فالتحقيق يستند الى لوائح كتابية ، والقرار يبنى على تقرير خطي ينظمه احد اعضاء المحكمة — ويدعى « المقرر » ، ويبيدي النائب العام مطالعته كتابية .
اضف الى ذلك ان جلسات ديوان المحاسبات غير عانية .

(١) — كل ذلك يجعلنا نعتقد ان ديوان المحاسبات . اثناء مراقبته القضائية ، يشكل محكمة ادارية سيما وان احكامه لا تقبل من طرق المراجعة الا التمييز (اي الطعن بطريق النقض) ... والطعن بطريق النقض لا يقبل قانوناً الا ضد احكام ذات صفة قضائية .
وكان يطعن باحكامه تمييزاً (اي بطريق النقض) امام مجلس الشورى السوري قبل الغائه ، ثم امام محكمة التمييز (محكمة النقض) بعد الغاء المجلس المذكور في عام ١٩٥١ .
اما اليوم . فقد اصبحت احكام الديوان المذكور خاضعة للطعن امام محكمة القضاء الاداري بطريق الالغاء ، ويتساءل الحقوقيون كيف يمكن التوفيق ما بين الطعن بطريق الالغاء وما بين الطبيعة الحقوقية لهذه الاحكام التي نص قانون ديوان المحاسبات على انها لا تقبل من طرق المراجعة الا التمييز (اي الطعن بطريق النقض) ...

الفصل الثاني

مجلس التأديب^(١) Le Conseil disciplinaire

١ — تعريف مجلس التأديب واختصاصه :

مجلس التأديب هو هيئة ادارية دائمة مربوطة برئاسة الجمهورية ومقرها

(١) كان الموظفون العامون المدنيون من المرتبة الثانية فادون — الى ما قبل هـ شباط ١٩٥٠ — يماكون من الناحية المسلكية من قبل لجان تأديب تعين في بدء كل سنة بمرسوم وتؤلف :

آ — في الادارية المركزية لكل وزارة او ادارة من :

قاض من المرتبة الاولى يقتدبه وزير العدل
رئيساً
موظفين من الوزارة او الادارة العامة من المرتبة الاولى والثانية
عضوين
ينتخبها الوزير بقرار
ويقوم بوظيفة التقرير في كل قضية مقرر من الوزارة او الادارة يعينه الوزير .

ب — في المحافظات من :

اكبر قاض في المحافظة
رئيساً
موظفين من الحلقة الاولى ينتخبها المحافظ :
عضوين
موظف عن كل ادارة يعين بقرار من المحافظ في بدء كل سنة :
مقررأ
وتتناول صلاحية هذه اللجنة موظفي الحلقتين الثانية والثالثة فحسب .
==

في دمشق - تحاكم من الناحية المسلكية الموظفين العامين المدنيين من المرتبة الثانية فما دون - ماعد القضاء واعضاء ديوان المحاسبات ومجلس التأديب واعضاء مكتب تفتيش الدولة ومجلس الجمارك الاعلى - وتجرى بحقهم التبعات القضائية .

== اما الموظفون العامون من المرتبتين الاولى والمتازة ، فكانوا يحاكمون امام لجنة التأديب الخاصة التي تؤلف لكل قضية من :

— الرئيس الاول لمحكمة التمييز

رئيساً

— موظفين لاتقل مرتبتها عن مرتبة الموظف المحال على اللجنة يعينان بمرسوم : عضوين

— موظف لاتقل مرتبته عن مرتبة الموظف المحال على اللجنة يعين بمرسوم : مقررأ

فيتضح مما سبق :

اولا - ان محاکمة الموظفين العامين - من الناحية المسلكية - كانت حتى تاريخه ه شباط ١٩٥٠ تجري من قبل لجان تأديبية متعددة بالنسبة لكل وزارة او ادارة ، في الادارة المركزية والمحافظات .

ثانياً - ان هذه اللجان كانت تؤلف عن طريق تكليف وانتداب بعض القضاة والموظفين بالاضافة الى وظائفهم واعمالهم الاصلية

ولقد ثبت بالتجربة ان تعدد هذه اللجان - على الشكل المذكور - قد ادى الى اختلاف الاجتهاد في القضايا المسلكية الواحدة ، وسبب صدور احكام مسلكية متناقضة في القضايا المسلكية المتماثلة ، مما يتعارض مع الانسجام المطلوب في مثل هذه الامور ، ويتنافى مع العدالة التي تفرض بتطبيق القانون بالتساوي على سائر الافراد .

ثم يتعذر على اعضاء هذه اللجان بسبب انشغالهم في مهام وظائفهم الاصلية - ان يتفهموا القضايا المسلكية تفهماً تاماً ، كما يتعذر عليهم المواظبة على حضور جلسات اللجان لعدم تفرغهم لها .

ولقد ادى اعتذارهم المتكرر عن حضور الجلسات الى تأخير البت في القضايا المسلكية والى ابقاء الموظفين « المحالين على هذه اللجان » والادارة العامة ذات العلاقة ، في وضع مضطرب امدأ طويلا بانتظار الحكم

كل هذه الاسباب دعت المشرع السوري الى تعديل شكل لجان التأديب ، فأصدر المرسوم التشريعي رقم ٣٧ تاريخ ه شباط ١٩٥٠ - الذي يوجب جميع هذه اللجان المبعثرة ، واحدث بدلا منها مجلس التأديب ، وهو هيئة عامة واحدة ذات ملاك خاص ودائم ، يقوم بمحاكمة سائر الموظفين العامين المدنيين من المرتبة الثانية فما دون .

فبحسب هذا التعريف يخرج عن اختصاص مجلس التأديب :

- ١ - محاكمة المستخدمين العامين لانهم لا يعتبرون من الموظفين ولا تنطبق عليهم أحكام قانون الموظفين الاساسي ؛
- ٢ - محاكمة الموظفين العامين غير المدنيين كضباط القوى المسلحة (الجيش والشرطة) وافرادها ، فهؤلاء يحاكمون من الناحية العسكرية وتجري بحكم التبعات القضائية من قبل المحاكم العسكرية ، او الهيئات القائمة مقامها ، وفقاً للاحكام الخاصة بها - كالمجالس الانضباطية مثلاً .

٣ - محاكمة الموظفين العامين من المرتبتين

الاولى والممتازة

- | | |
|--|--|
| فهو لاء يحاكمون مسلياً
وتجري التبعات القضائية بحكمهم
من قبل مجلس القضاء الاعلى | ٤ - محاكمة القضاة من جميع المراتب |
| | ٥ - محاكمة اعضاء ديوان المحاسبات واعضاء مجلس التأديب |
| | ٦ - محاكمة اعضاء مكتب تفتيش الدولة |
| | ٧ - محاكمة اعضاء مجلس الجمارك الاعلى ورئيسه |

تشكيله وانتقاء اعضائه وجلساته :

١ - تشكيله : يتألف مجلس التأديب من :

- | | |
|---------------|-----------------------------|
| رئيساً | - موظف من المرتبة الاولى |
| عضوين اصليين | - موظفين من المرتبة الثانية |
| عضواً ملازماً | - موظف من المرتبة الثالثة |
| مقررأ | - موظف من المرتبة الثالثة |

٢ - انتقاء اعضائه : يعين كل من رئيس مجلس التأديب واعضائه :

اما بطريق النقل من سائر الملاكات وفقاً للفقرتين الاخيرتين من المادة ٤٨

من قانون الموظفين الاساسي ؛

او بطريق الترفيع في ملاك مجلس التأديب ذاته ، او من سائر الملاكات اذا

كان الموظف مسجلاً في جدول الترفيع . ويتمتع رئيس المجلس والعضوان الاصيلان بالحصانة التي يتمتع بها القضاة فيما يتعلق بالعزل فقط .

٣ - جلسة : تنعقد جلسة المجلس التأديبي بحضور رئيسها والعضوين الاصيلين وكاتب الضبط ؛ واذا غاب الرئيس حل محله العضو الاصيل الاعلى درجة او مرتبة ، فالأكثر قدماً ، وفي هذه الحالة يقوم العضو الملازم مقام العضو الاصيل .
ولرئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع وزارة العدل ، ان يكلف بعض القضاة اكمال النصاب في مجلس التأديب .

يحضر العضو المقرر لجلسات مجلس التأديب ويقدم مطالعته الشفهية والخطية ؛ غير انه لا يشترك في المذاكرات ولا في التصويت ، واذا غاب ، حل محله العضو الملازم .
تتخذ القرارات بالاكثرية ، وتصبح نافذة بعد اكتسابها الدرجة القطعية .
تلك هي الخطوط الرئيسية لمجلس التأديب وصلاحياته واختصاصاته ، وقد ظهر اثناء تطبيق قانونه مدة خمس سنين ونيف ، انه يحتاج الى اصلاح اصول المحاكمة والتحقيق لديه بما يؤمن سرعة الفصل في الدعاوى ، كما يحتاج الى تعديل ملاكه وشروط تعيين كل من رئيسه واعضائه ، بحيث يشترط في تعيين رئيس مجلس التأديب واعضائه ان يكونوا من القضاة او من المجازين في الحقوق الذين لا تقل خدمتهم في وظائف الدولة عن عشرة اعوام .

احكام مجلس التأديب :

ان مجلس التأديب يعتبر محكمة مسلكية يصدر احكاماً قابلة للتمييز (اي للطعن بطريق النقض) . وقد تساءل الحقوقيون عما اذا كانت تعبير المحاكم التأديبية الوارد في المادة / ١٥ من قانون مجلس الدولة - يشملها ، ام انه مشمول بحكم البند الرابع من المادة / ٨ .

فالمنطق الحقوقي يفرض علينا اعتبار مجلس التأديب مشمولاً بعبارة «المحاكم التأديبية» ، مادام هذا المجلس يشكل محكمة مسلكية ويصدر احكاماً قابلة للتمييز (اي للطعن بطريق النقض) .

الفصل الثالث

اللجان الادارية ذات الصفة القضائية

لقد نص التشريع القائم في الاقليم السوري على عدد من اللجان الادارية التي تملك حق المناقشة واصدار القرارات في أمور معينة ، ويمكن تقسيم هذه اللجان - بحسب اختصاصها - الى ثلاثة اقسام :

لجان ذات اختصاص استشاري ^(١) ، كلجنة المياه المؤلفة بموجب القرار رقم ٢٢٠ تاريخ ١٩٢٦/٥/٢٦ ^(٢) ؛

ولجنة الترفيع المنصوص عليها في المادة ١٩ من قانون الموظفين الاساسي .

لجان ذات اختصاص اداري : كلجنة المياه الدائمة المنصوص عليها في القرار رقم ٥٥٧ تاريخ ٦ - ١٢ - ١٩٣٦ ^(٣)

(١) اللجان الاستشارية هي اللجان التي تتناقش في موضوعات معينة تعرض عليها وتبذل قراراتها بشكل ابداء رأي فحسب - دون ان يكون لهذه القرارات صفة النفاذ .

(٢) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٦٩ تاريخ ١٥ - ١١ - ١٩٤١ . قضية السيد مصطفى غني ؛ - قرار رقم ١٩ تاريخ ١١ - ٢ - ١٩٤٢ . قضية السيد حسني العاقل .

(٣) ان قرارات لجنة المياه الدائمة ذات طابع قضائي - بحسب اجتهاد مجلس الشورى السوري : فانه ينظر تمييزاً (اي طعناً بطريق النقض) في الدعاوى المقامة ضد مقررات هذه اللجنة «راجع مجلس الشورى السوري قرار رقم ٩٠ تاريخ ١٠ نيسان ١٩٤٦ قضية السيد حلمي الحروبوطي » . والتمييز (اي الطعن بطريق النقض) لا يقبل عادة الاضد الاحكام -

لجان ذات اختصاص قضائي : ان الطابع القضائي لهذه اللجان لم يذكّر صراحة في التشريع القائم في الاقليم السوري ، غير انه يمكن استنتاجه من بعض القرائن الخاصة ، كشكل هذه اللجان التحكيمي (اعضاء يمثلون الادارة و اعضاء يمثلون ذوي العلاقة - على رأسهم احد القضاة) ، واختصاصاتها وسلطاتها وصفة النفاذ التي تتمتع بها قراراتها وطرق المراجعة ضد هذه القرارات (١) .

فبالاستناد الى هذه الاسس ، نستطيع القول ان اللجان الآتية بيانها هي ذات اختصاص قضائي :

لجان ضريبة التمتع ،

== اي القرارات ذات الصفة القضائية . ==

على اننا لانشاطر مجلس الشورى رأيه للاسباب الآتية :

لقد احدث رئيس الدولة السورية — بالقرار رقم /١١٠/ تاريخ ١٣/٥/١٩٥٥ ،
— لجنة المياه الموقفة لفصل الخلافات على المياه . ثم تحولت هذه اللجنة الى لجنة دائمة بموجب
القرار رقم /٥٥٧/ تاريخ ٦/١٢/١٩٢٦ .

ولما كانت هذه اللجنة مؤلفة من موظفين اداريين فحسب ، وكانت غير مقيدة باتباع الفواعل والاصول المرعية لدى المحاكم ؛ وكان لم يذكر ان لقراراتها قوة القضية المقضية ، وكانت لا توجد اية قرينة تدل على ان طابع هذه اللجنة قضائي ، لذلك فاننا نستبعد ان يكون للجنة المذكورة صفة قضائية .

ثم ان القرار /١١٠/ من جهة اخرى — يفسح المجال امام ذوي العلاقة لمراجعة المحاكم العادية . فيما اذا لم يقبلوا بالقرارات المتخذة من قبل اللجنة الموقفة . ففي حال سكوت القرار رقم ٥٥٧ عن هذه الناحية ، يجب العمل بما ورد في القرار رقم ١١٠ لعدم وجود نص مخالف في القرار رقم ٥٥٧ . فقرارات لجنة المياه الدائمة لها اذن صفة موقفة فحسب ، لان الخلاف على المياه يمكن عرضه من جديد على المحاكم . وهذا معناه ان ليس لقرارات اللجنة المذكورة قوة القضية المقضية ، وبالتالي ليس لها صفة قضائية بل صفة ادارية فحسب ؛ وعلى هذا فانها ليست خاضعة للتمييز (اي لاطعن بالنقض) كما اجتهد مجلس الشورى السوري .

(١) راجع اطروحة المؤلف La Compétence juridictionnelle du
Conseil d'Etat Syrien .

لجان ضريبة ريع العقارات والعروض ،
 لجان ضريبة الدخل ،
 لجان ضريبة التركات المنقولة ،
 لجان تصنيف الملاهي ،
 لجان رسم الري وتكاليفه ،
 اللجان التحكيمية لتقدير بدل الاستهلاك ،
 اللجان التحكيمية لفرض رسم الشرفية .
 ان هذه اللجان الخاصة — من حيث الشكل — ليس لها طابع المحاكم :
 فهي اولا مؤقتة ؛

وثانياً ليست مؤلفة من قضاة محترفين على نمط المحاكم ، بل من اعضاء منتدبين
 يمثلون المصالح المختلفة للقضية ، ويدعون عند الحاجة .
 ولكن هذا لا يمنع ان يكون لهذه اللجان — بارادة المستوع — صفة المحاكم ،
 وان يكون لقراراتها صفة الاحكام القضائية .
 وسنحاول فيما يلي اظهار الصفة القضائية لكل من اللجان المذكورة .

§ ١ — لجان التمتع^(١)

١ — اللجنة البرائية :

١ — تشكيلها وقوانينها :

ان الاعتراضات على التكليف بضريبة التمتع تدق من قبل لجنة بدائية مؤلفة

(١) ان الصفة القضائية لهذه اللجان يمكن استنتاجها من المادة ٢٦ / من القرار
 ٨ / التي تقول :

« يمكن للمكلفين والدوائر المالية ان تعترض على قرار لجنة الاستئناف في برهة ٨ / ايام
 من تاريخ تبليغه ، لدى مجلس شورى الدولة ، فيدقق به بصفة تمييزية » — فالتمييز اي الطعن
 بالنقض (لا يقدم الاطعن في احكام صادرة عن هيئات قضائية او ما هو في حكمها . — ثم
 تستتبع هذه الصفة من المصطلحات الآتية الواردة في القرار ٨ : المذكور : اللجنة البدائية ،
 اللجنة الاستئنافية ، الاعتراضات ، استئناف ، تمييز . فبذلك المصطلحات لاتستعمل الا بالنسبة
 للهيئات والقرارات القضائية .

في كل قضاء : من موظف مالي رئيساً . وعضو من أعضاء المجلس البلدي وعضو من أعضاء غرفة التجارة ؛ وفي حال عدم وجود غرفة تجارة في القضاء يكون العضوان من المجلس البلدي .

تتخذ هذه اللجنة قراراتها خلال مدة ثلاثين يوماً اعتباراً من تاريخ تقديم الاعتراضات إليها .

٢ - شروط الاعتراض :

تنص المادة - ٢١ من القرار رقم ٤٨ - المعدل المؤرخ في ١ - ١٩٢٨ المتعلق بضريبة التمتع - على ما يلي :

يجب ان تقدم الاعتراضات الى اكبر موظف مالي في القضاء في برهة ثلاثين يوماً اعتباراً من تاريخ نشر القوائم - الذي يعتبر مبدأ لحساب مدة المهلة - لان ارسال الاخبار (الى كل مكلف باسمه وصنعتة ومقدار الضريبة المكلف بها) ليس الا معاملة اضافية للاعلان المنشور . وتصبح الضريبة قطعية اذا لم يقدم المكلف اعتراضاً عليها في المدة المذكورة .

٣ - طرق المراجعة ضد قرارات اللجنة البدائية :

تنص المادة - ٢٣ من القرار رقم ٤٨ ، انه يمكن للمكلفين والدائرة المالية استئناف قرارات اللجنة البدائية الى اللجنة الاستئنافية .

٢ - اللجنة الاستئنافية :

١ - تشكيلها وقراراتها :

ان طلبات الاستئناف التي يقدمها المكلفون او الدائرة المالية تدقق من قبل لجنة استئنافية تتألف في كل قضاء من :

القائم مقام او المحافظ او امين السر العام
رئيساً
اعضاء
عضوين من اعضاء المجلس البلدي
موظف مالي غير الذي كان رئيساً للجنة البدائية
عضواً
تتخذ هذه اللجنة قراراتها في مدة ثلاثين يوماً على الاكثر من تاريخ
تقديم الاستئناف .
اما اعتراضات الاجانب فتدقق من قبل لجنة مؤلفة من عضوين من اعضاء
المجلس الاداري .

٢ - شروط الاستئناف ونتائجه :

يجب ان يقدم طلب الاستئناف سواء من المكلف او من الدائرة المالية ،
خلال مدة ثمانية ايام من تاريخ تبليغ (اعلان) قرار اللجنة البدائية ، والا أصبح
هذا القرار قطعياً .
والاستئناف لا يوقف تحصيل الضريبة .

٣ - طرق المراجعة ضد قرارات اللجنة الاستئنافية :

كانت قرارات اللجنة الاستئنافية تميز (يطعن فيها بالنقض) خلال مدة ثمانية
ايام من تاريخ تبليغها - الى مجاس شورى الدولة قبل الغائه ؛ وبعد الغائه في مطلع
عام ١٩٥١ ، صارت هذه القرارات تميز (يطعن فيها بالنقض) الى محكمة
التمييز (اي محكمة النقض) خلال المدة المذكورة . وكانت تنحصر صلاحية
محكمة التمييز (محكمة النقض) في التحقيق عما اذا كانت الاحكام القانونية
المتعلقة في كيفية تعيين الضريبة - روعيت مجذا فيرها أم لا . أما المسائل المتعلقة
باساس طرح الضريبة ومقدارها فليست من صلاحيتها ثم ان الحكم التمييزي
(اي الصادر عن محكمة النقض) لا يتضمن الا أمرين : أما تصديق القرار
المطعون فيه ، أو نقضه واعادته الى مصدره .

اما اليوم ، فقد اضحت خاضعة للطعن امام محكمة القضاء الاداري عملاً
بالبند السابع من المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة .
وقد تضمنت الفقرة الاخيرة من المادة الثانية من القانون ٥٥ لسنة ١٩٥٩
حكماً انتقالياً يقضي انه « بالنسبة الى المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم ،
تظل الجهات الحالية مختصة بنظرها ، وفقاً لقوانينها الخاصة باستثناء المنازعات
التي هي من اختصاص المحكمة العليا ، فهذه تكون من اختصاص المحاكم القضائية
وكل ذلك الى ان يصدر قانون الاجراءات الخاصة بالقسم القضائي متضمناً تنظيم
نظر هذه المنازعات » .

§ ٢ - لجان ضريبة ربيع العقارات والعرضات

١ - اللجنة البرائية :

١ - تشكيلها :

في حال عدم وجود عقدايجار مسجل ، او اذا كان البديل المثبت في العقد -
لاي سبب كان - دون البديل العادي ، تتولى تخمين بدل ايجار العقارات لجان
بدائية تؤلف في مراكز المحافظات والاقضية بقرار صادر عن وزير المال من :

رئيساً - موظف مالي

- موظف من المصالح العقارية واملاك الدولة او من الدوائر

الاقتصادية او الداخلية او غيرها من المؤسسات العامة - في حال عدم

وجود عدد كاف من موظفي الدوائر العقارية عضواً

- خبير تختاره المالية من قائمة تتضمن سبعة أسماء يقدمها

المجلس البلدي . عضواً

٢ - مهمتها :

تُحْمَنُ اللجنة بدل العقار السنوي بالنسبة لربيع العقارات المجاورة له ، وإذا تعذر ذلك ، فبطريقة التقدير المباشر ، وتعتبر في التخمين ميزات العقار ، كالموقع والمساحة والتقسيمات ونوع مواد البناء وسائر المنافع ، الى غير ذلك من وسائل التقدير الممكنة ، ومنها عقود الايجار وتصريح المؤجر والمستأجر .
يتناول أيضاً تخمين العقارات المعدة للصناعة بدل ايجار الآلات والادوات الصناعية الثابتة التي تؤلف جزءاً متمماً لها .
وتتخذ اللجنة قراراتها باكثرية الاصوات . ويبلغ المكلف بالذات او في محل اقامته نتيجة التخمين البدائي .

٣ - طرق المراجعة ضد قراراتها :

تنص المادة ١٤ من القانون رقم ١٧٨ تاريخ ١٩٤٥/٥/٢٦ (المعدلة بالمرسوم التشريعي ٧٨ تاريخ ١٩٥٢/٩/٣) على أنه يحق للمكلفين وللدوائر المالية ان يطلبوا الى اللجنة الاستئنافية اعادة النظر في التخمين البدائي .

٢ - اللجنة الاستئنافية

١ - تشكيلها :

تتولى اعادة النظر في التخمين البدائي لجان استئناف تؤلف بقرار صادر عن وزير المال :

أ - في مراكز المحافظات :

رئيساً
عضواً

اكبر موظف مالي في المحافظة
رئيس الدوائر العقارية أو الاقتصادية

احد الملاكين غير الموظفين يختاره مجلس الادارة في سائر المحافظات،
او لجنة المدينة الممتازة في مركز محافظة دمشق

عضواً

ب - في مراكز الاقضية من :

رئيساً

مدير المال

موظف من الدوائر الاقتصادية او الداخلية او المصرف الزراعي عضواً
احد اعضاء مجلس الادارة يختاره المجلس المذكور من الملاكين
غير الموظفين

عضواً

٢ - شروط اعادة النظر :

آ - يجب ان يقدم طلب اعادة النظر - تحت طائلة الرد - خلال خمسة عشر
يوماً من تاريخ التبليغ بالنسبة للمكلف، ومن تاريخ التخمين بالنسبة لدوائر المالية؛
اما خلال التخمين العام، فتبدأ هذه المدة بالنسبة للمكلفين من تاريخ نشر
الاعلان في الجريدة الرسمية؛

ب - ان طلب الاعادة يوجب تحصيل نصف الضريبة؛

ج - على طالب الاعادة ان يبين البديل الذي يقبل به؛

د - وان يدفع للخزينة تأميناً لقاء اجور لجنة اعادة النظر؛ وفي حال طلب
الدوائر المالية اعادة النظر، تتوَّب اجور اللجنة على المكلف اذا زيد الربع التخمين بداية.

٣ - قرارات اللجنة :

تتخذ قرارات اللجنة بأكثرية الاصوات، وتبلغ خلاصتها للمكلف بالذات
او في محل اقامته.

٤ - طرق المراجعة ضد قراراتها :

ان قرارات اللجنة الاستئنافية لاعادة النظر في التخمين البدائي - كانت تميز

الى مجلس شورى الدولة قبل الغائه؛ وبعد الغائه في مطلع عام ١٩٥١ ، صارت تميز (بطعن فيها بالنقض) الى محكمة التمييز (اي محكمة النقض) .
أما المهلة التي كان يجب خلالها تقديم التمييز (اي الطعن بالنقض) - فقد سكنت عنها قانون ضريبة ربيع العقارات والعرضات . ولهذا كانت تطبق المهلة العادية المنصوص عليها في قانون مجلس الشورى قبل الغائه وهي شهران (١) ، وقد اصبحت هذه المهلة اليوم شهراً واحداً ، بعد الغائه في مطلع عام ١٩٥١ ، وهي المهلة العادية المتبعة امام محكمة التمييز (اي محكمة النقض) .
اما اليوم ، فقد اضحت خاضعة للطعن امام محكمة القضاء الاداري عملاً بالبند السابع من المادة الثامنة من مجلس الدولة .

وقد تضمنت الفقرة الاخيرة من المادة الثانية من القانون ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ، حكماً انتقالياً يقضي أنه « بالنسبة الى المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم ، تظل الجهات الحالية مختصة بنظرها ، وفقاً لقوانينها الخاصة باستثناء المنازعات التي هي من اختصاص المحكمة العليا ، فهذه تكون من اختصاص المحاكم القضائية وكل ذلك الى ان يصدر قانون الاجراءات الخاصة بالقسم القضائي متضمناً تنظيم نظر هذه المنازعات » .

§ ٣ - لجان ضريبة الدخل

١ - لجنة فرض الضريبة :

لجنة فرض الضريبة هي اللجنة البدائية التي تعرض عليها جميع التكاليف المؤقتة مرفقة بالمستندات اللازمة ، وبالاغراضات في حال وجودها - لتقوم بتدقيقها واتخاذ قرار بفرض الضريبة :

(١) مجلس الشورى السوري . قرار رقم ٢٨٧ تاريخ ٢٧/٩/١٩٥٠ قضية السادة قطاني وحداد .

١ - تشكيلها :

تؤلف لجنة فرض الضريبة في كل مركز محافظة كما يلي :

رئيساً	مدير او رئيس المالية او مندوب عنه
عضواً	رئيس الواردات او موظف آخر ينتدبه وزير المالية
عضواً	موظف تنتدبه وزارة الاقتصاد من الدوائر الاقتصادية
عضواً	رئيس غرفة التجارة او احد اعضائها تنتخبه الغرفة المذكورة
عضواً	رئيس غرفة الصناعة او احد اعضائها تنتخبه الغرفة المذكورة

وينتخب مجلس الادارة العضوين الاخيرين من بين التجار وارباب الصناعات في احدى الحالتين الآتيتين :

— في المراكز التي لا يوجد فيها غرف تجارية او صناعية ؛

— اذا لم تبلغ الغرفة التجارية او الصناعية رئيس اللجنة اسم العضو المنتخب لتمثيلها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم الطلب .

٢ - نصابها :

تجتمع لجنة فرض الضريبة بناء على دعوة خطية من رئيسها ، ولا تصح قراراتها الا بحضور اربعة اعضاء على الاقل ، واذا لم يكتمل العدد ، تؤجل الجلسة وتوجه دعوة ثانية للاعضاء ، وتعتبر القرارات المتخذة في الجلسة الثانية صحيحة بحضور ثلاثة اعضاء على الاقل :

٣ - مهمتها :

تراقب لجنة فرض الضريبة جميع التكاليف الموقته ، وتدقق جميع البيانات والتكاليف التي تفرضها الدوائر المالية مباشرة ، واعتراضات المكلفين المقدمة ضمن المهلة القانونية . ويمكنها عند الحاجة ان تدعو المعارضين لاستماع بياناتهم

الشفهية ، وان توغز الى مراقبي المالية او تكلف خبراء تقبل بهم وزارة المال في كل محافظة بالقيام بجميع التدقيقات والتحقيقات التي من شأنها ان تنير اللجنة .

٤ - شروط الاعتراض :

يجب ان يقدم الاعتراض الى الدوائر المالية خلال مهلة خمسة عشر يوماً اعتباراً من اليوم الذي يلي تاريخ استلام الاخبار الفردي . واذا لم يعترض المكلف على التكليف الموقت خلال هذه المدة ، يصبح هذا التكليف بحقه قطعياً وغير قابل لاحدى طرق المراجعة .
ويجب على المعارض ان يبين في اعتراضه التقديرات التي يقبل بها - وان يقدم الوثائق التي تثبت ادعاءه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انقضاء مهلة تقديم الاعتراض .

٥ - قراراتها :

تتخذ قرارات اللجنة بأكثرية اصوات الحاضرين ، واذا تساوت الاصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً .
تقر اللجنة التكليف بعد تعديلها عند الاقتضاء ، ولكن ليس لها ان تخفض التكليف التي لم يعترض عليها ، الا اذا كان التحقيق ناجماً عن خطأ مادي .
ويصبح الجدول الذي تقره اللجنة نافذاً بقرار من المحافظ دون اية معاملة اخرى ، وتعتبر التكليف التي ينطوي عليها قطعية بحق الدوائر المالية والمكلفين ، اذا لم يقدم طلب اعادة النظر فيها خلال المهلة القانونية .

٢ - لجنة اعادة النظر :

١ - تشكيلها :

تقدم طلبات اعادة النظر الى الدوائر المالية ، فتحيلها هذه الدوائر مشفوعة برأيها الى لجنة اعادة النظر المؤلفة في وزارة المالية كما يلي :

رئيساً	أمين المالية العام
أحد أعضاء محكمة التمييز (أي محكمة النقض) يختاره رئيس هذه المحكمة	عضواً
مدير الموارد العامة	عضواً

ثلاثة خبراء يختارهم وزير المالية لمدة معينة او لجلسات معينة من قائمته تنظمها كل سنة وزارة الاقتصاد الوطني تتضمن (١٨) خبيراً من غير الموظفين ينتسبون الى مختلف فئات المكلفين

أعضاء	مقرر يعينه وزير المالية
عضواً	

٢ - نصابها

تجتمع اللجنة بناء على دعوة من رئيسها ، ولا تصح قراراتها الا بحضور خمسة أعضاء على الأقل منهم المقرر وخبران ، واذا لم يكتمل هذا العدد ، تؤجل الجلسة وتوجه دعوة ثانية للاعضاء ، وتعتبر القرارات المتخذة في الجلسة التالية صحيحة بحضور اربعة أعضاء على الأقل .

٣ - مهمتها :

تدقق اللجنة طلبات اعادة النظر بالاستناد الى لوائح خطية والى الوثائق الثبوتية ، ويجوز لها ان توعد باجراء تحقيقات اضافية ، او ان تعين خبراء اذا رأت ضرورة لذلك ، او بناء على طلب المكلف المثبت صراحة في استدعاء اعادة النظر ؛ وفي هذه الحالة الاخيرة يشترط ان يدفع المكلف سلفة

على النفقات - خلال عشرة ايام من تاريخ تبليغه اشعاراً بذلك من قبل رئيس اللجنة .

٤ - شروط طلب اعادة النظر :

يشترط في طلب اعادة النظر ان يقدم - تحت طائلة الرد - خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الاخبار الفردي ، والا اصبح التكليف الذي اقرته لجنة فرض الضريبة قطعياً غير قابل لاحدى طرق المراجعة .
ولا يقبل هذا الطلب مالم يرفق به وصول يثبت ان المكلف دفع الى الخزينة تأميناً قدره مائة ليرة سورية ، او ما يعادل نصف الضريبة التي اقرتها لجنة الفرض ، اذا كان هذا النصف اقل من مائة ليرة ^(١) .

٥ - قرارات اللجنة :

تتخذ قرارات لجنة اعادة النظر باكثرية اصوات الحاضرين ، واذا تساوت الاصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً ، وتنص الفقرة الثانية من المادة ٣٨ من قانون ضريبة الدخل ان اللجنة تحكم في الطلبات بقرارات معللة قطعياً لا تقبل من طرق المراجعة سوى طلب التصحيح .

٦ - طرق المراجعة ضد قرارات لجنة اعادة النظر :

أ - طلب التصحيح :

يجوز لوزير المالية والمكلف تقديم طلب التصحيح في احدى الحالات الآتية :
- اذا كان القرار مبنيّاً على وثائق مزورة ؛
- اذا حكم على احد الطرفين لعدم تقديمه مستنداً قاطعاً كان في حوزة خصمه ؛
- اذا لم تراعى في التحقيق والحكم الاصول المعينة في قانون ضريبة الدخل ؛

(١) يدفع هذا التأمين باعتبار ان طلب اعادة النظر لا يوقف التحصيل في ضريبة الدخل .

— اذا لم تبت لجنة اعادة النظر في احد الاسباب القانونية التي بينها خطياً احد الطرفين ؛

— اذا تضمن قرار لجنة اعادة النظر خطأ مادياً يؤثر في الحكم .^(١)
ويشترط ان يقدم طلب التصحيح خلال ستة اشهر اذا كان القرار المطلوب تصحيحه مبنياً على وثائق مزورة ، — وخلال شهر واحد في الحالات الاخرى اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ المكلف القرار المطلوب تصحيحه .
ب — التمييز :

لقد نصت الفقرة الثانية من المادة ٣٨ من قانون خيرية الدخل على أن لجنة اعادة النظر « تحكم .. في الطلبات بقرارات معللة قطعية لا تقبل من طرق المراجعة (بما فيها مراجعة القضاء الاداري) سوى طلب التصحيح . »
قد يظن لأول وهلة أن كلمة « قطعية » وجملة « لا تقبل من طرق المراجعة سوى طلب التصحيح » تجعلان قرارات هذه اللجنة غير خاضعة للطعن .
ولكننا إذا أمعنا النظر في هذا النص ، وجدنا هاتين العبارتين لا تمتنعان من الطعن في احكام لجنة اعادة النظر للاسباب الآتية :

أولاً : لما كانت مهمة المرجع في النظر بالنقض (سواء كان هذا المرجع مجلس الشورى السابق او محكمة التمييز - اي محكمة النقض ، ارجلس الدولة الحالي) هي مراقبة تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً ، لذلك فان صلاحية هذا المرجع تشمل جميع الاحكام القضائية ، حتى التي نص القانون انها غير قابلة لاي طريق من طرق المراجعة .

(١) يتضح من الحالات التي اجاز فيها المشرع لوزير المالية والمكلفين تقديم طلب التصحيح ان ليس فيها الا حالة واحدة تنصل بالتصحيح . وهي الحالة الخامسة « اذا تضمن قرار لجنة اعادة النظر خطأ مادياً يؤثر في الحكم » .
اما الحالات الاخرى فهي ذات الحالات المشترطة في قانون المحكمة العليا السابق لاعادة المحاكمة ، وعلى هذا يمكننا القول ان طالب التصحيح بالاستناد الى الحالات الاربع الاولى — انما يطلب في الحقيقة اعادة المحاكمة تحت اسم « طلب التصحيح » .

ثانياً : ان الفقرة الثانية من المادة ٣٧ المذكورة تنص على ان قرارات هذه اللجان يجب ان تكون معللة . والمشرع انما اشترط التعليل ليسهل على المرجع التمييزي (مرجع النظر في النقض) اداء مهمته وهي مراقبة تطبيق القانون . ولو كانت احكام لجنة اعادة النظر^(١) غير قابلة للطعن بطريق النقض ، اذن لكان شرط التعليل من قبيل الكلام لغو ، ولما كان لا يمكن أن يكون كلام المشرع لغواً ، وكان اعمال الكلام اولى من اهماله ، لذلك فان قرارات لجنة اعادة النظر بحسب التفسير التركيبي *L'interpretation synthétique* قابلة للطعن .
ثالثاً : حتى في حال تركنا التفسير التركيبي واتبعنا حرفة النص ، لانستطيع أن نقول ان جميع قرارات لجنة اعادة النظر غير قابلة للطعن . فالقرارات التي لا تقبل الطعن ، انما هي القرارات المعللة الصادرة عن لجنة مختصة وفقاً لقانون ضريبة الدخل .

أما الاحكام غير المعللة ، أو التي صدرت عن لجنة غير مختصة مؤلفة خلافاً لقانون ضريبة الدخل ، أو التي صدرت عن نصاب ناقص — فليست هي المقصودة بالفقرة الثانية من المادة ٣٨ المذكورة — وهي اذن قابلة للطعن .

وعلى هذا ، ولما كانت احكام لجنة اعادة النظر على نوعين (نوع قابل للطعن ونوع غير قابل له) ، وكان لا يمكن التفريق بينهما قبل النظر في موضوع الطعن ، لذلك كان لابد من قبول الطعن شكلاً من هذه الناحية على كل حال ، والنظر في الموضوع : فان كان القرار المطعون فيه مستجمعاً العناصر والاصاف المذكورة في قانون ضريبة الدخل ، ردت الدعوى موضوعاً ، والا قبلت والغى القرار المطعون فيه .

(١) لجنة اعادة النظر مهمتها استثنائية .

§ ٤ — لجانه ضريبة التركات

١ — اللجنة البرائية:

بعد ما تقوم الدوائر المالية بتقدير قيمة الاموال الخاضعة للضريبة ، تبلغ تقديراتها او الرسوم المستحقة لأصحاب العلاقة ؛ وللمكافين حق الاعتراض على هذا التقدير خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ - أمام لجنة فرض ضريبة الدخل بصفتها لجنة بدائية . اما الدوائر المالية ، فتبدأ المهلة بالنسبة اليها من تاريخ صدور القرار .

تمارس هذه اللجنة وظائفها وفقاً لاحكام قانون ضريبة الدخل ، وتتخذ قراراتها باكثرية الاصوات ، وتبلغ المكافين بالذات او في محل اقامتهم ، قرارها بشأن الاعتراض المقدم .

٢ — اللجنة الاستئنافية:

١ - الاستئناف : يحق للمكافين والدوائر المالية أن يستأنفوا قرار اللجنة البدائية امام لجنة اعادة النظر في ضريبة الدخل ضمن المهل التالية :
- خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ بالنسبة للمكافين ،
- خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور قرار اللجنة البدائية بالنسبة للدوائر المالية .
تمارس هذه اللجنة وظائفها وفقاً لاحكام قانون ضريبة الدخل ، وتتخذ قراراتها باكثرية الاصوات ، وتبلغ خلاصتها الى المكافين بالذات أو في محل اقامتهم .

٢ - طرق المراجعة ضد قرارات اللجنة الاستئنافية : كانت قرارات اللجنة الاستئنافية تميز (اي يطعن فيها بالنقض) خلال مهلة شهرين الى مجلس الشورى قبل الغائه ، وصارت بعد الغائه تميز (يطعن فيها بالنقض) خلال مدة شهر

واحد - تحت طائلة الرد - الى محكمة التمييز (اي الى محكمة النقض) .
أما اليوم ، فقد أضحت قرارات اللجنة الاستئنافية خاضعة للطعن أمام
محكمة القضاء الاداري عملاً بالبند السابع من المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة .
وقد تضمنت الفقرة الاخيرة من المادة الثانية من القانون ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ،
حكماً انتقالياً يقضي « انه بالنسبة للمنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم ، تظل
الجهات الحالية مختصة بنظرها ، وفقاً لقوانينها الخاصة باستثناء المنازعات التي
هي من اختصاص المحكمة العليا ، فهذه تكون من اختصاص المحاكم القضائية
وكل ذلك الى ان يصدر قانون الاجراءات الخاصة بالقسم القضائي متضمناً تنظيم
نظر هذه المنازعات » ،

§ ٥ - لجاء رسم وتكليف الري

صدر بتاريخ ١١ كانون الثاني سنة ١٩٥٤ القانون ذو الرقم ٢٣ - فكلف
الاراضي التي استقادت من مشاريع الري التي قامت بها الحكومة ، برسوم
وتكاليف يطلق عليها اسم « رسم الري » .

وعلى هذا فان دوائر المالية تضع جداول التكليف بالاستناد الى قيود المصالح
العقارية ودوائر الري . وفي المناطق التي لم تجر فيها اعمال التحديد والتحرير ،
تعين المساحات الخاضعة للتكاليف والرسوم بالاستناد الى بيان المكلفين وتحقيق
الدوائر المالية .

وتنفذ جداول التكليف بقرار من المحافظ أو القائمقام ، يعلن على باب دار
الحكومة وفي المحلات المناسبة بمعرفة المختار ؛ وبعد اعلان القرار ، يبلغ المكلف
مرة واحدة اخباراً شخصياً بمفردات التكليف والرسوم المترتبة عليه ، ولا يجدد
هذا التبليغ الا اذا طرأ تعديل على اسس التكليف .
تستحق التكليف والرسوم حال انقضاء / ٣٠ يوماً من تاريخ الاعلان او

التبليغ — على أنه يحق للمكلف الاعتراض على هذا التكاليف والرسوم خلال مهلة الثلاثين يوماً المذكورة ، واعتراضه هذا لا يوقف التحصيل .

وتتألف هذه اللجان في مراكز المحافظات من :

— رئيس المالية رئيساً

— مدير السجل العقاري عضواً

— رئيس مصلحة الري في المحافظة عضواً

طرق المراجعة ضد قرارات اللجان

سكت القانون ٢٣ / المؤرخ في ١١ كانون الثاني سنة ١٩٥٤ ، فلم ينص على طرق مراجعة ضد قرارات لجان رسم الري ، كما أنه لم ينص على أن قراراتها غير قابلة للمراجعة .

غير أن محكمة التمييز (اي محكمة النقض) قبلت الدعاوى المقدمة تمييزاً (اي طعنًا بطريق النقض) ضد مقررات اللجان المذكورة (١) .

وهذا يفيد ان قرارات لجان رسم الري كانت خاضعة للتمييز (اي للطعن بطريق النقض) امام محكمة التمييز .

أما اليوم ، فقد أضحت خاضعة للطعن أمام محكمة القضاء الإداري عملاً بالبند السابع من المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة .

وقد تضمنت الفقرة الأخيرة من المادة الثانية من القانون ٥٥ لسنة ١٩٥٩ حكماً انتقالياً يقضي « انه بالنسبة الى المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم ، تظل الجهات الحالية مختصة بنظرها ، وفقاً لقوانينها الخاصة باستثناء المنازعات التي هي من اختصاص المحكمة العليا ، فهذه تكون من اختصاص المحاكم القضائية ، وكل ذلك الى ان يصدر قانون الاجراءات الخاصة بالقسم القضائي متضمناً تنظيم نظر هذه المنازعات » .

(١) محكمة التمييز «الغرفة المدنية» . قرار صادر بتاريخ ٢٣ / ٧ / ٩٥ ، في قضية فريدون ناظم مرهج .

٦٨ - لجان تصنيف المراهي

ان نظام الملاهي المؤرخ في ٨ كانون الثاني سنة ١٩٤٨ يقسم الملاهي الى اربعة اصناف ، لاجل تحديد مقدار الرسم المترتب على كل منها . وقد اوجد النظام المذكور - لتصنيف الملاهي - لجان بدائية ولجان استئنافية .

١ - اللجنة البدائية

تتألف اللجنة البدائية لتصنيف الملاهي

آ - في مركز المحافظة من :

- رئيس الواردات رئيساً

- محاسب الرسوم غير المباشرة في الوزارة عضواً

- القائم بأعمال الرسوم عضواً

- عضو مجلس الادارة عضواً

ب - في مركز القضاء من :

- مأمور الواردات رئيساً

- احد موظفي المالية عضواً

- عضو مجلس الادارة عضواً

تتخذ هذه اللجنة قراراتها بأكثرية الاصوات، ويجوز لدائرة المالية وللمكلف استئناف قرار اللجنة البدائية لدى اللجنة الاستئنافية خلال مدة ثمانية ايام تلي تبليغ القرار الى المكلف ، وعند عدم وقوع اعتراض ضمن المدة المذكورة ، يصبح القرار قطعياً .

٢ - اللجنة الاستثنائية

تتألف اللجنة الاستثنائية لتصنيف الملاهي :

آ - في مركز المحافظة من :

رئيس المالية

رئيساً

عضو مجلس المحافظة

عضواً

احد موظفي المالية غير

الموظف الذي وجد بداية

عضواً

ب - في مركز القضاء من :

مدير المال

رئيساً

عضو مجلس الادارة

عضواً

موظف مالي غير الموظف

الذي وجد بداية

عضواً

تتخذ هذه اللجنة باكثرية الاصوات - قراراتها التي نص نظام الملاهي على

انها تعتبر غير قابلة لطريق من طرق المراجعة .

وعلى كل حال فان الاستئناف لا يوقف تنفيذ القرار المستأنف .

٧ - لجان تقرير بدلات الاستملاك

١ - اللجنة البرائية

بعد صدور مرسوم النفع العام -- يعين رئيس الدائرة المستملكة لجنة مؤلفة من ثلاثة خبراء احدهم مهندس ، لتقدير قيمة العقارات المقرر استملاكها - بما في

ذلك قيمة الاشجار والمزروعات. وتقوم الدائرة المستملكة بتبليغ المالكين واصحاب الاستحقاق القيم المقدرة لاستملاك عقاراتهم وتعويضات الاشجار والمزروعات، وتعلن في ذات الوقت في هه البلدية وصحيفتين محليتين على الاقل ، وفي المنطقة التي يجري فيها الاستملاك - عن انتهاء اعمال الترخمين ، ودعوة عموم المالكين ذوي العلاقة للحضور الى المصلحة المختصة والاطلاع على الاضبارة والمخطط وضبط الترخمين خلال مدة خمسة عشر يوماً .

يقوم هذا الاعلان مقام التبليغ لمن يتعذر تبليغهم شخصياً ، اما بسبب جهل محل اقامتهم ، او بسبب اقامتهم خارج المدينة التي يجري فيها الاستملاك ، او لكونهم ورثة صاحب عقار متوفى ولم يقوموا بعد باجراء حصر الارث ومعاملة الانتقال .

ويحق للمالكين واصحاب الاستحقاق ان يعترضوا على القيم المقدرة لعقاراتهم خلال مهلة عشرة ايام من تاريخ التبليغ المذكور عند وقوعه ، أو من تاريخ الاعلان العام عند تعذر التبليغ الشخصي . - وعند انتهاء هذه المهلة تعتبر القيم المقدرة التي لم يرد اعتراض بشأنها - مكتسبة الدرجة القطعية .

اللجنة التمهكيميية

تنظر في هذه الاعتراضات وتحدد تعويض الاستملاك ، لجنة تمهكيميية تؤلف برئاسة قاض من قضاة النيابة او الحكم يعينه وزير العدل ، ومن اربعة قضاة تعين الدائرة المستملكة اثنين منهم ، ويبلغ الرئيس الاول لمحكمة بداية الحقوق في المنطقة ^(١) اصحاب الحقوق المستملكة بطريقة الاعلان في احدى الصحف المحلية ، ضرورة اختيار العضوين الآخرين .

(١) بعد صدور قانون السلطة القضائية ٥٦ لسنة ١٩٥٩ ، صار يقوم بهذه المهمة رئيس المحكمة الابتدائية .

ويوجب قانون الاستملاك ان يتم اختيار العضوين المذكورين من قبل اصحاب الحقوق المستملكة ، وان تبلغ النتيجة الى رئيس المحكمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ النشر ، وهذه المهلة غير قابلة للتديد . فاذا لم يتفق اصحاب اكثرية الحصص المستملكة على اختيار العضوين او لم يبلغوا النتيجة خلال المدة المذكورة لرئيس المحكمة ، حق له أن يختار بدلاً من اصحاب الحقوق ، اثنين من الخبراء لتمثيلهم .

واذا استقال او تخلف العضوان اللذان يمثلان اصحاب الحقوق ، او احدهما عن حضور جلستين متواليتين ، لاي سبب كان ، يعين رئيس المحكمة الابتدائية بدلاً عنها ؛ واذا تكررت الاستقالة أو التخلف ، تتم اللجنة اعمالها بحضور بقية الاعضاء .

ويشترط القانون ان لا يكون عضواً في اللجنة التحكيمية ، كل من له بذوي الاستحقاق في العقارات المستملكة علاقة قرى او مصاهرة حتى الدرجة الرابعة ، كما يشترط ان يحلفوا امام رئيس اللجنة قبل قيامهم بمهمتهم ، اليمين التالية :

« والله اني اقوم بمهمتي بأمانة وصدق ، وأتعهد بأن لا أفشي امر المذكرات »

تجتمع اللجنة بناء على دعوة من رئيسها ، وتنظر في القضايا المعروضة عليها ، بحضور مندوب عن الدائرة المستملكة الذي يكلف باعطاء اللجنة البيانات التي تطلبها ، كما يكلف بمسك ضبط جلساتها واعمالها .

تجتمع اللجنة بناء على دعوة من رئيسها ، وتنظر في القضايا المعروضة عليها ، بحضور مندوب عن الدائرة المستملكة الذي يكلف باعطاء اللجنة البيانات والمعلومات التي تطلبها ، والادلاء برأي دائرته في القضية المعروضة ، ومسك ضبط جلسات اللجنة واعمالها . - ويخبر المالك او وكيله عن موعد الجلسة لحضورها والادلاء برأيه . - على ان لا يكون عدم حضوره مانعاً للجنة من إتمام عملها . ويتوجب على اللجنة اجراء التخمين على اساس الاسعار الجارية بتاريخ اجراء التخمين البدائي للعقار .

طرق المراجعة ضد قرارات اللجنة التحكيمية

كانت القرارات الصادرة عن اللجنة التحكيمية تقبل الطعن في الشكل والاساس امام الغرفة المدنية لمحكمة التمييز (أى محكمة النقض) خلال شهر من تاريخ التبليغ ، عملاً بالفقرة الأخيرة من المادة ١٤ من القانون ١١٨ الصادر في ٣ تموز ١٩٥١ .

ولكن صارت تعتبر قرارات هذه اللجنة مبرمة لا تقبل طريقاً من طرق المراجعة او الطعن ، عملاً بالتعديل الذي ادخل على قانون الاستملاك بالقانون ١٠٨/الصادر بتاريخ ١٠/٨/١٩٥٨ .

§ ٨ — لجان تحديد رسم الشرفية

عندما تقوم إحدى البلديات بفتح طريق جديد ، او تعريض طريق موجود ، او انشاء ساحات او حدائق عامة ، او توسيعها او احداث اسواق عامة — او غير ذلك من الاعمال المعتبرة ذات نفع عام ، يمكن لهذه البلدية ان تكلف اصحاب العقارات الخاصة التي ترتفع قيمتها بسبب هذه الاعمال — ان يدفعوا لصندوقها رسم شرفية يعادل نصف التحسين . ويتخذ اساساً لحساب رسم الشرفية الفرق الحاصل بين قيمة العقار بعد التحسين وقيمه قبل المباشرة بالاعمال .

ولهذا ، فان رئيس البلدية ذات العلاقة ، لدى صدور المرسوم باعتبار الاعمال المنوي اجراؤها ذات نفع عام ، يعين لجنة مؤلفة من ٣ خبراء مهمتها تعيين العقارات التي يحتمل ارتفاع قيمتها ، وتخمين قيم هذه العقارات على حالتها قبل الشروع بالعمل .

وبعد الانتهاء من الاعمال التي ينتج عنها التحسين ، تقوم الادارة بتبليغ اصحاب الاملاك المكلفة مقدار رسم الشرفية المفروض — وعلى هؤلاء ان يجيبوا

خلال مدة خمسة عشر يوماً تلي التبليغ ، بقبولهم الفريضة او رفضها ، وان يبينوا في حالة الرفض ، مقدار الرسم الذي يقبلون بدفعه .
اذا رفض أصحاب الاملاك طلب الادارة ، او اذا عرضوا عرضاً غير كاف ، او اذا أهملوا الاجابة ضمن المدة المذكورة ، يجب على الادارة ان تلجأ الى لجنة تحكيمية تكلف بتحديد رسم الشرفية .

١ — اللجنة التحكيمية

تتألف هذه اللجنة من خمسة اعضاء على الوجه الآتي :

رئيساً

قاض يعينه وزير العدل

عضوين

ممثلين اثنين تعينها الادارة

عضوين^(١)

ممثلين آخرين يعينها صاحب العلاقة

واذا استنكف المالك او مالكو العقار عن تعيين ممثلهم ، فيعين هذان الحيران من قبل رئيس محكمة بداية الحقوق في المنطقة ، او المحكمة الجزئية حيث لا يوجد محكمة بداية .

وعلى هذه اللجنة ان تسيّر في عملها وفقاً للاصول المحددة في قانون الاستملاك للجان التحكيمية المكلفة بامر النظر في تعويضات الاستملاك .

٢ — قرارات اللجنة التحكيمية وطرق المراجعة ضدها :

لقد نصت المادة ٣٣ من القانون المالي للبلديات على أن « قرارات اللجنة التحكيمية » قطعية ، على ان يكون الاعتراض عليها لنقص في الشكل أو لمخالفتها القانون ، وفي هذه الحالة يرفع الاعتراض الى مجلس الشورى ،^(٢) وهذا بيت فيه نهائياً .

(١) تظهر الصفة القضائية لهذه اللجنة من شكل تأليفها التحكيمي .

(٢) اصبح المرجع الآن محكمة القضاء الاداري .

ان كلمة الاعتراض الواردة في نص المادة المذكورة لا تعني سوى التمييز^(١)
(اي الطعن بالنقض) وتؤيد ذلك اجتهادات مجلس الشورى السوري المستمرة^(٢)
ويجوز لكل من الفريقين تمييز قرارات اللجنة التحكيمية اي الطعن فيها
بالنقض خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ ، وعند انقضاء هذه المهلة ،
تصبح القرارات قطعية غير قابلة لاي طريق من طرق المراجعة .



-
- (١) ان كلمة الاعتراض المذكورة يقصد بها التمييز (اي الطعن بالنقض) للاسباب الآتية:
اولاً - ان اللجنة التحكيمية ذات صفة قضائية ودليلنا في ذلك شكل تأليفها ، وعلى هذا
فان قراراتها تكون قابلة اما للاستئناف او للتمييز (اي الطعن بالنقض) .
ثانياً - ثم ان قراراتها غير قابلة للاستئناف لورود النص على انها قطعية (اي نهائية) ،
ولان المراجعة ضدها حصرت في سببين : نقص في الشكل ومخالفة للقانون - مع ان المرجع
الاستثنائي بحسب التعريف والاصول ، له حق البحث في النقاط القانونية والوقائع .
من هنا - يستنتج ان المقصود من كلمة الاعتراض الواردة في نص المادة ٣٨ المذكورة -
هو التمييز (اي الطعن بالنقض) .
(٢) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٨٢ تاريخ ١٦ / ١١ / ١٩٤٦ قضية السيد
نجيب الارمنازي وشركاه .
قرار رقم ١١٦ تاريخ ٢١ / ٩ / ١٩٤٩ قضية مديرية الاوقاف في حلب .

الجزء الثاني

اختصاص المحاكم والهيئات النازرة

في القضاء الاداري

كنا رأينا في الابحاث السابقة ، ان في الجمهورية العربية محاكم وهيئات ادارية متعددة تقسم فيما بينها اختصاصات القضاء الاداري . ولكن هنالك قسما من الدعاوى الادارية يعود الفصل فيه الى المحاكم العادية . ومن الطبيعي في مثل هذه الحال أن يثار موضوع توزيع الاختصاص القضائي فيما بين هذين النوعين من المحاكم .

على أن دراسة هذا الموضوع يقتضي البحث في النقطتين التاليتين :

— توزيع الاختصاص القضائي ؛

— مؤيدات هذا التوزيع : التنازع على الاختصاص القضائي ومحكمة التنازع

الفصل الأول

توزيع الاختصاص القضائي فيما بين

المحاكم الإدارية والمحاكم العادية

١ — اساليب تعيين الاختصاصات القضائية بشكل عام

يوجد اسلوبان لتعيين الاختصاصات القضائية : اسلوب التعداد Le procédé d'énumération (أو اسلوب التخصيص) ، واسلوب النص العام le procédé de la clause générale او اسلوب المعيار العام (او اسلوب التعميم) .

١ — اسلوب التعداد :

يقضي هذا الاسلوب بان يحدد القانون اختصاص المحاكم الادارية بطريقة التعداد ، فلا يشمل اختصاصها الانواع القضايا التي عددها القانون — على سبيل الحصر — بنص صريح .

٢ — اسلوب النص العام : (او اسلوب المعيار العام)

يقضي هذا الاسلوب بوضع قاعدة عامة تحدد ميدان اختصاص المحاكم الادارية بشكل عام .

فاذا نص القانون مثلا ان المحاكم الادارية صالحة للنظر في قضايا الاشغال العامة

او في قضايا الضرائب المباشرة ، فهذا معناه ان المشرع قد استعمل اسلوب التعداد في تحديد الاختصاص . ولكن اذا قيل ان المحاكم الادارية صالحة للنظر في جميع الاعمال الادارية المتعلقة بسير المرافق العامة ، او في جميع الاعمال الادارية التي لا تخضع الى الحقوق الخاصة ، — فهذا يعني اللجوء الى اسلوب النص العام او المعيار العام في تحديد الاختصاص .

ولاشيء يمنع من استعمال الاسلوبين معاً في تحديد الاختصاصات كما هي الحال في فرنسا .

٢ — تعيين اختصاص المحاكم الادارية

ينبغي بحث هذا الموضوع من ناحيتين :

— توزيع الاختصاصات بين المحاكم الادارية ،

— وتوزيع الاختصاصات القضائية ما بين المحاكم المدنية من جهة والمحاكم الادارية من جهة أخرى .

أ — توزيع الاختصاصات القضائية بين المحاكم الادارية ،

ان اسلوب التعداد الذي يستعمل في فرنسا لتوزيع الاختصاصات فيما بين المحاكم الادارية ، يستعمل ايضاً في الجمهورية العربية المتحدة لتعيين اختصاصات كل من المحاكم الادارية والجهات الادارية ذات الاختصاص القضائي . وان هذا التعداد حصري وبموجب نص قانوني صريح .

ثم ان جميع المحاكم الادارية في الجمهورية العربية المتحدة ، هي اما محاكم خاصة *des tribunaux spéciaux* يقتصر اختصاصها على نوع واحد من القضايا (كالمحاكم التأديبية في الاقليم المصري ، ومجلس التأديب وديوان المحاسبات في الاقليم السوري) — او محاكم بالتخصيص *des tribunaux d'attribution*

اي محاكم يقتصر اختصاصها على انواع القضايا التي عينها لها القانون بطريق التعداد
كمحكمة القضاء الاداري والمحاكم الادارية في مجلس الدولة .

ب - توزيع الاختصاصات القضائية بين المحاكم المدنية والمحاكم الادارية

تستعمل الجمهورية العربية المتحدة اسلوب التعداد الحصري في توزيع
الاختصاصات القضائية بين المحاكم المدنية والمحاكم الادارية^(١) ، بينما تستعمل
فرنسا في سبيل ذلك ، اسلوب النص العام (او اسلوب المعيار العام) . فهذا
الاسلوب هو الاصل في تعيين اختصاص المحاكم الادارية Tribunaux Admi-
nistratif في فرنسا ، ولا يستعمل فيها اسلوب التعداد في هذا السبيل الا كاسلوب
متمم . وبتعبير آخر ، يستعمل اسلوب التعداد لتوزيع الاختصاص بين مجلس
الدولة والمحاكم الادارية والجهات الادارية ذات الاختصاص القضائي ؛
اما اسلوب النص العام (او) المعيار العام) ، فيستعمل لتوزيع الاختصاص
القضائي ما بين المحاكم المدنية والمحاكم الادارية الجديدة ، لان هذه المحاكم
اصبحت بعد اصلاح القضاء الاداري في او اخر عام ١٩٥٣ ، هي المحاكم الاصلية
في القضايا الادارية^(٢) - اي المحاكم الصالحة للنظر في جميع القضايا الداخلة ضمن
نطاق القضاء الاداري ولم يعين لها القانون محكمة ادارية خاصة .

(١) فقد حددت المواد ٨ و ٩ و ١٠ و ١١ و ١٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة
١٩٥٩ اختصاصات مجلس الدولة بهيئة قضاء اداري ، بطريقة التعداد الحصري .
(٢) قبل اصلاح القضاء الاداري في فرنسا ، كان يستعمل اسلوب المعيار العام في توزيع
الاختصاصات القضائية ما بين المحاكم المدنية ومجلس الدولة ، لان المجلس المذكور كان هو المحكمة
الاصلية في القضايا الادارية .

وقد كان الوضع كذلك بالنسبة لسوريا قبل مولد الجمهورية العربية المتحدة ، منذ عام ١٩٣٤
حتى غاية عام ١٩٥٠ ؛ فقد كان يستعمل اسلوب النص العام (او اسلوب المعيار العام) في
توزيع الاختصاصات القضائية ما بين المحاكم المدنية ومجلس الشورى السوري .

فما هو اذن نطاق القضاء الاداري ؟

ج - نطاق القضاء الاداري :

le domaine de la juridiction administrative

ان تحديد نطاق القضاء الاداري (او بتعبير آخر ، توزيع الاختصاص القضائي ما بين المحاكم العادية والمحاكم الادارية) ينبغي ان نلتبس حله في تفسير مبدأ فصل السلطتين القضائية والادارية ، لان هذا المبدأ هو الذي كان سبباً في وجود القضاء الاداري .

١ - ففي فرنسا ، مر مبدأ تفريق السلطتين القضائية والادارية بالمرحل الآتية :

- في المرحلة الاولى ، كان يفسر المبدأ المذكور بأنه يمنع المحاكم العادية منعاً باتاً من النظر في القضايا الادارية ، وانه يحصر رؤية هذه القضايا بالمحاكم الادارية وحدها . وقد كان شعور الحذر من الهيئات القضائية الذي كان سائداً ابان الثورة الفرنسية - هو السبب في هذا التفسير الحرفي الصلب .

- غير ان مخاوف الحكومات ما لبثت ان تبددت بسرعة ، وعلى النقيض مما كان يتوقعه رجال الثورة ، فقد ثبت ان المحاكم العادية كانت في احكامها ارحم على الادارة من المحاكم الادارية - في الدعاوى التي كانت الادارة طرفاً فيها ؛ ولهذا فقد زال المفهوم الاصلي لمبدأ فصل السلطات بزوال سبب وجوده ، وحل محله في منتصف القرن التاسع عشر تفسير آخر أكثر مرونة ، يستند الى أسباب سياسية وتاريخية ، بل الى أسباب فنية حقوقية . فقد لوحظ ان المحاكم العادية كانت - في الواقع - أقل كفاءة من المحاكم الادارية لتطبيق قواعد الحقوق العامة على الدعاوى الادارية ، لان تطبيق هذه القواعد يستوجب معرفة دقيقة لحاجات الادارة ومقتضاها . وعلى هذا فقد أصبح مبدأ تفريق السلطتين القضائية والادارية يستند الى عامل الاهلية في تطبيق الحقوق الادارية ، ولم يعد

المبدأ المذكور - في مفهومه الجديد - يمنع المحاكم العادية منعاً باتاً من رؤية دعاوى الإدارة. فبما أن فكرة الاختصاص أصبحت هي السبب الجديد في التفريق، جاز إذن للمحاكم العادية أن تفصل في دعاوى الإدارة الخاضعة للحقوق الخاصة؛ وبتعبير آخر، أصبحت الحقوق الواجبة التطبيق - بحسب المفهوم الجديد لتفريق السلطتين القضائية والإدارية - هي المعيار في توزيع الاختصاصات ما بين القضاء العادي والقضاء الإداري: فتوزع دعاوى الإدارة ما بين المحاكم العادية ومجلس الدولة بحسب ما تكون الدعاوى خاضعة للحقوق الخاصة أو للحقوق الإدارية.

ولكن ماهو نطاق كل من الحقوق الخاصة والحقوق العامة في حقل أعمال الإدارة. هنا أيضاً اختلف المفهوم خلال القرن الماضي. فقد أخذوا أولاً بنظرية التمييز ما بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة. ثم عدلوا عنها إلى نظرية المرفق العام.

نظرية التمييز ما بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة: تميز هذه النظرية - في فعالية السلطة الإدارية - ما بين نوعين من الأعمال: أعمال السلطة العامة Les actes de ges. وإعمال الإدارة Les actes de puissance publique tion. فاعمال السلطة العامة هي الاعمال التي تقوم بها السلطة الادارية مستعملة فيها خصائصها وامتيازاتها كسلطة عامة آمرة ناهية، وهي بهذا الاعتبار خاضعة للحقوق العامة، كأن يمارس رئيس البلدية مثلاً سلطة الضابطة التي خوله إياها القانون، فيأمر بهدم عقار متداع خشية أن ينهار على السكان والمارة.

أما أعمال الإدارة Les actes de gestion فهي الأعمال التي لا تختلف فيها السلطة الإدارية عن الأفراد العاديين، وهي لهذا السبب، خاضعة للحقوق الخاصة.

فعلى هذا الأساس، كانت توزع الاختصاصات القضائية، فكانت أعمال السلطة العامة - باعتبارها خاضعة للحقوق الإدارية - من اختصاص المحاكم

الادارية ؛ وكانت اعمال الادارة - باعتبارها خاضعة للحقوق الخاصة - من اختصاص المحاكم العادية .

ولقد ظل هذا المعيار في توزيع الاختصاصات بين المحاكم العادية والمحاكم الادارية مرعياً حتى عام ١٨٧٣ ، ثم عدل عنه الاجتهاد الفرنسي واخذ بمعيار آخر هو المرفق العام Le service public .

- نظرية المرفق العام La conception du service public : لقد تبين لمحكمة الخلافات الفرنسية مساوئ نظرية التمييز ما بين اعمال السلطة واعمال الادارة ، فقد كانت هذه النظرية صعبة التطبيق فكان من العسير الجزم في طبيعة كل عمل صادر عن السلطة الادارية : أهو عمل سلطة أم عمل ادارة ؛ ومن جهة ثانية ، ليس صحيحاً ان كل اعمال الادارة Les actes de gestion ليست خاضعة لقواعد خاصة هي قواعد الحقوق العامة .

ولهذا تركت هذه النظرية بفضل تأثير فقهاء الحقوق الادارية ك : دوغي Duguit وجيز Jèze ورولان Rolland وبونار Bonnard - واخذ الاجتهاد الاداري الفرنسي بنظرية المرفق العام ؛ فهذه النظرية تجعل المرفق العام هو الاساس في تحديد نطاق كل من الحقوق العامة والحقوق الخاصة تجاه اعمال السلطة الادارية ، كما جعلتها هي المعيار في توزيع الاختصاصات القضائية ما بين المحاكم العادية والمحاكم الادارية . فقد لاحظ الفقهاء الاداريون في الواقع ، ان الفعالية التي تمارسها السلطة العامة لا تنحصر دائماً في نطاق تنفيذ المرافق العامة ، بل قد تكون خارجة عن هذا النطاق ؛ ولما كانت الاعمال الادارية هي التي ترمي الى تنفيذ المرافق العامة ، لذلك فان الاعمال الصادرة عن السلطة الادارية والتي تتعلق بتنظيم المرافق العامة وتنفيذها وتسييرها ، - هي وحدها التي تخضع لقواعد الحقوق العامة والتي يعود الفصل فيها الى القضاء الاداري .

أما الفعالية التي تمارسها السلطة الادارية في غير هذا السبيل ، فهي تخضع الى الحقوق الخاصة ، ويعود حق النظر فيها الى المحاكم العادية .

تلك هي المراحل التي مر بها الاختصاص الاداري في فرنسا ، قبل الاخذ بمعيار المرفق العام ، هذا المعيار الذي لا يزال يتطور بفضل الاجتهاد الاداري

٢ - اما في سوريا الى ما قبل عام ١٩٥١ : فلم يضطر مجلس الشورى الى البحث طويلا عن هذا المعيار . فالظروف التاريخية التي كانت موجودة في فرنسا إبان الثورة - لم تكن موجودة في سوريا ، ولذلك لم تأخذ سوريا بمبدأ فصل السلطتين القضائية والادارية بمفهومه الاصلي الصلب ، بل اخذت به لعوامل فنية عملية ، ألا وهي عدم أهلية القضاة العاديين لتطبيق قواعد الحقوق العامة على الدعاوى الادارية . ومن جهة ثانية لما أحدث مجلس الشورى في سوريا ، كانت فكرة المرفق العام قد تبلورت في فرنسا واعتبرت أساساً ترتكز عليه الحقوق الادارية ، ولهذا لجأ المشرع السوري الى تبني معيار المرفق العام بنص صريح لتوزيع الاختصاص القضائي ما بين القضاء العادي والقضاء الاداري ، وجعل مجلس الشورى صالحاً للنظر في جميع الدعاوى الناشئة عن تنظيم وسير المرافق العامة التي لم يعين لها القانون محكمة ادارية خاصة .

وهكذا فان فكرة المرفق العام ، كمعيار لتوزيع الاختصاصات القضائية فيما بين القضاء بين العادي والاداري ، كانت تجعل من مجلس الشورى السوري السابق محكمة اصلية في القضايا الناشئة عن فعالية الادارة التي تتعلق بالمرافق العامة (١) .

-
- (١) ولكن ، بلغ هذا المعيار من العموم والشمول ، فلم يكن يخلو من بعض الاستثناءات التي كانت تخرج عن اختصاص القضاء الاداري الدعاوى الآتية :
- دعاوى المسؤولية الناشئة عن الاخطاء الشخصية لموظفين العموميين ؛
 - الدعاوى الناشئة عن سير القضاء ؛
 - الدعاوى الناشئة عن العقود التي استعملت فيها الادارة ، احكام الحقوق الخاصة ؛
 - قضايا الضرائب غير المباشرة ؛
 - اعمال الادارة المشوبة بحالة الاعتداء المادي Voie de fait ، وهذا ينشأ عن احد سببين : اذا كان العمل لا يستند الى اساس قانوني ، - او اذا كانت اهملت فيه الاجراءات التي اوجب القانون اتباعها للقيام بهذا العمل ؛
 - قضايا الحريات العامة ، والملكية الخاصة والاحوال الشخصية .

وأما في الجمهورية العربية المتحدة ، فقد حددت المواد ٨ و ٩ و ١٠ و ١١ و ١٢ من قانون مجلس الدولة نطاق القضاء الإداري بالمسائل الآتية تعداداً وعلى سبيل الحصر :

- الطعون الخاصة بانتخاب الهيئات الإقليمية والبلدية ؛
- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم ؛
- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح علاوات ؛
- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية ؛
- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بأحالتهم إلى المعاش أو الاستداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي ؛
- الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ؛
- الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم ؛
- أحكام ديوان المحاسبات وقراراته القطعية ؛
- دعاوى الجنسية ؛
- طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة ؛
- المنازعات الخاصة بعبود الالتزام والإشغال العامة والتوريد أو بأي عقد إداري آخر ؛
- الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي ؛
- لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة .

فيُتضح من هذه الاختصاصات ان القضاء الاداري في الجمهورية العربية المتحدة لا يدخل في نطاقه قسم من الدعاوى التي تخضع لاحكام الحقوق الادارية كدعاوى مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية الناشئة عن الاشغال العامة او عن تسيير المرافق العامة ، ودعاوى شغل الاملاك العامة ، ودعاوى الموظفين العموميين المتعلقة باجازاتهم .

فهذه الدعاوى من اختصاص المحاكم المدنية ، وتطبق عليها اصول المحاكمات ، مما يتعارض مع المبادئ العامة في الحقوق الادارية ، ومنها عدم جواز الحكم على الادارة غيابياً ، وعدم تنفيذ الاحكام بحقها جبراً ، وعدم جواز تحليفها اليمين ، وان الادارة تعتبر في وضع ممتاز بالنسبة للافراد ، وان صالح المرافق العامة ينبغي ان يرجح على صالح الافراد الخاصة .



الفصل الثاني

مؤيدات توزيع الاختصاصات القضائية

الخلاف على الاختصاصات ومسكمت التنازع

ان توزيع القضاء الاداري (بالمعنى الواسع) ما بين المحاكم العادية والادارية من جهة ، وتعدد المحاكم الادارية من جهة اخرى ، قد يؤدى الى - اثناء تطبيق قواعد الاختصاص - الى اخطاء وتنازع على الاختصاص ، فلا بد اذن من وجود طريق حقوقية وهيئات مختصة للفصل في قضايا الاختصاص . وقضايا الاختصاص هذه اما ان تكون موضع نزاع بين المحاكم الادارية فبحسب ، واما ان تكون موضع خلاف فيما بين القضاء العادي والقضاء الاداري .

§ - النزاع على الاختصاص فيما بين المحاكم الادارية

وأصول تعيين المرجع

اذا كان النزاع حول الاختصاص محصوراً فيما بين المحاكم الادارية فبحسب ، فتتبع في حل هذا الخلاف أصول تعيين المرجع (La procédure du règlement des juges) .

وقانون مجلس الدولة لعام ١٩٥٩ لا يتضمن اي نص يعالج مثل هذا الموضوع . قد تكون مثل هذه الحالة نادرة الوقوع ؛ ولكنها غير مستحيلة .

فقد تنظر محكمة القضاء الادراي في طعن مقدم ضد قرار اللجنة البدائية لفرض ضريبة ريع العقارات والعرضات في الاقليم السوري ، مع ان الطعن المذكور هو من اختصاص اللجنة الاستئنافية لهذه الضريبة . فما هو المخرج في مثل هذه الحالة ؟ نعتقد ان المحكمة الادارية العليا ، في مثل هذه الحالة ، هي المختصة بفصل هذا التنازع استناداً الى مخالفة القانون (المتعلق بقواعد الاختصاص) او خطأ في تطبيقه او تأويله . ويحق لرئيس هيئة مفوضي الدولة ولذوي الشأن ان يقدموا طعناً بذلك خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم .

ولا بد لنا في هذا الصدد من ذكر شيء عن هذا الموضوع في سوريا قبل صدور قانون مجلس الدولة لسنة ١٩٥٩ . ففي سوريا قبل مولد الجمهورية العربية المتحدة ، كان مجلس الشورى قبل الغائه في مطلع عام ١٩٥١ ، هو المحكمة الوحيدة الصالحة لرؤية دعوى تعيين المرجع ، في حال حدوث نزاع سلمي او اجباري على الاختصاص فيما بين محكمتين اداريتين . فلو كالت احدى المحاكم الادارية ردت الدعوى لعدم اختصاصها ، فاقام المدعي دعواه امام مجلس الشورى ، ورأى هذا المجلس نفسه غير صالح لرؤيتها ما لم تبت بها المحكمة الدنيا مسبقاً ، ففي هذه الحال كان يحق للمجلس المذكور ان يعبل على تعيين المرجع بمقتضى سلطانه العامة ، وذلك بالغاء قرار عدم الاختصاص الصادر عن المحكمة الدنيا ، واحالة المدعي الى المحكمة المذكورة لاستخلاص النتائج القانونية لهذه الالغاء .

وقد كانت دعوى تعيين المرجع تخضع الى ذات الاجراءات المتبعة في دعاوى مجلس الشورى .

اما بعد الغاء مجلس الشورى ، اي بعد ان اضحت احكام المحاكم الادارية بعضها يستأنف الى المحاكم الاستئنافية ، وبعضها يميز الى محكمة التمييز (اي يطعن فيها بالنقض امام محكمة النقض) ، فقد صار تعيين المرجع خاضعاً للاصول الآتية :

١- اذا كان النزاع على الاختصاص واقعاً بين محكمتين اداريتين تابعتين لمحكمة استئنافية واحدة ، او بين محكمة ادارية ومحكمة بدائية تابعتين لمحكمة استئنافية واحدة ، ففي هذه الحال تفصل في النزاع محكمة الاستئناف المذكورة ، باعتبار ان ولايتها صارت تشمل المحاكم الادارية بالدرجة الاولى .

٢- اما اذا كان النزاع على الاختصاص واقعاً بين محكمتين اداريتين ليستا تابعتين لمحكمة استئنافية واحدة ، كأن تكون احدهما او كلتاهما تابعة رأساً لمحكمة التمييز ، او كأن تكون احدهما لمحكمة ادارية بالدرجة الاخيرة والاخرى محكمة بدائية ، او كأن تكون كلتاهما خاضعة للاستئناف ، ولكلتهما ليستا تابعتين لمنطقة استئنافية واحدة ، - ففي هذه الحال كانت محكمة التمييز هي الصالحة للنظر في تعيين المرجع .

وفي ٢٨ ايلول عام ١٩٥٣ صدر قانون اصول المحاكمات وتضمن في مادته الـ ١٩٣ و ١٩٤ مايلي :

« اذا اقيمت دعوى واحدة لدى محكمتين ، وحكمت كل منهما « باختصاصها او بعدم اختصاصها ، وحاز الحكمان الدرجة القطعية ، « يصار الى حل هذا النزاع الايجابي او السلبي على الاختصاص « بطريقة تعيين المرجع .

« ويقدم طلب تعين المرجع باستدعاء الى الغرفة المدنية في محكمة التمييز » .

ولابد لنا هنا من ابداء الملاحظة التالية ، وهي ان اصول تعيين المرجع قد خرج ، بعد صدور قانون المحكمة العليا في ٢٨ / ١٢ / ١٩٥٠ عن مفهومه الاصلي - لان تعيين المرجع في الاصل ، طريق يسلك في حال التنازع على الاختصاص فيما بين محكمتين عائدتين لقضاء واحد ؛ اما بعد صدور قانون المحكمة العليا فقد صار تعيين المرجع - طريقاً يسلك في حال التنازع على الاختصاص فيما بين قضاة مختلفين : قضاء عادي وقضاء اداري ، - مع ان هذه الحالة الاخيرة

نقتضي في الاصل رفع الخلاف امام محكمة الخلافات (رفع النزاع امام محكمة النزاع) .

§ ٢ النزاع على الاختصاص ومحكمة النزاع

Le conflit d'attributions et le Tribunal des Conflits

١ - النزاع على الاختصاص : le conflit d'attributions

يقصد بالنزاع على الاختصاص ، النزاع الواقع بين محكمة ادارية ومحكمة عادية تدعي كل منها ان الدعوى موضوع البحث هي من اختصاصها ، او تدعي كل منها عدم صلاحها للنظر في الدعوى المذكورة .

النزاع على الاختصاص له حالات ثلاث : النزاع السلي ، النزاع الايجابي ، النزاع بسبب صدور قرارين متناقضين في دعوى واحدة - وهو في الحالات الثلاث المذكورة يعود الفصل فيه الى محكمة النزاع في فرنسا ، ومحكمة النزاع في الجمهورية العربية المتحدة .

٢ - محكمة النزاع Le tribunal des conflits

تنص المادة / ١٧ من قانون السلطة القضائية على أن تؤلف محكمة النزاع من :

- أ- رئيس محكمة النقض او احد نوابه رئيساً
 - ب- ثلاثة من مستشاري محكمة النقض يختارهم جمعيتها العمومية سنوياً
 - ج- ثلاثة من مستشاري المحكمة الادارية العليا
 - يختارهم المجلس الخاص للشؤون الادارية سنوياً
 - اعضاء
- يلاحظ من طراز تشكيل محكمة النزاع في الجمهورية العربية المتحدة :

- ١ - أنها ليست محكمة دائمة ، بل هي محكمة تتألف حينما تدعو الحاجة إليها ،
- ٢ - أنها مستقلة عن كل من القضاء العادي والاداري ،
- ٣ - أنها مؤلفة بشكل تحكيمي (نصف اعضاءا من المحكمة الادارية العليا والنصف الآخر من القضاء العادي برئاسة رئيس محكمة النقض او احد نوابه .

٣ - حالات التنازع

لقد نص قانون السلطة القضائية على حالات ثلاث للتنازع : التنازع السليبي ، التنازع الايجابي ، والتنازع الناشئ عن حكمين متناقضين في قضية واحدة ، صدر احدهما عن القضاء الاداري والآخر عن القضاء العادي .

أ - التنازع السليبي Le conflit négatif :

يحصل التنازع السليبي عندما تقر كل من المحكمتين الادارية والعادية عدم وظيفتها في ذات الدعوى المعروضة عليها تباعاً ، كأن يقيم احد الافراد دعواه ضد الادارة امام محكمة القضاء الاداري ، فتزد دعواه لعدم اختصاصها معتبرة ان هذه الدعوى من اختصاص القضاء العادي ، فيقيم المدعي دعواه من جديد امام المحكمة العادية ، فترى هذه المحكمة بدورها ان الدعوى من اختصاص القضاء الاداري وتقرر ردها لعدم الاختصاص .

ففي هذه الحال ، يحق لصاحب الدعوى ان يرفع التنازع بنفسه امام محكمة التنازع ، فتتظر هذه المحكمة بالقرارين السليبين ، فتثبت احدهما وتلغي الآخر .

يتضح مما سبق ان رفع الخلاف السليبي امام محكمة الخلافات خاضع لشرط صدور قرار بعدم الاختصاص عن كل من المحكمة الادارية والمحكمة العادية ، فلا

يكون هناك خلاف سلبي اذا ردت احدى المحكمتين دعوى المدعي من حيث الموضوع ، أو اذا ردتها لعدم استكمالها شروطها الشكلية . ولكن اذا توقفت المحكمة عن السير في الدعوى بسبب « مسألة مستأخرة » ، وقررت المحكمة الاخرى عدم اختصاصها للنظر في القضية المستأخرة التي احيلت اليها ، فلا شك ان هذه الحالة من قبيل التنازع السلبي . ثم لا يكفي حصول التنازع السلبي ان يصدر قراران بعدم الاختصاص عن المحكمة الادارية والمحكمة العادية ، بل لا بد لذلك من ان تكون احدى المحكمتين المتنازعتين قد انكرت اختصاصها الموضوعي على اعتبارها محكمة مدنية : فلا يكون هنالك تنازع سلبي اذا صدر قرار بعدم الاختصاص عن محكمة الحقوق البدائية في دعوى من اختصاص محكمة الجزاء ، او في دعوى خارجة عن اختصاص جميع المحاكم ، كما هي الحال في عمل من اعمال السيادة l'acte de Gouvernement .

ب - التنازع الايجابي Re conflit positif

يحصل هذا التنازع عندما يقرر كل من القضاء العادي والاداري اختصاصه في قضية واحدة .

والغاية من رفع التنازع الايجابي في فرنسا هي حماية الادارة واختصاصات القضاء الاداري من القضاء العادي . لذلك لا تجوز اثاره التنازع في فرنسا امام المحاكم الادارية ، ولكن امام المحاكم العادية . ولهذا السبب يعود رفع التنازع هناك الى السلطة الادارية (المحافظ le préfet) دون السلطة القضائية .

أما في الماقليم السوري ، قبل صدور قانون السلطة القضائية لسنة ١٩٥٩ ، فالغاية من رفع التنازع الايجابي فيه ، كانت حماية اختصاصات السلطين القضائية والادارية على السواء ؛ ولهذا كانت تجوز اثاره التنازع الايجابي امام المحاكم الادارية (المحكمة العليا السابقة) والمحاكم العادية ؛ كما كان يحق للسلطين على

السواء : القضائية ويمثلها وزير العدل ^(١) ، والادارية ويمثلها رئيس السلطة التنفيذية ، ان ترفع النزاع امام محكمة الخلافات (محكمة النزاع) لحماية اختصاصها ؛ اما الافراد فلم يكن لهم هذا الحق .

وكذلك في الجمهورية العربية المتحدة ، بعد صدور قانون السلطة القضائية لسنة ١٩٥٩ ، فان الغاية من رفع النزاع الايجابي فيها هو حماية اختصاصات السلطين القضائية والادارية على سواء . ذلك ان المواد ١٦ الى ٢٠ من قانون السلطة القضائية لم تحصر حق رفع النزاع بجهة دون أخرى ؛ كما انها لم تبين من يملك هذا الحق . ولهذا تسري على طلبات النزاع الشروط المطلوبة في الدعاوى الأخرى ؛ فيستطيع كل ذي مصلحة مشروعة ان يرفع النزاع : السلطة الادارية والسلطة القضائية وحتى الافراد على ان رفع طلب النزاع الايجابي يكون غالباً عن طريق الادارة ، باعتبارها مدعى عليها امام الجهتين في قضية واحدة ^(٢) .

والنزاع الايجابي لا يجوز رفعه ما لم تعلن المحكمة عن ارادتها بالنظر في الدعوى المعروضة عليها .

ثم ان النزاع الايجابي لا تجوز اثارته امام جميع المحاكم ، فلا تجوز اثارته مثلاً امام محكمة الجنايات ، ولا امام محاكم الجنحة ^(٣) ، لأن الجزائيات تعقل الاداريات .

(١) لئن كانت المادة السادسة من القرار ٢٩٧٨ قد أعطت حق رفع الخلافات الى «مديرية العدل» لا الى وزير العدل ، فلأن القرار المذكور صدر بهدلم تكن فيه وزارة قائمة ، بل كان قائماً على الحكم مجلس مديرين .

(٢) راجع كتاب القضاء الاداري ورقابته لاعمال الادارة للاستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي الطبعة الثانية ص ٩٧ .

(٣) في فرنسا يجوز اثاره النزاع الايجابي امام محكمة الجنحة ، اذا كان الحكم في الدعوى يتوقف على مسألة متأخرة من اختصاص المحاكم الادارية كتقدير صحة القرار الاداري الذي هو من اختصاص هذه المحاكم ؛ وفي هذه الحالة ، لا يرفع النزاع الا بشأن القضية المتأخرة فقط .

وكذلك لا يجوز رفعه الا في حال وجود دعوى قيد النظر امام احدى المحاكم ؛ فلا يجوز رفعه قبل اقامة الدعوى ، اذ لا يتصور حصول تنازع على الاختصاص قبل ذلك ؛ ولا يجوز رفعه بعد الحكم حرمة للقضية المقضية .

ج - تنازع القرارات le conflit de décisions

قد تعرض قضية واحدة على القضاء ، العادي والاداري ، فيقرر كل منها اختصاصه في رؤية الدعوى ، ولكنها يردانها من حيث الموضوع بقرارين يستند كل واحد منها الى اسباب تتناقض مع الاسباب التي ذكرها الآخر . وتذكر المؤلفات الحقوقية على سبيل المثال عن حالة تنازع القرارات ، القضية الشهيرة بقضية السفينة ايريس :

اثناء حرب القرم في عام ١٨٥٦ ، استأجرت وزارة الدفاع الفرنسية السفينة الشراعية ايريس من مالكيها لنقل المؤن الى جيوش الشرق ، وقد كانت هذه السفينة مؤمنة من قبل شركة التأمين ضد طوارئ البحر العادية ، فأمنتها وزارة الدفاع المذكورة بدورها ضد طوارئ الحرب .

وبينما كانت هذه السفينة راسية في البحر الاسود ، هبت عاصفة شديدة جرفت نحو ميناء سيباستبول ، ففرقت بفعل المدافع الروسية . فاقام مالك السفينة الدعوى لدى القضاء العادي في فرنسا على شركة التأمين مطالباً اياها بالتعويض الذي اصابه من جراء طوارئ البحر العادية . فرد القضاء العادي دعواه معتبراً ان الاعمال الحربية هي السبب في غرق السفينة ؛ فاقام الدعوى امام القضاء الاداري على وزارة الدفاع الفرنسية ، فرد القضاء الاداري بدوره هذه الدعوى معتبراً ان السبب في غرق السفينة انما هي العوامل الطبيعية . وهكذا فقد فصل كل من القضاء العادي والاداري في قضية واحدة ، ولكن بشكل أدى بالمدعي الى وضع شبهه بالاستنكاف عن احقاق الحق déni de justice ^(١) .

(١) يصف المؤلفون هذه الحالة بانها استنكاف عن احقاق الحق . فهذا الوصف يتجاوز =

ان حالة التنازع بسبب تناقض القرارات لم تكن معروفة في فرنسا ، ولم تكن داخلية ضمن اختصاصات محكمة التنازع الفرنسية ؛ فقد اوجدها التشريع الفرنسي بالقانون المؤرخ في ٢٠ نيسان سنة ١٩٣٢ الذي صدر اثر عريضة تقدم بها احد افراد الشعب ، وقد جعل القانون المذكور من محكمة التنازع الفرنسية محكمة تفصل في اساس الدعوى ؛ فاجاز للشخص المتضرر ان يرفع الدعوى الى محكمة التنازع طالباً منها الحكم في اساس الدعوى ، وعلى هذه المحكمة في هذه الحالة ، ان تعين المسؤول وتحدد المسؤولية وتقضي بمبلغ التعويض .

أما في الاقليم السوري قبل صدور قانون السلطة القضائية لسنة ١٩٥٩ ، فليست هذه الحالة (حالة تنازع القرارات) من اختصاص محكمة الخلافات (محكمة التنازع) فيها ، لأن القرار ٢٩٧٨ صدر بتاريخ ٥ كانون الاول سنة ١٩٢٤ ولما تكن هذه الحالة معروفة بعد لدى الاوساط والمراجع العليا في فرنسا ، او على الاقل ، لما تكن قد تبلورت في ذهن المشرع الفرنسي ، — ولهذا لم تنص عليها المفوضية الفرنسية العليا في القرار ٢٩٧٨ المذكور .

٤ - مدى سلطة محكمة التنازع في التدقيق والحكم :

تنحصر وظيفة محكمة التنازع في البت في مسألة الاختصاص فحسب ، وليس

حد المبالغة الى الخطأ بالتعبير : فالاستنكاف عن احقاق الحق انما هو امتناع القاضي ان يفصل في الدعوى ، وليس في حالة تنازع القرارات ما يدل على امتناع احد القضاة المادي والاداري عن الفصل في القضية ، بل يفصل كل منها فيها ويردها من حيث الاساس .

وقد نسمح لانفسنا بوصف الخلاف السليبي بأنه استنكاف عن احقاق الحق ، اذ يتمتع كل من القضاة عن الحكم في القضية لعدم اختصاصه ، — اما حالة تنازع القرارات ، فلا مجال لوصفها بهذا الوصف ، لان هذه الحالة انما تتميز بحدوث اضرار اصاب المدعي من جراء بعض النفاثات والنفاثات في سير العدالة (راجع كتاب L'administration de la III^e République للؤلف Watrin الطبعة الثانية من ١١٣ رقم ٢٧) .

لها في الاصل ان تدقق ولا ان تفصل في أساس القضية ، سواء أكانت النزاع الذي رفع اليها سلبياً او ايجابياً .

غير ان الواقع خلاف ذلك ، فقد يكون تعيين الاختصاص متوقفاً على وصف العلاقة الحقوقية *La qualification du rapport de droit* في النزاع القائم ؛ فلا تستطيع محكمة النزاع القيام بوظيفتها الاصلية ما لم تدقق في أساس النزاع . ثم ان قرار محكمة النزاع ذو مفعول اوسع بكثير مما نتصور : فليس هذا القرار ذا طابع مؤقت يقتصر مفعوله على ناحية الاختصاص فحسب ؛ بل قد تضطر محكمة النزاع - اثناء البت في ناحية الاختصاص - ان تتعرض في قراراتها الى مبادئ حقوقية تلزم القضاة العادي والاداري في المستقبل ؛ وهذا ما جرى في فرنسا ، فكانت محكمة النزاع هناك انما تضع مبادئ حقوقية دونما قصد ، حينما كانت تقول في قراراتها ان العمل الفلاني يشكل عملاً من اعمال السيادة *Acte de gouvernement* وان العمل الفلاني يشكل خطأ شخصياً لا ادارياً ، الخ .. وهذا ما يجري ايضاً بالنسبة لمحكمة النزاع بالنسبة للجمهورية العربية المتحدة ، فهي تضع مبادئ حقوقية تلزم القضاة العادي والاداري حينما تقول ان العمل الفلاني عمل من اعمال السيادة ، وان العقد موضوع الدعوى هو عقد اداري .



الباب الثالث

دعاوى القضاء الاداري

ان دعاوى القضاء الاداري - على كثرة انواعها وعددها - يمكن ردها الى النوعين الرئيسيين الآتيين :

١ - دعاوى القضاء الكامل

Les recours contentieux de pleine juridiction

٢ - دعاوى قضاء مشروعية المقررات الادارية

Les recours en matière de contentieux de la légalité des actes administratifs

وهذه تنقسم بدورها الى :

— دعاوى الالغاء Les recours en annulation

— ودعاوى تفسير وتقدير مشروعية المقررات الادارية^(١)

Les recours en interprétation et en appréciation de légalité des actes administratifs

(١) لا يوجد في التشريع القائم في الجمهورية العربية المتحدة دعاوى تحت عنوان «دعاوى

تفسير وتقدير مشروعية القرارات الادارية» - وانما توجد مثل هذه الدعاوى في فرنسا .

الحجز الأول

دعاوى القضاء الكامل

ان دعاوى القضاء الاداري الكامل — من بين دعاوى القضاء الاداري — هي التي تتشابه ، من حيث بعض اوصافها ، مع الدعاوى العادية . فدعاوى القضاء الكامل تقام على الادارات العامة من قبل الافراد ، اما لان هذه الادارات لم تقم بالتزاماتها العقدية ، او لانها تمتنع عن دفع راتب الموظف او تعويضه ، او لانها فرضت ضريبة على شخص غير مكلف بها ، الخ .. وتتميز دعاوى القضاء الكامل عن دعاوى قضاء مشروعية المقررات الادارية بالصفات الخاصة التالية :

١ — خلافاً لدعوى الالغاء التي تقام رأساً ضد قرار غير قانوني يراد الغاؤه يقوم النزاع في دعاوى القضاء الكامل بين طرفين متخاصمين هما : الفرد والادارة اللذان يتنازعان حقوقهما .

٢ — لا يكفي في القضاء الكامل أن تستند الدعوى الى خرق القانون او القاعدة الحقوقية *la violation d'une loi ou d'une règle de droit* ، بل لابد لها ان تستند الى التعدي الواقع على حق الفرد من قبل الادارة ، اثناء عمل اداري او تنفيذ مصلحة عامة .

أما دعوى الالغاء ، فيكفي فيها أن تستند فقط الى خرق القاعدة الحقوقية من قبل الادارة ، لان موضوع هذه الدعوى يتعلق بناحية المشروعية .

٣ - ان دعوى الالغاء اساسها قرار نافذ *une décision exécutoire* ، أما دعوى القضاء الاداري الكامل فأساسها عمل منفذ *un acte exécuté* او بحسب التعبير الذي يستعمله العميد هوريو : اعمال التنفيذ او الادارة والحقوق الشخصية بالتعويض التي تتولد عنها ^(١) .

٤ - تخضع دعوى القضاء الكامل لاصول اكثر تعقيداً ونفقات من الاصول التي تخضع لها دعوى الالغاء .

٥ - ان دعوى الالغاء تقام في ميعاد ستين يوماً ، اما دعاوى القضاء الكامل فتختلف مهل اقامتها ، وقد تبلغ المهلة خمس عشرة سنة ، اى مدة مرور الزمن العادية .

٦ - في دعوى الالغاء ، لا يستطيع القاضي ان يحكم إلا باحد امرين : الغاء القرار المطعون فيه او تصديقه ؛ أما في دعوى القضاء الكامل ، فسلطة القاضي واسعة جداً ، اذ انها لا تقتصر على الالغاء فصحب ، بل تتعداها الى تعديل القرار المطعون فيه وتبديله ، والى الحكم في الاساس وتعيين مقدار التعويض عن الاضرار عند الاقتضاء .

ولكن من ناحية ثانية ، نرى أن سلطة القاضي في دعوى القضاء الكامل أضيق من سلطة قاضي الالغاء ، وفي الواقع ان حكم القاضي في دعوى القضاء الكامل يقض من غالباً الا لزام بمبلغ من المال في دعوى التعويض وبفسخ العقود عند الاقتضاء او تثبيتها ، وبفسخ قرار اعلان الفائزين في الانتخابات الاقليمية والبلدية عند الاقتضاء ، وباعلان الفائزين الحقيقيين فيها . . ولا يتمتع الابلعمول النسبي للقضية المقضية ، فلا يشمل حكمه الا الاطراف المتنازعة في الدعوى ،

(١) والتعبير المذكور مأخوذ عن كتاب *Précis de Droit Administratif* للعميد Hauriou الطبعة العاشرة عام ١٩٢١ ، وقد ورد باللفظ الفرنسية بهذه الصيغة : « les faits d'exécution ou de gestion et les droits sujectifs à réparation qu'ils engendrent »

بعكس الحكم الصادر في دعوى الالغاء ، فان مفعوله مطلق ، ويعتبر حجة على الكافة .

تلك هي الصفات الخاصة التي تجعل الدعاوى الادارية في القضاء الكامل شبيهة بدعاوى الادارة العادية .

والدعاوى الادارية بالقضاء الكامل كثيرة ومتنوعة ، ولكن في الجمهورية العربية المتحدة ، حصرها قانون مجلس الدولة بالدعاوى الآتية .

١ - دعاوى العقود والمناقصات والامتيازات الادارية التي تعقدتها الادارات العامة للمصلحة العامة ؛

٢ - طلبات التعويض عن العقارات الادارية سواء رفعت بصفة أصلية او تبعاً لدعوى الالغاء .

٣ - دعاوى رواتب الموظفين العامين وتعويضاتهم والمعاشات التقاعدية ؛

٤ - دعاوى الضرائب ؛

٥ الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الاقليمية والبلدية ؛

٦ - دعاوى القضاء التأديبي ؛

٧ - دعاوى القضاء الحسابي ؛

هذه هي الدعاوى التي نص عليها قانون مجلس الدولة . ويمكن ان يضاف اليها بعض القضايا التي نصت عليها القوانين الخاصة ، كقضايا تقدير بدلات الاستملاك المنصوص عليها في قانون الاستملاك في الاقليم السوري .

وسنفرد لكل من هذه الدعاوى بحثاً خاصاً في الفصول الآتية .

الفصل الأول

الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الاقليمية والبلدية

تختص محكمة القضاء الاداري في مجلس الدولة بالفصل في الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الاقليمية والبلدية . ويقصد بهذه الانتخابات الانتخابات الادارية دون الانتخابات السياسية ، كالاقتخابات العامة لمجلس الامة . ولم يكن الامر على هذه الحال في عهد المحكمة العليا السابقة في سوريا قبل الوحدة وقيام الجمهورية العربية المتحدة ؛ فقد كانت المحكمة العليا تنظر في طعون الانتخابات النيابية والادارية على السواء عملاً بأحكام الباب الرابع من القانون ٥٧ - المؤرخ في ٢٨ كانون الاول ١٩٥٠ .

والاعتراضات على الانتخابات ، اما ان تتعلق بالعمليات الانتخابية ذاتها ، واما ان تتعلق بامور خارجة عنها .

١ - الاعتراضات المتعلقة بامور خارجة عن العمليات الانتخابية

ان هذه الاعتراضات اما ان تتناول اهلية التصويت ، واما ان تتناول اهلية الترشيح .

الاعتراضات المتعلقة باهلية التصويت

فالاعتراضات التي تتناول حق التصويت هي من اختصاص المحاكم العادية^(١) ،

(١) المادة / ٢١ من قانون الانتخابات العامة الوارد بالمرسوم التشريعي ١٧ / المعدل المؤرخ في ١٠-٩-١٩٤٩

لأنها تتعلق بحق مدني تعود المحافظة عليه الى السلطة القضائية ؛ تلك هي القاعدة العامة التي يجب تطبيقها ما لم يقض نص قانوني بغير ذلك . فتطبق هذه القاعدة مثلا على الانتخابات البلدية وعلى انتخابات المفتين ، ولكن لا تطبق على انتخابات مجالس المحافظات والمناطق والقرى .

وفي انتخابات مجالس المحافظات والمناطق ، تقدم الاعتراضات على جدول الهيئة الانتخابية خلال ٥ ايام من تاريخ اعلانه ، الى اللجنة المركزية التي تؤلف :
آ- في مركز المحافظة ، برئاسة المحافظ وعضوية النائب العام واحد اعضاء هيئة الموظفين الادارية في المحافظة يختاره المحافظ ؛

ب- وفي مركز المنطقة ، برئاسة مدير المنطقة وعضوية القاضي الجزئي ورئيس البلدية او أحد اعضاء هيئة الموظفين الادارية يختاره مدير المنطقة .

وينبغي على اللجنة المذكورة ان تفصل في الاعتراض بصورة نهائية خلال ٥ ايام من تاريخ تقديمه .

وفي انتخابات مجالس القرى ، تقدم الاعتراضات على جدول الهيئة الانتخابية خلال ٥ ايام من تاريخ اعلانه ، الى المرجع الاداري الاعلى مباشرة ، فيبت فيها نهائيا خلال يومين . والطلبات والقرارات معفاة من الرسوم والطوابع .

على ان اختصاص السلطة القضائية في فصل الاعتراضات على جداول الناخبين لا يتعارض مع حق محكمة القضاء الاداري في مجلس الدولة بالفصل نهائيا في هذه الناحية التي تؤثر بالنتيجة على صحة الانتخاب والتعبير عن ارادة الناخبين . فمجلس الدولة يملك حق البحث في جداول الناخبين ، مادامت هذه الجداول تتوقف عليها صحة التعبير عن ارادة الناخبين الحقيقية .

الاعتراضات على اهلية الترشيح

يعود الفصل في هذه الاعتراضات الى محكمة القضاء الاداري في مجلس الدولة .

ولهذه المحكمة في هذا الخصوص سلطة واسعة جداً ، إذ انها تملك حق الغاء الانتخابات اذا كانت قد ادت الى فوز من ليس حائزاً على شروط الترشيح .
غير ان هذه المحكمة لا تملك حق الفصل في قضايا الاهلية المدنية ، لانها بالنسبة الى المحكمة المذكورة ، قضايا مستأخرة من اختصاص القضاء العادي .

احكام خاصة تتعلق بمجالس المحافظات والمناطق والقوى

أ- مجالس المحافظات والمناطق

تقدم الاعتراضات على الترشيح في انتخابات مجالس المحافظات والمناطق خلال ثلاثة ايام من تاريخ اعلان قائمة المرشحين المقبولين ، الى اللجنة المركزية التي تؤلف :

في مركز المحافظة ، برئاسة المحافظ وعضوية النائب العام واحد اعضاء هيئة الموظفين الادارية في المحافظة يختاره المحافظ ؛

في مركز المنطقة ، برئاسة مدير المنطقة وعضوية القاضي الجزئي ورئيس البلدية او احد اعضاء هيئة الموظفين الادارية يختاره مدير المنطقة .

وعلى هذه اللجنة أن تفصل في الاعتراض خلال يومين من تاريخ وروده ، وقرارها قطعي غير تابع لاي طريق من طرق المراجعة .

ب - مجالس القوى

والاعتراضات على الترشيح تقسم الى قسمين : الاعتراضات على عدم اعطاء الوصل النهائي للمرشح ، والاعتراضات على قبول المرشحين .

فاما الاعتراض على عدم اعطاء الوصل النهائي للمرشح ، فيقدم من قبل طالب الترشيح الى اعلى محكمة في مركز المحافظة او المنطقة ، والى محكمة الاستئناف في العاصمة . وعلى المحكمة الفصل في اعتراضه نهائياً خلال خمسة ايام من تقديمه . والمعرض الذي يتضمن الاعتراض غير تابع للرسوم .

وأما الاعتراض على قبول المرشحين ، فيقدم من كل ذي مصلحة الى محكمة القضاء الاداري في مجلس الدولة خلال ستين يوماً من تاريخ صدور القرار بتثبيت نتائج الانتخاب .

وتلك محكمة القضاء الاداري سلطة واسعة جداً في هذا الخصوص ، اذ تستطيع فسخ انتخاب من ليس حائزاً على شروط الترشيح ، كأن لا يكون الفائز مقيماً في المنطقة الذي فاز في الانتخابات فيها ؛ وكذلك تستطيع المحكمة المذكورة ان تعتبر فوزه باطلاً حكماً اذا كان المطعون بانتخابه لا يحسن القراءة والكتابة .

الاعتراضات المتعلقة بالعمليات الانتخابية الصرفة

ان محكمة القضاء الاداري في مجلس الدولة هي صاحبة الاختصاص للفصل في صحة العمليات الانتخابية الصرفة والغائباء اذا لم تراعى فيها بعض اجراءاتها الاساسية ، او كانت المخالفة المرتكبة تؤدي الى الارتباب في امر العمليات الانتخابية وفي صحتها ؛ ولهذا فان المحكمة المذكورة تملك حق تقدير الناحية الاخلاقية في الانتخابات ، (مجلس الشورى اللبناني « المختلط » ، قرار رقم ٦٢ تاريخ ٩ حزيران سنة ١٩٣٨ منشور في مجموعة الاجتهادات اللبنانية المختلطة ، ج ١ ص ٢٨ رقم ٧٤)^(١) ، وما اذا كانت النتائج المعلنة هي محصول ارادة الناخبين الحرة ؛ اذ ان صحة الانتخابات تتوقف على ذلك . فتستطيع محكمة القضاء الاداري مثلاً ان تدقق في الوقائع غير المشروعة التي اشير اليها ، كالاكراه والضغط والارهاب والحيل الانتخابية المختلفة ، وفيما اذا كانت ذات تأثير على

(١) لئن استشهدنا بالاجتهاد الاداري اللبناني ، فلأن مجلس شورى الدولة في لبنان يتمتع بذات الاختصاص في قضاء الانتخابات بمقتضى نص مماثل لنص البند الاول من المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة .

النتائج المعلنة ، (مجلس الشورى اللبناني « المختلط » ، قرار رقم ٨٧ تاريخ ٢ آب سنة ١٩٣٧ منشور في مجموعة الاجتماعات اللبنانية المختلطة ج ١ ص ٢٧ رقم ٧٢) .

واخيرا تملك المحكمة المذكورة حق فرز الاصوات وتعدادها ، لأن النتائج الصحيحة لارادات الناخبين تتوقف عليها . فهذه السلطة الواسعة التي تملكها محكمة القضاء الاداري في هذا السبيل ، انما تنتج عن طبيعة دعاوى القضاء الانتخابي ، التي هي من دعاوى القضاء الكامل . وقد ورد في المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة ، ان هذا المجلس يختص بالفصل في الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الاقليمية والبلدية ، وله فيها ولاية القضاء كاملة .

ومن الرجوع الى الاحكام العديدة الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي في القضاء الانتخابي ، نرى ان هذا المجلس لا يلجأ الى الغاء الانتخاب وقرار اعلان النتائج فيما يتعلق بالشخص المطعون بفوزه ، الا اذا ثبت ان الوقائع التي أشير اليها في الطعن ، كانت ذات تأثير على نتائج الانتخابات ، او كانت الشروط القانونية غير متوفرة في المرشح الفائز ، او كانت الاجراءات الجوهرية لعمليات الانتخاب لم تراعى من قبل السلطة التنفيذية او هيئات الاقتراع .

وبدهى ان الطعن لا يقبل الا من المرشحين ذوي المصلحة ؛ فلا يقبل من غير المرشحين الا في حالة واحدة ، وهي ما اذا كان المرشح الفائز لا يحسن القراءة والكتابة ، عندئذ يحق لكل مواطن ان يطعن في فوزه امام محكمة القضاء الاداري في أي وقت .

وكذلك لا يقبل الطعن من المرشحين الذين ليست لهم مصلحة في الطعن ، كطعون المرشحين المسلمين في صحة فوز المرشح غير المسلم ، لعدم صحة خصومتهم ، لأن الطاعنين المسلمين ، في حال ثبوت الطعن ، لا يفيدون منه شيئاً ..

واما الاعتراضات مع العمليات الانتخابية الصرفة ، فتقدم خلال ستين يوماً من تاريخ اعلان النتائج الى محكمة القضاء الاداري في مجلس الدولة . ولا شيء يمنع المحكمة المذكورة من ان تتعرض للطعون في صحة جدول الهيئة الانتخابية ، لان صحة هذا الجدول تؤثر في عدد اصوات الناخبين ، وفي عمليات الاقتراع وفي نتائج الانتخابات . وكذلك فان المحكمة المذكورة ان تنظر في الطعون الواردة على الترشيح ، إذ لا يجوز ان تؤدي الانتخابات الى فوز من ليس حائزاً على شروط الترشيح .

* * *

الفصل الثاني

المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت

المستحقة للموظفين العموميين او لورثتهم

ان المرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين او لورثتهم هي جزء من ديون الدولة او الادارات العامة . وحيث ان هذه الذمم مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بسير المرافق العامة ، فالمبدأ هو أن المنازعات المتعلقة بها تعود الى القضاء الاداري . لهذا نصت المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة ان هذا المجلس يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين ولورثتهم .

وقد حرص المشرع على توزيع الاختصاص في هذه الدعاوى ، داخل مجلس الدولة ، ما بين محكمة القضاء الاداري والمحاكم الادارية ، فنص في المادة الثالثة عشرة على أن المحاكم الادارية تختص بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين او لورثتهم ، عدا ما يتعلق منها بالموظفين الداخلين في الهيئة من الفئة العالية او بالضباط في الاقاليم المصري ، وعدا ما يتعلق منها بموظفي الحلقة الاولى وما فوقها في الاقاليم السوري .

وينص في المادة الرابعة عشرة ان محكمة القضاء الاداري تختص بالفصل في كل ما لا تختص به المحاكم الادارية .

ويشمل اختصاص الدوائر التي تعقد في القاهرة المنازعات الخاصة بالأقليم المصري ، كما يشمل اختصاص الدوائر التي تعقد في دمشق المنازعات الخاصة بالأقليم السوري .

وسنبعث تباعاً فيما يلي المنازعات الخاصة بالمرتبات ، ثم المنازعات الخاصة بالمعاشات والمكافآت ، متقيدين بالترتيب الوارد في البند الثاني من المادة الثامنة ، وأخيراً نبعث مبررات الاختصاص الإداري في هذا الموضوع وبمجال تطبيقه .

١ - المنازعات الخاصة بالمرتبات

ان البند الثاني من المادة الثامنة المذكورة يقصد بالمرتبات لا الراتب فقط ، بل يقصد بذلك الراتب وامتيازاته وتوابعه ، كتعويض غلاء المعيشة وتعويضات التمثيل والتعويضات العائلية وتعويض المسؤولية وتعويض الساعات الإضافية الخ .. فالمنازعات الخاصة بهذه التعويضات ، كالمنازعات الخاصة بالراتب ، يعود الفصل فيها الى مجلس الدولة ، سواء كانت المنازعة تتعلق بأصل الحق ، أم بمقداره . فيستنتج من البند الثاني من قانون مجلس الدولة ، ان هذا المجلس يختص دون غيره بالفصل في كل منازعة ضد امتناع الإدارة عن دفع الراتب كلاً أو جزءاً ، لأي سبب كان (اجازة أو تراكم الراتب مع المعاش ، أو حسميات بسبب تأديبي أو بأي سبب آخر) ، لان البند الثاني من المادة « ٨ » - المذكورة وقد جاء مطلقاً وبعبارة عامة ، انما يقصد كل المنازعات المالية ما بين الموظفين والإدارات العامة فيما يتعلق بالوظيفة العامة . وللمجلس الدولة في هذا الموضوع ، ولاية القضاء كاملة ، بحيث يستطيع ان ينظر في ذمة الدولة تجاه المدعي وان يحدد المقدار ايضاً . ثم ان مجلس الدولة ، في هذا الموضوع ، يدقق في القانون وفي الوقائع . ففي الدعوى ضد قرار إداري يفرض حسم الراتب تأديبياً على أحد الموظفين ، يستطيع مجلس الدولة ان يدقق فيما اذا كان القانون يسمح به - إذا

الحسم للأسباب والوقائع المذكورة ، وماذا كانت هذه الوقائع ثابتة حقاً .
وان هذه السلطة الواسعة التي يتمتع بها مجلس الدولة في هذا الموضوع ناتجة عن
طبيعة الدعوى ، التي هي من دعاوى القضاء الكامل .

٢ - المنازعات الخاصة بالمعاشات والمكافآت

الموظفون العموميون عند تركهم الوظيفة ، يستحقون ، بحسب الحال ،
وضمن حدود القانون ، اما مكافأة او معاشاً تقاعدياً ، والمكافأة ليست سوى
شكل من اشكال المعاش .

وان اختصاص مجلس الدولة الوارد في البند الثاني من المادة ٨ من مجلس
الدولة لا يقتصر على المعاشات فقط ، بل يتناول ايضاً كل المنازعات المتعلقة بها
كمقدار المعاش ، والحسيات ، ومدة الخدمة . ثم ان مجلس الدولة يملك في هذا
الموضوع سلطة واسعة جداً ، فهو لا يكتفي بالغاء القرار وبإقرار حق المدعي
بالمعاش عند الاقتضاء ، بل يحدد ايضاً مقدار المعاش المستحق . ولهذا ينبغي
عليه ان يفصل أولاً في كل المسائل الواقعية التي تتصل بالمعاش ، كمدة الخدمات
الفعلية ، وسقوط الحق بالمعاش ، وتراكم المعاش ، اما مع مرتب او مع مكافأة
او مع معاش آخر . وهذه المسائل تستدعي غالباً فحصاً دقيقاً للوقائع : حساب
مدة الخدمة الفعلية ، تدقيق أسباب سقوط الحق في المعاش ، او تعليقه ..
ولكن مجلس الدولة غير مختص بالفصل في قضايا الاحوال الشخصية ، كقضايا
السن والبنوة الخ ... فهذه القضايا تشكل قضايا مستأخرة يعود فصلها
للمحاكم العادية .

٣ - مبررات الاختصاص الاداري في هذا الموضوع

ومجال تطبيقه

وان اختصاص مجلس الدولة الوارد في البند الثاني من المادة الثامنة ليس سببه

الالتزام الملقى على الادارة بموجب عقد اداري ، فترتبات الموظفين العموميين ومعاشاتهم ومكافآتهم ليس أصلها عقداً ادارياً ، لأن الرابطة التي تربط الموظف بالوظيفة ليست عقدية ، بل هي نظامية ومحددة اما بقانون او بلائحة . ثم ان المرتب مرتبط بدرجة الموظف ، وهذه الدرجة ليست مرتبطة بالموظف بقدر ما هي مرتبطة بالوظيفة ذاتها . ومن ناحية اخرى ، اذا سلمنا بان المرتب ليس اجراً ، بل هو تعويض ، وان هذا التعويض ليس مرتبطاً بالموظف العمومي ، بل بالوظيفة التي يشغلها الموظف ، فهذا معناه رفض النظرية العقدية للترتبات والمعاشات . وهذه الملاحظة مهمة جداً من حيث نتائجها المتعلقة بالاختصاص ، لأنها تميز ما بين الموظفين ذوي الرابطة النظامية والموظفين التعاقديين . فالبند الثاني ينطبق فقط على الموظفين الذين تربطهم بالادارة العامة رابطة نظامية . أما الموظفون التعاقديون ، فمنازعاتهم المالية مع الادارة ، تنطبق عليها أحكام المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة لاالبند الثاني من المادة الثامنة ؛ فاذا كان العقد الذي يربطهم مع الادارة عادياً ، كانت المحاكم العادية هي المختصة ، وإذا كان العقد الذي يربطهم مع الادارة ادارياً ، وكان مجلس الدولة هو المختص بالفصل في هذه المنازعات .

أما المرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين ، فالمنازعات الخاصة بها والواردة في البند الثاني من المادة الثامنة المذكورة ، انما حدد اختصاص مجلس الدولة للفصل فيها تبعاً لصفة الموظف العمومي التي يتمتع بها المدعي . وفي الواقع ورد في البند الثاني من المادة الثامنة ان مجلس الدولة يختص بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين او لورثتهم . فعلاً بهذا النص ، ينطبق البند الثاني من المادة الثامنة اولا ينطبق على المنازعات الخاصة بالمرتبات او المعاشات او المكافآت ، بحسب ما يكون المدعي موظفاً عمومياً اولا .

فمن هو الموظف العمومي ؟

الموظف العمومي بحسب ما يستخلص من النصوص والاجتهادات الادارية ، هو الموظف الذي يشغل وظيفة في الملاكات الدائمة المرافق العامة للدولة أو الادارات العامة الأخرى .

فبحسب هذا التعريف ، لاجال لتطبيق الاختصاص الوارد في البند الثاني من المادة الثامنة مالم تتحقق الامور التالية :

١ - ينبغي ان يكون الموظف العمومي شاغلاً وظيفة في مرفق عام ، ولا فرق هنا بين المرافق العامة للدولة أو المرافق العامة للأشخاص الادارية الاخرى كالمunicipalities . فموظفو البلديات في منازعاتهم المالية مع دوائهم ، خاضعون من حيث الاختصاص لمجلس الدولة العموميين عملاً بأحكام البند الثاني من المادة الثامنة . وكذلك الحال بالنسبة للموظفين العموميين للمؤسسات العامة .

٢ - ينبغي ان يكون الموظف قد دخل الوظيفة بطريقة التعيين ، لا بطريقة العقد ، وإلا ينطبق عليه أحكام المادة العاشرة لا احكام البند الثاني من المادة الثامنة .

٣ - ينبغي ان يكون الموظف شاغلاً وظيفة في ملاك دائم للدولة أو الادارات العامة الاخرى . وهذا الشرط يستبعد من الاختصاص الوارد في البند الثاني من المادة الثامنة ، الفعلة والمياومين والعمال الموقتين .

الفصل الثالث

منازعات الضرائب والرسوم

ان نظام الضرائب والرسوم في الاقليم السوري خاضع لنصوص تشريعية كثيرة ومختلفة . فلكل ضريبة احكام خاصة تختلف عن غيرها من الضرائب . غير أن بحثنا هنا لا يتناول هذه النصوص بالتفصيل ، لأنها تدخل ضمن نطاق علم المالية ، وانما يقتصر بحثنا على المبادئ الاساسية التي تهيمن على هذه النصوص من الناحية القضائية فحسب .

والتشريع في الاقليم السوري يفرق ما بين الضرائب غير المباشرة والضرائب المباشرة . فالضرائب غير المباشرة تخضع لرقابة المحاكم العادية . فكل دعوى تنشأ عن ضريبة غير مباشرة هي من اختصاص المحاكم العادية . وهذا الازدواج في الاختصاص القضائي ، إنما يستند الى الاساس الاداري الذي تقوم عليه الضرائب المباشرة . فالضرائب المباشرة هي ضرائب يعين فيها نصيب كل مكلف من الضريبة بعمل اداري يسبق التحصيل ، وهو تنظيم قوائم تحقق باسماء المكلفين ومقدار الضرائب المترتبة عليهم ، بينما لا يوجد مثل هذا العمل في الضرائب غير المباشرة ، لأن هذه الضرائب يجب تحصيلها بموجب تعريفات محددة بالقانون . فتحقق الضريبة ، أو بتعبير آخر ، وجود قرار اداري بقوائم التحقق هو الذي يبرر اختصاص القضاء الاداري في موضوع الضرائب المباشرة .

هذا ما كان عليه الحال قبل صدور قانون مجلس الدولة ، فلما صدر هذا

هذا القانون ، وجدنا انه ينص في البند السابع من مادته الثامنة على اختصاص مجلس الدولة بالفصل في الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الادارية في منازعات الرسوم والضرائب . وقد ورد هذا النص مطلقاً ، لم يفرق بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة ، مما يدعو الى الاعتقاد بان مجلس الدولة مختص بالفصل في منازعات الضرائب والرسوم ، ايا كانت ، مباشرة ام غير مباشرة .

غير أننا اذا أمعنا النظر في البند السابع من المادة الثامنة المذكورة ، وجدنا ان مجلس الدولة مختص بالفصل في الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الادارية في منازعات الضرائب والرسوم .

وهذا يعني ان مجلس الدولة لا يكون ذا اختصاص في هذا الموضوع ما لم تتوفر الشروط الآتية :

- ينبغي ان يكون هناك منازعة في ضريبة او رسم ،
ان يكون قد صدر قرار من الجهات الادارية في هذه المنازعة ،
ان يكون القرار المذكور نهائياً .

ويظهر أن هذه الشروط لا تتوفر الا في الضرائب والرسوم المباشرة ، اذا لم نعثر على ضريبة واحدة غير مباشرة تتوفر فيها هذه الشروط ، مما يجعلنا نتساءل ، بانتظار الاجتهاد الاداري الذي له القول الفصل في هذا الموضوع ، عما اذا كان المشروع لا يقصد في البند السابع المذكور الضرائب والرسوم المباشرة دون سواها ؟

ومن الضرائب المباشرة نذكر على سبيل المثال :

- ضريبة التمتع ،
- ضريبة ريع العقارات والعرصات ،
- ضريبة الدخل ،
- ضريبة التركات على الاموال المنقولة ،

- رسم وتكاليف الري ،

- رسم الشرفية .

فالمنازعات الناشئة عن هذه الضرائب والرسوم درسناها في الفصول السابقة في معرض بحث اللجان الادارية ذات الاختصاص القضائي (انظر ص ١٤٤ حتى ١٦٨ من هذا المؤلف) .

على ان هذا البحث يثير من ناحية اخرى ، المشكلات الآتية التي لابد من بحثها - ماهي طبيعة القرار الصادر عن الجهات الادارية في منازعات الضرائب والرسوم أهو إداري ام قضائي ؟

- ماهي طبيعة الطعن في هذه القرارات ، أهو طعن بالنقض أم طعن بالالغاء ؟
- ماهي المحكمة المختصة بالنظر في الطعون في القرارات الصادرة من هذه الجهات الادارية ، أهي محكمة القضاء الاداري ام المحكمة الادارية العليا ؟

١ - طبيعة القرارات النهائية الصادرة من جهات ادارية

في منازعات الضرائب والرسوم في الاقليم السوري

من المبادئ المسلم بها ان الطعن بالنقض يوجه ضد قرار ذي طابع قضائي ، بينما الطعن بالالغاء يوجه ضد قرار اداري ، فمعرفة طبيعة القرار الذي سنطعن فيه ذات فائدة عملية جلي ، إذ نستطيع بواسطتها ان نحدد نوع الطعن الذي يجب ان نقوم به ، أهو طعن بالالغاء ام طعن بالنقض ؟

هناك عدة معايير لتمييز العمل القضائي من العمل الاداري : المعيار المادي ، المعيار الشكلي ، واخيراً معيار قصد المشرع .

آ - فمن الناحية المادية ، يعرف العمل القضائي من موضوعه . فالعمل القضائي مهمته فصل المنازعات التي تقوم ما بين الافراد بشأن علاقاتهم الخاصة الخاضعة للحقوق الخاصة ، او ما بين الافراد والادارة بشأن نشاط الادارة . والقرار القضائي هو الذي يفترض في الاصل وجود منازعة قضائية .

ويقول Artur : « القضاء يعني قول الحق في سبيل تأمين احترامه ، عندما يكون معتدى عليه أو مشكوكاً فيه . ولأجل ممارسة وظيفة القضاء ، ينبغي ان يكون هناك مسائل متنازع عليها يجب فصلها » .

فهذه النظرية التي تعتبر ان وظيفة القضاء غرضها فصل المنازعات ، لا تأخذ بعين الاعتبار ان الادارة العاملة (او المنفذة) تقوم يومياً بقول الحق ، اما بصورة عفوية او بناء على طلب . وعلى هذا فان هذا المعيار غير كاف للتمييز ما بين القرارات الادارية والقرارات ذات الطابع القضائي ، ولا يمكن الاعتماد عليه .

ب - اما من الناحية الشكلية ، فليس غرض الوظيفة القضائية هو الذي يميز ما بين العمل القضائي والعمل الاداري ، ولكن ممارسة هذه الوظيفة من قبل هيئة مستقلة دستوريا ، عينتها الحقوق العامة المرعية للقيام بالوظيفة المذكورة . فالقرار القضائي ، بحسب هذه النظرية هو إذن القرار الصادر عن قاض عام ، لأن العمل بحسب هذه النظرية ، يحمل صفة الهيئة التي يصدر عنها ، فإن كانت هيئة ادارية ، كان العمل ادالياً ؛ وان كانت الهيئة قضائية ، كان العمل قضائياً . فهذا المعيار ، على الرغم من انه يتفق مع الحقوق الدستورية الوضعية ، لا يأخذ بعين الاعتبار ان المشرع يزود احياناً بالسلطة القضائية ، رجال الادارة العاملين او الهيئات التي يختلف تشكيلها عن المحاكم . وعلى هذا فان المعيار الشكلي غير كاف ايضاً للتمييز ما بين العمل القضائي والعمل الاداري .

ج - قصد المشرع كمعيار للتفريق ما بين العمل القضائي والعمل الاداري بعد أن ظهرت عدم كفاية المعيارين المادي والشكلي ، لم يبق امامنا اذن ، من الناحية العملية ، سوى قصد المشرع كمعيار للتفريق ما بين القرار الاداري والقرار القضائي . فلمعرفة طبيعة احدى الهيئات المحدثه من قبل المشرع للفصل في زمرة من المنازعات ، أهى قضائية ام لا ، ينبغي ان نعود الى تفسير قصد المشرع . ولئن كان من الصعب استجلاء قصد المشرع ، لأن النصوص التشريعية

تكون غامضة على الغالب . نعلي كل حال ، اذا كانت رجل الادارة العامل كرئيس البلدية او المحافظ ، لا يفترض مطلقاً ان يمارس السلطة القضائية ، فهناك قرينة قوية على ان الهيئات الادارية التي اوجدها القانون للفصل نهائياً في بعض المنازعات ، تتمتع بسلطات قضائية . ولكن الطابع القضائي لهذه الهيئات يمكن استخلاصه عن طريق آخر ايضاً ، وبصرف النظر عن هذه القرينة ؛ انه يستخلص من بعض خصائص هذه الهيئات ، كتأليفها بشكل تحكيمي ، واختصاصاتها وقراراتها ونفاذها وطرق الطعن ضد هذه القرارات .

فتطبيقاً لهذه القواعد ، يمكن القول بأن ديوان المحاسبات هو هيئة ذات اختصاص قضائي ، وان مجلس التأديب ايضاً هو بلا ريب ذو اختصاص قضائي ؛ وكذلك فان اللجان المختصة بالفصل في منازعات الضرائب والرسوم المباشرة تتمتع باختصاصات ؛ ومن هذه اللجان نذكر على سبيل المثال لاعلى سبيل الحصر :

- لجان ضريبة التمتع ،
- لجان ضريبة ريع العقارات والعرضات ،
- لجان ضريبة الدخل ،
- لجان ضريبة التركات على الاموال المنقولة ،
- لجان تصنيف الملاهي ،
- لجان رسم وتكاليف الري ،
- اللجنة التحكيمية لرسم الشرفية .

فجميع هذه اللجان ذات اختصاص قضائي ، وقد اعترف مجلس الشورى السوري قبل الغائه الواقع في اواخر عام ١٩٥٠ بالطابع القضائي للقرارات الصادرة عن هذه اللجان ، وبالفعل يستخلص هذا الطابع القضائي من شكل تأليفها واختصاصها وسلطاتها ، وقراراتها ونفاذ هذه القرارات وطرق الطعن ضدها ومن مصطلحات لا تستعمل الا لدى القضاء^(١).

(١) انظر ص ١٤٤ حتى ١٦٨ من هذا المؤلف

الا ان مجلس الدولة ، وفقاً للمعيار الشكلي الذي يأخذ به ، يعتبر القرارات الصادرة من جهات ادارية ذات اختصاص قضائي ، انما قرارات ادارية يطعن فيها بالالغاء .

٣- ماهي طبيعة الطعن في هذه القرارات ، اهو طعن

بالتنقض أم طعن بالالغاء ؟

لئن كان الطعن بالتنقض يتفق مع الطعن بالالغاء من حيث ان كليهما يهدف الى الالغاء ، إلا أنها في الواقع يختلفان من وجوه عدة وهي :

- ان الطعن بالالغاء يهدف الى الغاء قرار اداري بحت ، بينما الطعن بالتنقض يهدف الى الغاء قرار ذي طابع قضائي .

- ثم ان الطعن بالالغاء والطعن بالتنقض يختلفان من حيث مرجع الطعن . فبينما مرجع الطعن بالالغاء عدم الاختصاص ، عيب الشكل ، مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها ، أو اساءة استعمال السلطة ؛ يختلف مرجع الطعن بالتنقض باختلاف الموضوع المثار امام مجلس الدولة . فمرجع الطعن بالنسبة لضريبة التمتع ، مخالفة الاحكام القانونية لهذه الضريبة ؛ وبالنسبة لديوان المحاسبات مرجع الطعن هو مخالفة القانون ، عدم الصلاحية أو تجاوز السلطة ، التناقض الناتج عن حكمين مختلفين صدرا في قضية واحدة ؛ أما بالنسبة لمجلس التأديب ، فينحصر مرجع الطعن بمخالفة القانون وعيب الشكل .

وفي حالات سكوت النص عن مرجع الطعن بالتنقض ، يكون مرجع الطعن مخالفة القانون او خطأ في تطبيقه أو تأويله ، وقوع بطلان في الحكم او بطلان في الاجراءات اثر في الحكم ، مخالفة حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم به .

ويلاحظ من هنا ان الطعن بالتنقض لم يذكر في مرجع الطعن به حالة اساءة استعمال السلطة ، ذلك انه لا يتصور وقوع هذه المخالفة من قبل هيئة قضائية . فتتضح من هنا الفائدة العملية من تمييز الطعن بالتنقض من الطعن بالالغاء .

وينبغي هنا تطبيق قصد المشرع . فاذا ذكر المشرع ان القرار موضوع النقض ، لا يقبل سوى التمييز (اي الطعن بالنقض) كما هي الحال في ضريبة التمتع ، فقصد الشارع هنا واضح لا لبس فيه ولا غموض . وان لم يذكر شيئاً عن طبيعة الطعن ، ينبغي استجلاء هذا القصد من بعض القرائن ، كطبيعة الجهة الادارية ذات الاختصاص القضائي ، كأن تكون لجنة استئنافية ؛ و كمرجع الطعن أيضاً ؛ فان كان مرجع الطعن هو مرجع الطعن بالالغاء ، كان الطعن المقصود طعناً بالالغاء ، وان كان مرجع الطعن يختلف عن ذلك ، كان الطعن المقصود طعناً بالنقض .

على انه لا بد من الاشارة هنا الى ما كنا ذكرناه سابقاً من أن مجلس الدولة ، وفقاً للمعيار الشكلي الذي اخذ به ، يعتبر القرارات الصادرة من جهات ادارية ذات اختصاص قضائي ، أنها قرارات ادارية يطعن فيها بالالغاء ، فلا يغير من طبيعتها شيئاً كونها استئنافية او كون مرجع الطعن يختلف فيها عنه في دعوى الالغاء . ولكن المعضلة تبقى بالنسبة للقرارات التي نصت القوانين الخاصة صراحة على انها تقبل التمييز (الطعن بالنقض) .

٣ - ماهي المحكمة المختصة بالنظر في الطعون في القرارات النهائية

الصادرة من الجهات الادارية في منازعات الضرائب والرسوم

تنص المادة الرابعة عشرة من قانون مجلس الدولة على ان تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في كل الطلبات والمنازعات المنصوص عليها في المواد ٨ و ٩ و ١٠ و ١١ ، ومن جملة الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الادارية في منازعات الضرائب والرسوم ، - عدا ما تختص به المحاكم الادارية .
فمحكمة القضاء الاداري هي المختصة اذن بالنظر في هذه الطعون ، مادامت لا تختص بها المحاكم الادارية .

ثم ان الطابع القضائي للقرارات النهائية الصادرة من جهات ادارية في
منازعات الضرائب والرسوم لا يحول دون اختصاص محكمة القضاء الاداري ،
لان المادة الحادية عشرة من قانون مجلس الدولة تنص على اختصاص هذا المجلس
بالفصل في الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات ادارية لها
اختصاص قضائي ... كما هي الحال في موضوعنا هذا ؛ ثم تأتي المادة الرابعة
عشرة فتجعل هذه الطعون من اختصاص محكمة القضاء الاداري .

فسواء طبقنا على هذا الموضوع ، احكام البند السابع من المادة الثامنة ، او
احكام المادة الحادية عشرة ، تكون محكمة القضاء الاداري هي المختصة بالفصل
في الطعون في القرارات النهائية الصادرة من جهات ادارية في منازعات
الضرائب والرسوم .

ولكن النقطة التي لم نحل بعد في موضوع الاختصاص ، هي ان القوانين الخاصة
بالضرائب والرسوم المباشرة قد نصت صراحة على ان القرارات النهائية الصادرة في
منازعات بعض الضرائب من اللجنة الاستئنافية المختصة تقبل التمييز (اي الطعن بالنقض) .^(١)

(١) تنص المادة ٢٦ من القرار ٤٨ لعام ١٩٢٨ المتعلق بقرينة التمتع على انه « يمكن
المكلفين والدوائر المالية ان تعترض على قرار لجنة الاستئناف في برهة ثمانية ايام من تاريخ
تبليغه ، لدى مجلس شوري الدولة ، فيدقق به بصفة تمييزية (اي بالنقض) .
- سكت القانون ١٧٨ تاريخ ٢٦ / ٥ / ١٩٤٥ المتعلق بقرينة ريع المقارات والعرصات
عن طرق الطعن في قرارات لجنة اعادة النظر ، فلم يذكر انه يطعن فيها بالنقض ولا على انها غير
قابلة لاي طريق من طرق الطعن . على ان مجلس الشوري السوري قبل الغائة ، كان يقبل
الطعن فيها بطريق النقض (مجلس الشوري السوري ، قرار ٢٧٨ تاريخ ٢٧ / ٩ / ١٩٥٠
قضية السادة قطران وحداد) ، وهذا يفيد ان هذه القرارات خاضعة للطعن بطريق النقض .
- سكت القانون ٢٣ تاريخ ١١ كانون الثاني ١٩٥٤ المتعلق بلجان رسم وتكاليف الري
عن طرق الطعن بالقرارات الصادرة عن هذه اللجان ، فلم ينس على جواز الطعن فيها تمييزاً
(اي بالنقض) ، ولا على انها غير تابعة لاي طريق من طرق الطعن . غير ان محكمة
التمييز السورية (محكمة النقض) قبلت الطعون التمييزية (بالنقض) ضدها (محكمة التمييز
السورية ، قرار صادر بتاريخ ٢٣ / ٧ / ١٩٥٤ ، قضية السيدين فريد وناظم مرهج) ،
مما يفيد ان قرارات لجان رسم وتكاليف الري خاضعة للطعن بالنقض .

فنجاء هذه النصوص الوضعية . تتوارد على الحاطر الاسئلة التالية :

هل نطبق على الطعون موضوع بحثنا ، المواد ٨ و ١١ و ١٤ من قانون مجلس الدولة ، ام نطبق عليها ما جاء في قوانينها الخاصة ؟

وهل يشمل الاختصاص الوارد في المادة ١٤ ، جميع القرارات النهائية الصادرة من جهات ادارية ذات اختصاص قضائي بلا استثناء ، ام يخرج عن هذا الاختصاص القرارات الصادرة عن جهات ادارية ذات اختصاص قضائي نصت قوانينها الخاصة ان قراراتها لاتقبل سوى التمييز (اي الطعن بالنقض) ؟

وفي حال تطبيق القوانين الخاصة ، هل يكون الاختصاص فيما يتعلق بالقرارات التي لاتقبل من طرق الطعن سوى التمييز (اي العطن بالنقض) للمحكمة الادارية العليا ، على اعتبارها محكمة نقض ادارية ، كما سنرى في البحوث القادمة ؛ هذا مع العلم ان المادة ١٥ من قانون مجلس الدولة قد حصرت الطعن امامها في الاحكام الصادرة عن محكمة القضاء الاداري او المحاكم الادارية او المحاكم التأديبية . . ؟ أم أن الطعن بالنقض ضد هذه المقررات هو من اختصاص محكمة القضاء الاداري ؟

كل هذه الاسئلة ترد على الحاطر بانتظار الاجتهاد الاداري الذي له القول الفصل في هذا الموضوع .

الفصل الرابع

القضاء الحسابي

ان التشريع السوري القائم جعل لديوان المحاسبات حق المراقبة على جميع الوارات والنفقات العائدة للدولة والمؤسسات العامة والبلديات الكبرى ، ماعدا نفقات السلطة التشريعية ؛ ومنحه علاوة على ذلك صلاحية القضاء الحسابي ، اذ خوله حق المراقبة القضائية على جميع الواردات والنفقات . والمراقبة القضائية هذه يمارسها ديوان المحاسبات بوصفه قضاء اداريا Juridiction administrative ، فيعقد جلساته بصفة محكمة تضم الرئيس وعضوين ، وتتخذ احكامها باكثرية الاصوات . واختصاص ديوان المحاسبات القضائي يتناول المعاملات السنوية العائدة لكل محاسب أو موظف مسؤول قائم بوظيفة واحدة بالاستناد الى :
أ - الحساب الشهري والاوراق المثبتة المرفقة به والتي تقدم شهريا الى ديوان المحاسبات ..

ب - الحساب الاجمالي السنوي .

ومن ابرز صفات هذا الاختصاص القضائي أن ديوان المحاسبات يمارسه من تلقاء نفسه ، دون حاجة الى التقاضي اليه (أي دون أن ترفع اليه أية دعوى أو شكوى) كما هي الاصول لدى القضاء العادي .
ويتبع الاسلوب التحقيقي la procédure inquisitoire في أصول المرافعة .

الدى ديوان المحاسبات ؛ فالقاضي هو الذي يسير الدعوى ويوجه التحقيق و يبلغ أصحاب العلاقة الوثائق ويعين لهم المدد ..

ثم أن هذا الاسلوب كتابي ، فالتحقيق يستند الى لوائح كتابية ، والقرار يبنى على تقرير خطي ينظمه أحد أعضاء المحكمة ، كما أن النائب العام يبدى مطالبته كتابة . أضف إلى ذلك أن جلسات ديوان المحاسبات غير علنية . أما مراحل القضاء الحسابي فهي : التحقيق ، الحكم ، طرق الطعن في الحكم .

١ - التحقيق

آ- فيما يتعلق بالورودات

يتحرى المدققون

١ - ان حسابات الواردات الاجمالية مطابقة للقوانين والانظمة المرعية والتعليقات المذاعة بعد أخذ موافقة ديوان المحاسبات بهيئته العامة عليها ؛

٢ - ان هذه المعاملات مؤيدة بالاوراق المثبتة التي يشترطها القانون ؛

٣ - ان ما قدمه الموظفون والمحاسبون المسؤولون من البيانات يدل على أن ما تم تحصيله من الواردات ، مضافاً اليه المبلغ المتأخر ، هو كل ما يستحق بمقتضى القوانين والمراسيم والانظمة النافذة ، وأنه لم يدخر جهداً في تحصيل ذلك المتأخر ؟

٤ - انه لم يحصل تنزيل من ضريبة أو رسم منصوص عليها في القوانين دون تصديق السلطة المختصة ؛

ب - فيما يتعلق بالنفقات

يتحرى المدققون

١ - ان الاجازات القانونية وتأشير ديوان المحاسبات (عندما يكون هذا التأشير مفروضاً) وتصديق السلطات ذات الصلاحية ، قد أعطي بصورة فعلية وقانونية ؛

٢ - ان عقد النفقات وتصفيتها وصرافها مؤيد بالاوراق المثبتة، وقد تم ضمن حدود الاعتمادات ووفقاً للنصوص القانونية والانظمة النافذة .

ج - فيما يتعلق بالحسابات

يتحرى المدققون أن الجداول المبرزة منظمة وفقاً للاصول ومصدقة من المراجع المختصة ومطابقة الارقام الواردة المؤيدة لها .

هذا مايقوم به المدققون . ثم يأتي دور المراقب ، فيعمد الى فحص ملاحظات المدققين وبيانها بصورة متتابعة ، وينظم بشأن كل حساب شهري تقريراً يظهر فيه :

- الاغلاط الواجب تصحيحها ؛

- السندات أو الاوراق المثبتة التي يجب اكملها ؛

- المعاملات الواجب ردها لمخالفتها القانون أو لنقص في الاوراق المثبتة ؛

- المبلغ الممكن قبوله في حساب الدولة ، والمبلغ الواجب قيده على ذمة الموظف أو المحاسب المسؤول .

يدرس بعدئذ أحد أعضاء ديوان المحاسبات التقرير المتعلق بحساب مامع جميع المستندات المربوطة به ، ويتمه عند الحاجة بملاحظات ، وينظم مشروعاً بصيغة الحكم .

٢ - الحكم

يصدر ديوان المحاسبات حكمه على ضوء المستندات بعد سماع مطالبه النائب العام ؛ ويجب أن تكون فقرات الحكم معللة اذا تضمنت لزوم استكمال اوراق مثبتة أو القاء ذمة على عاتق المحاسب أو الموظف المسؤول ، أو تنطوي على الامر باستخراج الصور اللازمة عنه وتبليغها الى ذوي العلاقة .

على ان هذا الحكم هو بمثابة قرار موقت غير قابل للتمييز ، يبلغ الى ذي

العلاقة لاعلامه الابعاء الملقاة على عاتقه بنتيجة فحص حسابه ، والاوامر التي يجب عليه تليتها^(١) ؛ ويعطى مهلة شهرين ليتسنى له فحص القرار الموقت والادلاء بملاحظاته وتقديم الاوراق المثبتة الالكالية ، واذا لم يفعل يصبح الحكم قطعياً .

وعند تلبية الاوامر وارساله الاوراق المثبتة وملاحظاته ، تفحص من قبل المراقب المقرر ، ويصدر ديوان المحاسبات حكمه القطعي الذي يتضمن مقررات ديوان المحاسبات على مطالبة النائب العام وتقرير التحقيق .

٣ - طرق الطعن ضد احكام ديوان المحاسبات

ان الاحكام التي تصدر عن الديوان المذكور اثناء مراقبته القضائية ، هي احكام بالدرجة النهائية ، لاتقبل من طرق الطعن الا التمييز^(٢) (اي الطعن بالنقض) وطلب اعادة المحاكمة عملاً بالمادة / ٣١ من قانون ديوان المحاسبات . والطعن بالنقض وطلب اعادة المحاكمة لا يقبلان مالم يقدم خلال ميعاد ستين يوماً اعتباراً من تاريخ التبليغ .

(١) اما الاحكام التي لاتلقي على عاتق المحاسب اي التزام ، والتي تتضمن براءة ذمته نهائياً تعتبر قطعية .

(٢) لقد نصت المادة الثالثة من المرسوم التشريعي ٢٠٧ تاريخ ١٩ نيسان ١٩٥٢ المتضمن قانون ديوان المحاسبات على ان :
« رئيس ديوان المحاسبات واعضائه يقومون باعمالهم (ومنها القضاء الحسابي) نيابة عن السلطة التشريعية » .

فهذا يعني ان الاحكام التي تصدر عن ديوان المحاسبات ، تعتبر كأنها تصدر عن السلطة التشريعية ، لان من مقتضى الوكالة او الانابة ان تعتبر اعمال الوكيل او النائب كأنها صادرة عن الاصيل . ثم تقضي المادة ٣١ من المرسوم ذاته ان احكام محكمة ديوان المحاسبات تخضع للتمييز امام الفرقة المدنية لمحكمة التمييز (لمحكمة النقض) ، اي ان الاحكام التي تعتبر كأنها صادرة عن السلطة التشريعية تخضع لمراقبة القضاء ، مع ما في هذه المراقبة من خرق لمبدأ فصل السلطات .

وبمارس طرق الطعن هذه :

- المحاسب او الموظف المسؤول ذو العلاقة ؛

- وزير الخزانة في صالح الخزانة ؛

- النائب العام ؛

- كل وزير في صالح وزارته والاشخاص الاعتباريين العاملين المكلف بمراقبتهم

- الاشخاص الاعتباريون العاملون ذوو العلاقة الذين تخضع ادارتهم-

لمراقبة ديوان المحاسبات ؛

- الشخص الذي يمكن الرجوع عليه فيه تحصيل دمة صدر حكم بها .

أ - طلب اعادة المحاكمة

يقدم طلب اعادة المحاكمة الى ديوان المحاسبات خلال ستين يوماً من تاريخ تبليغ الحكم الى طالب اعادة المحاكمة ، فينظر فيه الديوان المذكور ويقبض عليه اذا كان مبنياً ، لصالح المدعي ، على احد الاسباب الآتية :

- وجود خطأ مادي في الحسابات ؛

- سهو او قيد مكرر تحقق وجوده في الحسابات ؛

- تزوير في القيود او في المستندات المبرزة او المثبتة لحساب ما ، كان له اثر

في الحكم الصادر ؛

- العثور بعد الحكم على بعض الاوراق المثبتة التي يمكن ان تؤثر في الحكم .

على ان الحكم بالتصحيح او برفضه قابل للتمييز (اي للطعن بالنقض) .

ولا يجوز لديوان المحاسبات ان يعتمد الى التصحيح عفوا بدون طلب من

احد الاشخاص الذين يحق لهم تقديم طلب التمييز (الطعن بالنقض) او اعادة المحاكمة .

ب - التمييز (الطعن بالنقض)

كانت الاحكام النهائية الصادرة عن ديوان المحاسبات حتى غاية عام ١٩٥٠ ،

تميز (يطعن فيها بالنقض) الى مجلس الشورى السوري . وبعد ان انقضى هذا

المجلس في مطلع عام ١٩٥١ ، أصبحت احكام ديوان المحاسبات النهائية تميز
(يطعن فيها بالنقض) الى الغرفة المدنية في محكمة التمييز (محكمة النقض) .
اما اسباب التمييز (الطعن بالنقض) ، فقد عددها قانون ديوان المحاسبات وهي :
- مخالفة القانون ،

- عدم الصلاحية او تجاوز السلطة ،

- التناقض الناتج عن حكمين مختلفين صدرا في قضية واحدة .

وعندما كانت تنظر محكمة التمييز (محكمة النقض) في احكام محكمة
ديوان المحاسبات وقراراتها القطعية ، كان يضاف اليها عضوان من ديوان
المحاسبات غير الذين استوكروا في اصدار الحكم المميز (المطعون فيه بالنقض) .
أما سلطات محكمة التمييز (محكمة النقض) في التدقيق والحكم في قرارات
ديوان المحاسبات المميزة (المطعون فيها بالنقض) ، فكانت تنحصر بتصديق
القرار المطعون فيه او نقضه ، دون ان تعدل محتوياته . وعند النقض ، تعاد المستندات
حكماً الى ديوان المحاسبات . فاذا أصر الديوان المذكور على حكمه الاول
بعد درس الاوراق مجدداً ، وميز هذا الحكم (طعن فيه بالنقض) من جديد
الى محكمة التمييز (محكمة النقض) ، نظرت فيه هذه المحكمة بهيئتها العامة
(بجمعيتها العمومية) ، وإذا نقضت هذه الهيئة الحكم ، تحتم على ديوان المحاسبات
تنفيذ قرار الهيئة العامة لمحكمة التمييز (الجمعية العمومية لمحكمة النقض) .

يتضح من كل هذا ان طبيعة الطعن في احكام ديوان المحاسبات ، هي طعن
بالنقض ، بارادة المشرع الصريحة ، وقصده الواضح ، مما يدعو الى التساؤل :
كيف يمكن التوفيق بين طبيعة الطعن بالنقض ، وبين ماورد في المواد الثامنة
والحادية عشرة والرابعة عشرة من قانون مجلس الدولة ، هذه المواد التي تجعل
محكمة القضاء الاداري هي المختصة بالفصل في الاحكام المذكورة .

ثم لئن كانت المادة الحادية عشرة تنص على ان يفصل مجلس الدولة بهيئة

قضاء إداري في الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من
جهات إدارية لها اختصاص قضائي ، فهذه المادة قيدت هذا الاختصاص بشرط
كون مرجع الطعن عدم الاختصاص او وجود عيب في الشكل او مخالفة
القوانين او اللوائح او الخطأ في تطبيقها وتأويلها ؛ واسباب الطعن في احكام
ديوان المحاسبات، هي غير ذلك ، بل هي كإنص عليها قانون الديوان المذكور ،
مخالفة القانون ، عدم الصلاحية او تجاوز السلطة ، التناقض الناتج عن حكمين
مختلفين صدرا في قضية واحدة .

وأخيراً إذا قيل ان محكمة القضاء الاداري تنظر بالنقض في هذا الطعن ،
حينئذ نتساءل عن طبيعة الطعن أمام المحكمة الادارية العليا في حكم محكمة
القضاء الاداري الصادر في هذا الموضوع ، لأن احكام محكمة القضاء الاداري
ذاتها تقبل الطعن أمام المحكمة الادارية العليا ؟

* * *

الفصل الخامس

القضاء التأديبي

ان القضاء التأديبي للموظفين العاملين في الاقليم السوري ، موزع بين الهيئات التالية :

أ - مجلس التأديب :

وهو هيئة إدارية تحكم ، من الناحية المسلكية ، الموظفين العموميين المدنيين من المرتبة الثانية فما دون ، ماعد القضاء وأعضاء ديوان المحاسبات ومجلس التأديب وأعضاء مجلس الدولة وتجري بحقهم التتبعات القضائية .

ب - المحاكم العسكرية والهيئات القائمة مقامها (كالمجالس الانضباطية مثلا) وهي تحكم من الناحية المسلكية الموظفين العموميين غير المدنيين كضباط القوى المسلحة (الجيش) وأفرادها وتجري بحقهم التتبعات القضائية . وكذلك ضباط الشرطة وأفرادها .

ج - مجلس تأديب القضاة

وهو يحاكم من الناحية المسلكية :

أ - القضاة من جميع المراتب ؛

ب - أعضاء ديوان المحاسبات ؛

ج - أعضاء مجلس التأديب ؛

- د - أعضاء مكتب تفتيش الدولة ؛
- هـ - الموظفين العموميين من المرتبتين الاولى والممتازة .
- و يجري بحكم التبعات القضائية .

د - لجنة التأديب والتظلمات في مجلس الدولة
وهي تختص بتأديب أعضاء مجلس الدولة وتتخذ قراراتها بأغلبية ثلثي أعضائها . ويكون قرار اللجنة في هذا الموضوع نهائياً ولا يقبل الطعن بأي وجه من الوجوه .

- ولما كان موضوعنا يتعلق بالقضاء الاداري ، فإن بحثنا سيقصر على القضاء التأديبي امام مجلس التأديب ، فندرس تباعاً :
- التبعات القضائية ؛
- التأديب بعد المحاكمة ؛
- اصول المحاكمات لدى مجلس التأديب .

١ - التبعات القضائية

الجرم الذي ينسب الى الموظف اما أن يكون ناشئاً عن الوظيفة ، او غير ناشئ عنها ، والحكم يختلف في كل من هاتين الحالتين :

أ - الجرم غير الناشئ عن الوظيفة

في هذه الحالة ، تطبق على الموظف الاحكام الجزائية العادية ، ويترتب على النيابة العامة خلال اربع وعشرين ساعة من مباشرة التبعات القضائية ، اعلام الادارة المختصة بالامر ، أي الادارة التي ينتسب اليها الموظف .

ب - الجرم الناشئ عن الوظيفة

فيما عدا الاحوال التي يوجد فيها ادعاء شخصي (١) ، لا تجوز ملاحقة الموظف

(١) اذا قدمت شكوى الى النيابة العامة من قبل شخص يدعي وقوع ضرر شخصي عليه من جراء جرم ناشئ عن الوظيفة ، فيمكن اجراء التعقيبات القانونية لدى الدوائر القضائية مباشرة ضد الموظف ، اذا كان المدعي قد اقام نفسه مدعياً شخصياً وقدم كفالة تعين مقدارها النيابة العامة .

مباشرة أمام القضاء العادي لجرم ناشئ عن الوظيفة قبل إحالته على مجلس التأديب ، إلا إذا ظهر للمحقق أن العمل المنسوب إليه يشكل جنائية ؛ فحينئذ يجوز توقيفه مدة خمسة أيام في دمشق ، ومدة عشرة أيام في المحافظات بناء على طلب المحقق ، بمذكرة صادرة عن المحافظ فيما يتعلق بموظفي المحافظات ، وعن الوزير فيما يتعلق بموظفي دمشق .

على أنه يتحتم على المحقق أن يرسل اضارة التحقيق الاولى فوراً إلى مجلس التأديب ؛ وعلى هذا الاخير ان يبت في أمر التوقيف خلال خمسة أيام أو عشرة أيام ، حسبما يكون الموقوف من موظفي دمشق أو موظفي المحافظات ، والا يخل سبيل الموظف فوراً . والقرار القاضي باقرار التوقيف غير تابع لأي طريق من طرق المراجعة .

أما في الجرائم المشهودة ، فيحق لكل من رجال الضابطة العدلية أن يباشر التحقيق وفقاً للقانون ، على أن يعلم فوراً الادارة المختصة . وعلى كل حال ، لا بد من إحالة الموظف ، سواء كان موقوفاً أو غير موقوف ، على مجلس التأديب لاجراء محاكمته وفقاً للاصول . وعند انتهاء المحاكمة ، إذا قرر مجلس التأديب عدم إحالة الموظف الموقوف على القضاء ، يخلى سبيله فوراً ، والقرار القاضي بالاحالة على القضاء أو بعدمها ، غير تابع لأي طريق من طرق المراجعة .

٢ - التأديب بعد المحاكمة

بعد صدور الحكم من السلطة القضائية بحق الموظف واكتسابه الدرجة القطعية ، يحال الموظف على مجلس التأديب بقرار من السلطة التي تمارس حق التعيين^(١) ، أو من قبل رئيس مكتب تفتيش الدولة ، لمحاكمته من الناحية

(١) كان ينبغي ان يعطى المجلس صلاحية نظر ، من الوجهة المسلكية في أمر الموظف -

المسلكية مها يكن الحكم الصادر بحقه . ولا تأثير للحكم الصادر عن المحاكم الجزائية على أحكام المجلس التأديبي ، لأن كلاً من القضاءين مستقل عن الآخر.

٣ - اصول المحاكمة أمام مجلس التأديب

أ - الاحالة الى مجلس التأديب

تم هذه الاحالة بقرار من السلطة التي تمارس حق التعيين بالاستناد الى اضارة التحقيق ، أو بقرار من رئيس مكتب تفتيش الدولة بناء على اضارة التحقيق الجاري من قبل هيئة مفتشي الدولة ؛ وقرار الاحالة الى مجلس التأديب قطعي وغير تابع لاي طريق من طرق المراجعة والطعن .

ب - تحقيقات العضو المقرر

يدقق العضو المقرر في اضارة التحقيق المحالة اليه من قبل رئيس المجلس ، ويحق له في تدقيقاته أن يطلب ايضاحات خطية من الموظف المحال الى المجلس ، وأن يأخذ افادات الشهود ، وأن يلجأ الى الخبرة الفنية للثبوت من بعض الأمور ، وأن يقوم بالتبليغات اللازمة بالطريقة الادارية ، وأن يعين ميعاداً لتقديم الدفوع والردود ، وأن يأمر بكل تحقيق يراه لازماً .

المحال الى القضاء مباشرة ، دون انتظار قرار بالاحالة ثانية الى المجلس ، بعد ان يبت القضاء في امره من الوجهة الجزائية بحكم اكتسب الدرجة القطعية ، وان تكرر النيابات العامة بارسال ملف قضايا الموظفين رأساً الى المجلس او الى الادارة التي ينتسبون اليها ، فور اقتران الحكم الصادر بها ، ومما كان شأنه ، الدرجة القطعية ، منعاً لتأدي بقاء الموظف مكفوف اليد بشكل يضر بصالحه وبصالح الخزانة التي قد تكرر بتأدية رواتبه عن كامل مدة انقطاعه عن عمله . فقد حدث كثيراً ان بعض الموظفين المكفوفة يدم ، ظلوا سنين عددا على هذه الحال ، ثم صدر مرسوم باحالتهم الى مجلس التأديب ، فبرأهم هذا المجلس من الناحية المسلكية ، فاضطرت الدولة لتأدية رواتبهم عن كامل مدة كف يدم .

وإذا ظهر المقرر ، أثناء التدقيق ، أن العمل المنسوب الى الموظف يشكل جنابة (٢) ، يحق له أن يطلب الى المجلس اتخاذ قرار بكف يد الموظف المسؤول أو توقيفه ، وعلى المجلس أن يبت خلال ٤٨ ساعة في غرفة المذاكرة ، في طلب المقرر . وقرار كف اليد والتوقيف غير تابع لأي طريق من طرق المراجعة أو الطعن .

ج- المحاكمة

بعد أن ينتهي المقرر من تحقيقاته ، ينظم تقريراً في القضية بين فيه رأيه ، ويبعث به مع اضبارة التحقيق الى الرئيس ، فيعين موعداً للجلسة ، ويدعو الموظف لاستماع افادته ودفاعه ؛ ويحق للموظف أو وكيله أن يطلع ، بعد انتهاء التحقيق ، على جميع أدوار التحقيق ، بحضور رئيس المجلس أو أحد أعضائه . يعقد مجلس التأديب جلساته بصورة سرية بكامل هيئته ، بحضور الموظف أو وكيله أو بحضورهما معاً ، ولا يجوز النظر في القضية غيابياً الا اذا بلغ الموظف ولم يحضر ولم يرسل وكيلاً عنه .

وعلى كل حال ، يجب على المجلس أن يتخذ قراره خلال مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر من تاريخ وصول اضبارة القضية الى ديوانه . وقرار المجلس اما أن يتضمن الاحالة الى القضاء أو الحكم بالعقوبة أو البراءة .

د- الاحالة الى القضاء

اذا تبين للمجلس أن الامور المنسوبة الى الموظف تستوجب احالته الى القضاء ، يقرر هذه الاحالة مع بيان الجرم المسند اليه والمواد القانونية التي تنطبق

(٢) كان يحسن ان يمنح المقرر حق طلب كف يد الموظف وتوقيفه ، وان يمنح المجلس حق اقرار الطلب والفصل في امر التوقيف ، عندما يظهر ان الفعل المنسوب الى الموظف يشكل احدى الجنح الشائنة ، لا أن يقصر هذا الحق على الافعال الجنائية فحسب .

عليه ، ويرسل هذا القرار مع اضبارة التحقيق الى المحكمة المختصة ، وتبلغ صورة عنه الى الادارة التابع لها الموظف .

وفي هذه الحال ، لا يجوز لمجلس التأديب النظر في قضيته وما يتفرع عنه - قبل أن تصدر المحكمة المختصة حكمها النهائي ، وأن يكتسب هذا الحكم الدرجة القطعية .

أن قرار مجلس التأديب القضائي باحالة الموظف الى القضاء قطعي وغير تابع لأي طريق من طرق المراجعة أو الطعن .

هـ - الحكم

الحكم الصادر عن مجلس التأديب ، من الناحية المسلكية ، اما أن يتضمن البراءة ، أو فرض عقوبة شديدة أو خفيفة .

والعقوبات الخفيفة هي التوبيخ ، قطع الراتب ، ابطال الترفيع .

أما العقوبات الشديدة ، فهي النزيل درجة واحدة ، العزل ، الطرد .

على أن عقوبة الطرد تفرض حتماً على الموظف في الحالات الآتية :

١ - اذا حكم بجنايه أو جنحة مشينة ؛

٢ - اذا حكم بالحرمان من الوظيفة العامة أو الحقوق المدنية ؛

٣ - اذا حكم عليه باحدى جنح الاختلاس أو اساءة استعمال السلطة أو

الاخلال بواجبات الوظيفة ، أو تزوير السجلات والبيانات الرسمية ، تنظيم المصدقات الكاذبة ، ما لم تكن هناك اسباب مخففة يعود تقديرها الى مجلس التأديب ؛

٤ - اذا ارتكب أحد الاعمال المحظورة بموجب الفقرات ٣ و ٦ و ٧

والمقاطع أ ، ب ، ج ، د ، هـ من الفقرة ٩ من المادة ٢٣ من قانون الموظفين

العامين^(١) ، ما لم تكن هناك أسباب مخففة يعود تقديرها الى مجلس التأديب^(٢) .

و - طرق الطعن ضد احكام مجلس التأديب

يقضي قانون مجلس التأديب بأن الاحكام الصادرة عن هذا المجلس لا تقبل من طرق الطعن سوى التمييز (أي الطعن بالنقض) من قبل الموظف المحكوم عليه ، أو من قبل الادارة المختصة خلال مدة عشرة أيام ابتداء من تاريخ التبليغ .

(١) تنص المادة ٢٣ من قانون الموظفين الاساسي (المعدلة بالقانون رقم ٣٥٨ تاريخ ١٠ حزيران عام ١٩٧٧) على أن : « يحظر على الموظف :

فقرة ٣ - الانضاء بمعلومات وايضاحات عن المسائل التي ينبغي ان تظل سرية بطبيعتها ، او بمقتضى تعليمات خاصة . يظل الالتزام بكتمان السراً قائماً ، ولو بعد انفصاله عن عمله ؛

فقرة ٦ - ترك العمل في سبيل الاضراب ، او ان يتوقف عنه او ان يعرض غيره من الموظفين على ذلك ، ولا يجوز لجمعية الموظفين او الجمعيات التعاونية ان تحرم موظفاً من عضويتها او ان تعلق بمصلحه ضرراً مادياً لا ممتناعه عن الاشتراك في الاضراب ، ويعتبر باطلاً كل اتفاق او شرط بقضي بغير ذلك ؛

فقرة ٧ - الانتفاء الى جمعية او جماعة تتوخى اغراضاً غير مشروعة تهدد مصالح الدولة وتعرضها للخطر ؛

فقرة ٩ - آ - كل عمل من الاعمال التجارية او المضاربات المالية وخاصة ما كان منها متصلاً ببيانات او معلومات تصل اليه عن طريق وظيفته ؛

ب - شراء العقارات او المنقولات التي تطرحها الحكومة او السلطة القضائية للبيع في الدوائر التي يؤدي فيها الموظف اعمال وظيفته او التي تنصل بها ؛

ج - استثمار الاراضي بقصد الاستغلال في الدائرة التي يؤدي فيها الموظف اعمال وظيفته ؛

د - الاشتراك في الاعمال والمعاملات التي يوكل اليه تحضيرها او تنفيذها او الحصول على مصلحة او خبرة خاصة بها ؛

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

(٢) كان يحسن ان يعطى لمجلس التأديب حق تقرير الاسباب المخففة في جميع الحالات التي تستدعي فرض العقوبات الشديدة ، بدلا من قصر هذا الحق على بعض الحالات فقط .

وكانت هذه الاحكام تميز (يطعن فيها بالنقض) أمام مجلس الشورى السوري السابق الى أن الغي في مطلع عام ١٩٥١ . وبعد الغائه ، صار يطعن في هذه الاحكام بالنقض أمام محكمة التمييز (محكمة النقض) .

أما اليوم ، فقد نص قانون مجلس الدولة على أنه يجوز الطعن أمام المحكمة الادارية العليا في الاحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري ، أو المحاكم الادارية أو المحاكم التأديبية ، ونعتقد أن مجلس التأديب هو من المحاكم التأديبية . وعلى كل حال ستبت المحكمة الادارية العليا عما قريب في طبيعة مجلس التأديب ، في معرض الطعون المرفوعة امامها ضد احكام المجلس المذكور .

* * *

الفصل السادس

طلبات التعويض عن القرارات الادارية

قد تنشأ عن تسيير الادارة لمراقبتها العامة اضرار للناس ، وقد تكون هذه الاضرار مباشرة ، خاصة وغير عادية يقتضي معها التعويض على المتضررين . والمسؤولية عن هذه الاضرار إما ان تكون قائمة على اساس الخطأ أو أن تكون على أساس المخاطر .

وأما المسؤولية القائمة على أساس الخطأ ، فالقاعدة التقليدية حرصت على التمييز ما بين الخطأ المرفقي الذي ينسب فيه الإهمال أو التقصير الى المرفق العام ذاته ، وبين الخطأ الشخصي الذي ينسب الى الموظف .

وفي الحالة الاولى ، تقع المسؤولية على عاتق الادارة وحدها دون الموظف ، فالادارة في هذه الحالة هي التي تدفع التعويض ، ويكون الاختصاص بالفصل في المنازعة بشأن التعويض المذكور قاصراً على القضاء الاداري .

وفي الحالة الثانية ، تقع المسؤولية على عاتق الموظف شخصياً ، فهو الذي يدفع التعويض عند الحكم به ، من ماله الخاص .

ويعتبر الخطأ شخصياً اذا كان يكشف لنا الانسان بمواطن الضعف فيه ، بأهوائه ونزواته .

أما اذا كان العمل الضار لم يكن الدافع إليه عوامل شخصية ، بل ينم عن

موظف معرض للخطأ وللصواب ، فإن الخطأ في هذه الحالة يكون مرفقياً .
فالمعبرة بالقصد الذي ينطوي عليه الموظف ، وهو يؤدي واجبات وظيفته ؛ -
فكلما قصد النكابة أو الاضرار أو نغيماً منفعة الذاتية ، كان خطؤه شخصياً
يتحمل هو نتائجه . ومعيار التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ الإداري يكون
بالبحث وراء نية الموظف .

وقد عرف لنا Laferrière ^(١) الخطأ الشخصي ، بأنه الخطأ الذي يكشف
لنا الانسان بمواطن الضعف فيه ، وبأهوائه ونزواته ، وبتعبير آخر ، الخطأ
الذي ينطوي على خبث الموظف . فيكون هناك خطأ شخصي لا وظيفي مثلاً
حينما تظهر شخصية الموظف من خلال اخطاء موصوفة في الحقوق الع-ادية ، أو
من خلال اعتداء مادي une voie de Fait ، أو خلال عمل احتيالي .

أما العميد هوريو Hauriou ، فقد استنبط تعريف الخطأ الشخصي من
اجتهادات محكمة الخلافات الفرنسية فقال : انه الخطأ الذي يمكن فصله عن
المرفق العام ، وقد بين لنا الاجتهاد الإداري الفرنسي ان الخطأ يمكن فصله عن
المرفق العام في احدى هاتين الحالتين :

آ - اذا وقع الخطأ أثناء قيام الموظف بعمله خارج نطاق الوظيفة (انظر
قرارات مجلس الدولة الفرنسي : القرار المؤرخ في ١٤ / ٥ / ١٩٢٤ في قضية
Thomiaux ص ٤٦٦ ؛ - والقرار المؤرخ في ١٩٢٥ / ١ / ٧ في قضية Delinas
ص ١٢ ؛ - والقرار المؤرخ في ١٤ / ٥ / ١٩٣٠ في قضية Dupont ص ٥٠٥ -
وانظر بصورة خاصة قرار محكمة الخلافات الفرنسية المؤرخ في ٦ تموز
١٩٢٨ في قضية Ruaux ، منشور في مجموعة Lehon ص ٨٧٢)

(١) Traité de la Juridiction administrative للمؤلف Laferrière

الطبعة الثانية ص ٦٤٨

ب - اذا وقع الخطأ حين ممارسة الموظف عمله الرسمي ، ولكنه يشكل خطأ جسيماً ، أي جرماً جزائياً (انظر قرارات محكمة الخلافات الفرنسية : القرار المؤرخ في ١٤/١/١٩٣٠ في قضية Thépas منشور في مجموعة Sirey ١٩٣٣ - ٣ - ١٧ - ٤ - والقرار المؤرخ في ١٤/٥/١٩٣٦ ص ١١٦١) .
أما الخطأ المرفقي ، فهو الذي يكون ملتصقاً بالوظيفة ، بحيث لا يمكن فصله عنها ؛ فهو كل خطأ ينطوي على الإهمال ، أو قلة التبصر وعدم الفطنة ؛ وبعبارة أخرى ان الخطأ المرفقي هو الذي ينشأ عن سوء تنظيم المرفق العام أو سوء سيره .

والقاعدة التقليدية المتبعة في توزيع الاختصاص ما بين القضاء الإداري والقضاء العادي ، في قضايا المسؤولية الناشئة عن خطأ هي التالية :
أ - اذا كانت الدعوى مقامة على الموظف ، باعتباره هو المسؤول عن العمل الذي سبب الضرر ، ينظر :

- فإذا كان الضرر ناشئاً عن خطأ شخصي مستقل عن الوظيفة ؛ فالموظف في هذه الحال ، مسؤول عن هذه الأضرار عملاً بأحكام الحقوق العادية امام المحاكم العادية (١) ؛

- واذا كان الضرر ناشئاً عن خطأ وظيفي ، ففي هذه الحال ، لا محل لمسؤولية الموظف الشخصية ، بل المسؤولية تعود على الادارة امام المحاكم الادارية وحدها (٢) ؛

(١) قرارات محكمة الخلافات الفرنسية : القرار المؤرخ في ٢ حزيران سنة ١٩٠٨ في قضية Girodet منشور في مجموعة Sirey سنة ١٩٠٨ - ٣ - ٨١ ؛ - والقرار المؤرخ في ٤ نيسان ١٩١٠ في قضية Préfet de la côte d'or منشور في مجموعة sirey ١٩١٠ - ٣ - ١٢٩ .

(٢) محكمة الخلافات الفرنسية ، قرار مؤرخ في ٣ كانون الاول سنة ١٨٩٢ في قضية Rodière منشور في مجموعة Sirey ١٨٩٤ - ٣ - ١٣٣ .

ب - اما اذا كانت الدعوى مقامة على الادارة ، لاعلى الموظف ، ففي هذه الحال تكون الدعوى ، بصورة مطلقة ، من اختصاص القضاء الاداري ، ما لم يكن هناك نص مخالف ، أو تعدد على الملكية الخاصة العقارية ، دون ان يكون هناك مجال للتفريق ما بين الخطأ الشخصي والخطأ الوظيفي (١) .

اما التشريع في الجمهورية العربية المتحدة ، فقد جعل توزيع الاختصاص في مسؤولية الادارة عن أعمالها غير التعاقدية مستنداً الى القاعدة الآتية : فما كان ناشئاً عن القرارات الادارية ، كان الاختصاص في النظر في طلبات التعويض عنه عائداً للقضاء الاداري ؛ وما كان ناشئاً عن غير القرارات المنصوص عليها في المادة ٨ من قانون مجلس الدولة ، كان الاختصاص في النظر في طلبات التعويض عنه عائداً للمحاكم العادية .

فقد نصت المادة ٩ من قانون مجلس الدولة على ان هذا المجلس يفصل بهيئة قضاء اداري دون غيره في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة السابقة (اي المادة ٨) اذا رفعت اليه بصفة اصلية او تبعية . وبدهي أن التعويض لا يحكم به الا اذا توافرت شروط ثلاثة في القرار الاداري هي :

- وجود خطأ من جانب الادارة ؛
- وجود ضرر ناجم عنه ؛
- الرابطة السببية بين الخطأ والضرر .

(١) انظر كتاب Traité de la juridiction administrative للمؤلف Laferrière ، الطبعة الثانية ص ٦٨٣ .

ثم ان التعويض عن القرارات لا تلزم الادارة به ما لم يكن في القرار خطأ ،
اي ما لم يكن القرار معيباً بأحد العيوب المنصوص عليها في المادة ٨ من قانون
مجلس الدولة وهي :

- عدم الاختصاص ،
- وجود عيب في الشكل ،
- مخالفة القوانين او اللوائح او الخطأ في تطبيقها وتأويلها ،
- اساءة استعمال السلطة .

فالعيوب في القرار اذا كانت عدم الاختصاص او عيب في الشكل او مخالفة
القوانين او اللوائح او الخطأ في تطبيقها وتأويلها تؤدي الى مسؤولية الادارة
والتعويض عنها ، لأن الخطأ هنا يعتبر خطأ مرفقاً ألا وهو عدم شرعية
القرار الاداري .

ولكن ما القول في عيب اساءة استعمال السلطة (او الانحراف بالسلطة)
اذا كان ه في صورته البشعة التي يسعى فيها رجل الادارة الى غرض بعيد
عن الصالح العام كالانتقام او جلب نفع لنفسه او لغيره . وهنا قد يكون الخطأ
جسيماً^(١) بحيث قد يؤدي الى مسؤولية الموظف الشخصية .

وقد جاء في الاجتهاد الاداري الصادر عن مجلس الدولة في الجمهورية العربية
المتحدة في جلسة ٦ يونيه ١٩٥٩ في القضية ١٢٥ : « ان مناط مسؤولية
الادارة عن أعمالها غير التعاقدية ، اي عن القرارات الادارية التي تصدرها في
تسييرها المرافق العامة ، هو قيام خطأ من جانبها ، بأن يكون القرار الاداري

(١) كتاب القضاء الاداري ودقائقه على اعمال الادارة للدكتور سليمان محمد الطهاوي
الطبعة الاولى ص ٦٠٦ .

غير مشروع لعيب او اكثر قد شابه من العيوب المنصوص عليها في القانون ٥٥
١٩٥٩ في شأن تنظيم مجلس الدولة ، وهذه العيوب هي مخالفة قواعد الاختصاص
او وجود عيب في الشكل ، او مخالفة القوانين واللوائح او الخطأ في تطبيقها وتأويلها ،
او اساءة استعمال السلطة ، بشرط ان يتحقق الضرر الناتج عنها ، وان تقوم رابطة
السببية بين الخطأ والضرر . فاذا كان القرار سليماً مطابقاً للقانون من جميع
نواحيه ، فان الادارة لا تسأل عن نتائجه ، لانتفاء ركن الخطأ .

★ ★ ★

الفصل السابع

المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والاشغال العامة

والتوريد او باي عقد اداري آخر

كثيراً ما تحتاج الادارة الى عقد العقود المختلفة لتسيير المرافق العامة او ادارة املاكها ومصالحها الخاصة ، فمن هو المرجع الصالح للنظر في هذه العقود اذا نشأ عنها نزاع بين المتعاقدين ؟

نصت المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة لعام ١٩٥٩ على ان هذا المجلس « يفصل بهيئة قضاء اداري دون غيره في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والاشغال العامة والتوريد أو بأي عقد اداري آخر » .

فيستفاد من عبارة « او بأي عقد اداري آخر » ان عقود الالتزام والاشغال العامة والتوريد هي عقود ادارية ، وان مجلس الدولة يختص بالفصل بهيئة قضاء اداري دون غيره في المنازعات الخاصة بالعقود الادارية .

لكن اذا سلمنا باختصاص مجلس الدولة بالفصل في جميع المنازعات الخاصة بالعقود الادارية ، يطرح علينا هذا السؤال : ماهو اذن سبب النص على « عقود الالتزام والاشغال العامة والتوريد » بالقانون ؟ نجيب على ذلك بان تعداد بعض العقود الادارية في النص المذكور انما ورد على سبيل المثال ، كما يستفاد من الاطلاق الوارد في عبارة « أو بأي عقد آخر » .

فماهي العقود الادارية التي يختص مجلس الدولة بفصل المنازعات الخاصة بها؟
لم يعطنا التشريع الاداري في الجمهورية العربية المتحدة أي تعريف للعقود الادارية
المذكورة ؛ وقانون مجلس الدولة ، وان كان قد اعطانا بعض الامثلة عن العقود
الادارية ، الا انه لم يعرف لنا العقد الاداري . لذلك فاننا مضطرون الى اللجوء
الى الفقه والاجتهاد الاداريين في تعريف العقود الادارية .

تذهب بعض التشريعات الى ان العقد الاداري لا يختلف عن العقد العادي
شيئاً ؛ وتستند في وجهة نظرها هذه الى الاعتبارات الآتية :

- العقد هو اتفاق بين شخصين او اكثر يتعهدان به القيام بالتزامات متقابلة ،
- ان العقود بوجه عام ، يفترض فيها تساوي المتعاقدين ،

- ان العقد الاداري يشبه العقود العادية التي تجري بين الافراد ، فلا مبرر
اذن لجعل الدعاوي المنبثقة عن العقد الاداري من اختصاص القضاء الاداري .
غير ان هذه الاعتبارات لا تتفق مع الواقع ؛ فأكثر العقود التي تبرمها الادارة
تختلف عن العقود العادية من حيث موضوعها وطبيعتها . فأما من حيث الموضوع ،
فهي تتناول تنظيم المرافق العامة وتسييرها ، بينما تتناول العقود العادية مصالح
خاصة . وأما من حيث طبيعتها ، فهي تتضمن احكاماً لا تتضمنها عادة العقود
العادية ، لان هذه العقود يراعى فيها بقدر الامكان تساوي المتعاقدين ؛ اما
العقود الادارية ، فتجعل الادارة في وضع يمتاز بالنسبة للطرف الآخر المتعاقد
معهما : كأن تتضمن مثلاً شروطاً تخول الادارة وحدها حق فسخ الاتفاق
دون موافقة الطرف الآخر . ثم لاننا ان تفسير العقد الاداري او تنفيذه
مقيد بصالح المرفق العام الذي لا يفترض بالقضاة العاديين معرفته .

لهذه الاسباب ، يجعل قانون مجلس الدولة العقود على نوعين : العقود العادية
وتخضع الى القانون المدني ، وهي في حال النزاع ، من اختصاص المحاكم العادية ،
والعقود الادارية والمنازعات الخاصة بها هي من اختصاص القضاء الاداري .

اما التفريق ما بين هذين النوعين من العقود ، فيستوحى من فكرة المرفق العام . فبحسب هذا المعيار ، تخرج عن اختصاص القضاء الاداري ، جميع العقود التي تبرمها السلطات الادارية بشأن املاكها ومصالحها الخاصة - لانها لم تبرم من قبل الادارة في سبيل المرافق العامة .

على أن هذا لا يعني أن جميع العقود التي تبرمها الادارات العامة في سبيل المرافق العامة ، هي من اختصاص القضاء الاداري ، في حال النزاع . فلأجل أن تكون العقود المذكورة من اختصاص القضاء الاداري ، يشترط فيها أيضاً أن تكون ذات طابع اداري . فقد نصت المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة على أن هذا المجلس يفصل بهيئة قضاء اداري في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والاشتغال العامة والتوريد أو بأي عقد اداري آخر ، أي بالعقود ذات الطابع الاداري .

فيستنتج من هذا النص أن دعاوي العقود لا يعود النظر فيها للقضاء الاداري مالم تكن هذه العقود بطبيعتها عقوداً ادارية . ولا تكون العقود بطبيعتها ادارية مالم تتوفر الشروط الآتية :

- أن يكون العقد مبرماً من قبل الادارات العامة ،
- أن يكون قد عقد للمرفق العام ،
- أن يكون بطبيعته ، عقداً ادارياً .

١ - في أن يكون العقد مبرماً من قبل الادارات العامة

ويقصد بالادارات العامة اولا الدولة ثم الادارات المحلية كالمحافظات والمناطق والنواحي والبلديات ، واخيراً المؤسسات العامة .

ثم لما كانت الادارات العامة لاتعمل الا بواسطة موظفيها ، فهل كل عقد ابرمه هؤلاء يعتبر من عقود الادارة ؟ لا . فبحسب المبادئ الأساسية للحقوق

الإدارية ، لاتعتبر من عقود الإدارة الا التي عقدها الموظف العام ، ضمن اختصاصه ، واثناء ممارسته الوظيفة .

٢ - في ان يكون العقد قد ابرم لموفق عام

ان هذا الشرط يخرج من اختصاص القضاء الاداري ، جميع العقود التي ابرمتها الإدارة في غاية غير المرفق العام ^(١) ، وعلى هذا تكون المحاكم العادية وحدها صاحبة للنظر في دعاوي العقود المتعلقة بالاملاك الخاصة للدولة والبلديات . وكذلك فيما يتعلق بعقود تلزيم الصيد في الانهار والبحيرات ؛ ولئن كان مجرى النهر يعتبر من الاملاك العامة واستعماله في سبيل الصالح العام ، يعتبر مصلحة عامة ، الان ان الصيدية ليست من هذا القبيل ، لانها من املاك الدولة الخاصة ^(٢) ؛ لذلك فان المحاكم العادية هي الصالحة للنظر في دعاوي عقود تلزيم الصيدية ، واختصاصها في هذا الشأن اختصاص نوعي ، Ratione Materiae ^(٣) ، فلا يؤثر في هذا الاختصاص ما اذا كان العقد مصوغاً بشكل عقد اداري ، أو كان يتضمن شروطاً تجعله ، في حال الخلاف ، خاضعاً للقضاء الاداري . وهذا يبين لنا مدى ارتباط الاختصاص الاداري بالمرافق العامة .

٣ - في أن يكون العقد ذا طابع اداري

لئن كان المرفق العام يعرف بسهولة من بعض خصائصه ، فليس من اليسير ان نعرف ما اذا كانت الإدارة قد استهدفت المرفق العام في عقدها ام لا ؟ فالغاية أمر باطني يصعب كشفه ، ولهذا كان لا يمكن ان تتخذ غاية المرفق العام

(١) مجلس الدولة ، قرار ١٩٥٩/٥/٩ .

(٢) محكمة التنازع الفرنسية ، قرار مؤرخ في ١١ كانون اول ١٨٧٥ ، قضية

Maisonnabe منشور في مجموعة مجلس الدولة الفرنسي من ١٠١٢

انظر كتاب Traité élémentaire du contentieux Administratif

للؤلف Appleton من ١٨٨

وحدها معياراً كافياً لتوزيع الاختصاصات في دعاوى العقود .
ثم ان غاية المرفق العام تظهر عدم كفايتها من ناحية اخرى ، فهي لا تكفي وحدها لتقرير الاختصاص الاداري . فقد تؤثر الادارة احياناً ، في تسير المرافق العامة ، ان تتنازل عن امتيازاتها كسلطة عامة ، وتعهد الى عقد عقودها وفقاً لاحكام الحقوق الخاصة ، لتكون خاضعة للمقاضاة امام المحاكم العادية ؛ فلا يمتنع على الادارة في الاصل ، ان تضع نفسها بمنزلة الافراد ، وتخضع بملء ادارتها الى الحقوق العادية . ولهذا كانت عقود الادارة لا يعود النظر فيها الى القضاء الاداري مالم تستجمع الشرطين التاليين : ان تكون قد أبرمت في سبيل المرفق العام ، وان تكون ذات طابع اداري . وتطبيقاً لهذه القاعدة ، فقد أقر مجلس الشورى اللبناني ^(١) عدم اختصاصه للنظر في عقود الادارة المبرمة في سبيل مرفق عام ، اذا كان طابعها غير اداري ، وقراره المؤرخ في ٢٢ كانون الثاني ١٩٤٦ واضح جداً في هذا الخصوص إذ يقول :

« بما أن مجلس الشورى لا يصاح للنظر في عقود الادارة المنطبقة بالطابع المدني المحض ، كعقد استئجار سيارة شحن لاستعمالها في نقل لوازم الورشة ، وللا نظر في تطبيق احكام القانون المدني المتعلقة بواجبات المستأجر تجاه المؤجر ، لأن الادارة باجرائها مثل هذه العقود تمارس اعمالاً اعتيادية ، يتعاطاها الافراد ، فتتوزل منزلتهم وتخضع مثلهم لصلاحيه المحاكم العادية .

« وبما أن صلاحية مجلس الشورى ، بوصفه محكمة ادارية ، تتناول العقود ذات الصبغة العامة (ذات الطابع الاداري) ، اي التي تجريها الادارة كسلطة عامة مستهدة

(١) ان اختصاصات مجلس الشورى اللبناني في عام ١٩٤٦ في قضاء العقود الادارية لا يختلف عن اختصاص مجلس الدولة في الجمهورية العربية المتحدة . ولذلك يمكن الاستشهاد باجتهاداته في معرض بحثنا هذا .

منها احداث او تسيير مصلحة عامة (او مرفق عام) ، كما تتناول الافعال التي صدرت عنها في سبيل الاهداف ذاتها. والحقت ضرراً بالافراد » (٢) .

فهذا الاجتهاد معقول جداً ، لأن العقود الادارية لم تكن من اختصاص القضاء الاداري في الاصل ، الا لأن المسؤولية التي تنشأ عنها هي من نوع خاص. يخضع لقواعد الحقوق العامة ، وبعبارة أخرى ، لم يكن الاختصاص ادرياً الا نتيجة طبيعية للنظام الحقوقي الخاص الذي تستعمله الادارة في عقودها المبrome في سبيل المرفق العام . فاذا فضلت الادارة - في تسيير المرافق العامة ، استعمال اصول الحقوق العادية بدلاً من اصول الحقوق العامة ، وبعبارة اخرى اذا مارست الادارة فعاليتها عن طريق ابرام احد العقود المسماة في القانون المدني ، كانت عقودها حينئذ عقوداً عادية من اختصاص القضاء العادي ، لان الادارة حينئذ تتنازل عن امتيازاتها كسلطة عامة ، تتنازل في ذات الوقت عن امتيازها في التقاضي امام المحاكم الادارية .

وعلى هذا ، فان غاية المرفق العام شرط لازم ليكون مجلس الدولة صالحاً للنظر في دعاوى عقود الادارة ، ولكن غير كافية ، إذ يشترط أيضاً لاختصاص مجلس الدولة في دعاوى العقود أن تكون الادارة في هذه العقود ، قد استعملت امتيازاتها كسلطة عامة ، أي أن تكون الادارة قد أبرمت عقودها بشروط تختلف عن الشروط التي يتعاقد بها الافراد العاديون ؛ وبعبارة أخرى ، يشترط أن يكون العقد ، بطبيعته ، من العقود التي لا يمكن لغير السلطة العامة عقده ،

(٢) مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٢٢ - ١ - ٩٤٦ منشور في النشرة القضائية

البنانية لعام ١٩٤٦ « القسم العربي » ص ٣٣٩

- اي ان يكون بطبيعته وشكله ومضامينه ، عقداً ادارياً .
ولكن ٬ يتميز العقد ذو الطابع الاداري ؟
بحسب الاجتهاد الفرنسي ، ان العقد المبرم من قبل الادارة في سبيل المرفق العام لا يكون ادارياً ما لم يتوفر فيه أحد الشرطين التاليين .
- ان يشترك المتعاقد مع الادارة بتسيير المرفق العام ؛
- ان يتضمن شروطاً غير مألوفة في الحقوق العادية .



٦ - تطبيقات عملية على بعض عقود الادارة

أ - دعاوي عقود الاشغال العامة

الحكومة والبلدية

تخضع دعاوي عقود الاشغال العامة لاصول خاصة نص عليها القرار ١٢٤ المعدل المؤرخ في ١٥ شباط ١٩٢٨ ، سواء كانت هذه الاشغال العامة حكومية او بلدية .

فقد نصت المادتان ٤٩ و ٥٠ من القرار المذكور على انه اذا حصل خلاف بين المهندس والمقاول على مطالب هذا الاخير الناشئة عن كشف الحساب الختامي للاشغال ، فيرفع الامر الى رئيس المصلحة . وفي حال وقوع خلاف مع رئيس المصلحة ، ينبغي على المقاول ان يرفع الى الوزير مذكرة يبسط فيها اسباب الخلاف ومقدار المبالغ التي يطالب بها ، وذلك في ظرف ثلاثة اشهر على الاكثر ابتداء من تاريخ تبليغه جواب رئيس المصلحة المشار اليه . واذا انقضت الثلاثة شهور ، ولم يقدم هذه المذكرة ، فلا ينظر بعد ذلك في شكواه . واذا مرت ثلاثة شهور عقب رفعه المذكرة الى الوزير ، ولم تبلغه المصلحة ردها ، فيمكنه حينئذ ان يعتبر مطالبه مرفوضة ، وله ان يرفع شكواه اما الى السلطة القضائية او الى لجنة تحكيمية . على ان الادارة لا تجبر على التحكيم الذي لا يمكن اجراؤه الى برضاها .

واذا لم يرفع المقاول شكواه الى السلطة القضائية ، او اذا لم يبلغ بالاتفاق

مع الادارة لجنة التحكيم المذكورة في غضون ستة اشهر عقب تبليغه قرار الوزير برد مطالبه ، يعتبر حينئذ كأنه قبل بذلك القرار ، بحيث يصبح كل ادعاء يقدم منه بعد هذه المدة غير مسموع .

المناقصات :

قد تعتبر دعاوى مناقصات الاشغال العامة ومقودها من اختصاص القضاء الاداري باعتباره مختصاً بالفصل في منازعات العقود الادارية ، كعقود الاشغال العامة ، سواء كانت هذه المنازعات تتعلق باجراءات المناقصة ام بالعقد ذاته . على أنه يجب التفريق ما بين المناقصة التي تسبق العقد ، وبين العقد الذي يأتي بعد المناقصة . فالدعاوى الناشئة عن العقد ذاته هي التي يختص القضاء الاداري بفصلها عملاً بالمادة العاشرة من قانون مجلس الدولة .

اما المخالفات المرتكبة في اجراءات المناقصة ، فتكون محلاً للدعوى الآتيتين :

- دعوى الغاء القرار الاداري القاضي باحالة المناقصة لاحد المتزاحمين ، عملاً بالبند السادس من المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة ؛ وتجوز اقامة هذه الدعوى من قبل كل ذي مصلحة (المناقصين الخاسرين أو المكلفين) .
- دعوى التعويض عن الاضرار الناشئة عن القرار الاداري النهائي باحالة المناقصة لاحد المتزاحمين عملاً بالمادة التاسعة من قانون مجلس الدولة ، وتقام هذه الدعوى من قبل المناقصين الخاسرين .

ب - عقود التوريد

عقود التوريد هي عقود تحصل بها الادارات بواسطة متعهد ، على الادوات المنقولة والمواد أو الخدمات او النقلات دون ان تكون التوريدات مرتبطة ببناء او تصليح او استثمار الشغل العام .

وهذه العقود خاضعة الى امسايب الحقوق العامة ، إلا ما استثنى من ذلك بنص خاص :
مناقصة تتوفر فيها العلنية والتزام ، صك أو دفتر شروط . وهذه العقود تتميز
عن المشتريات نقداً ، والعقود الرضائية ، والعقود المتفق عليها شفهاً مع البائع
أو الصانع ، فهذه العقود ليست عقود توريد ، بل هي عقود عادية حقيقية من
اختصاص المحاكم العادية .

وهي تتميز أيضاً عن عقود الاشغال العامة ، لأنها لا تشرك المتعاقد مع
الادارة في بناء الشغل العام ولا تشركه في تنفيذ المرفق العام .

فاذا كانت المنازعات الخاصة بعقود التوريد من اختصاص مجلس الدولة^(١) ،
فلأنها تتضمن شروطاً استثنائية بالنسبة للحقوق الخاصة ، لو وجدت في عقد عادي
لكان العقد باطلاً .

لذلك يقتضي الرجوع الى مضامين عقد التوريد لتعيين الاختصاص . فاذا
قامت الادارة بإبرام عقد التوريد بدون مناقصة عامة ، أو بدون دفتر شروط ،
أو بدون شروط غير مألوفة في الحقوق الخاصة ، كان العقد عادياً والخلاف
الناشئ عنه ، يعود الفصل فيه الى المحاكم العادية .

ج - امتيازات المرافق العامة

عقد الامتياز هو عقد تبرمه الادارة مع أحد الافراد ، وعلى الغالب مع
أحدى الشركات ، تتعهد بموجبه هذه الشركة القيام بامر ين : وهما تنفيذ الاشغال
العامة ، واستثمار هذه الاشغال بعد انجازها بحسب الشروط المحددة في
صك الامتياز .

فصاحب الامتياز يقبل ، في عقد الامتياز ، ليس فقط الاشتراك في تسيير
المرفق العام ، ولكن ادارة المرفق العام ذاته ، لذلك فان عقد الامتياز يعتبر

(١) المحكمة ادارية عليا في مجلس الدولة ، القضية ٢٨٨ لسنة ٤ القضائية ، جلسة ٩ ايار
سنة ١٩٥٩ ، قاعدة « ١٠٩ » - حل ضمني .

عقداً ادارياً ، والمنازعات الناشئة عنه تختص بالفصل فيها محكمة القضاء الاداري
في مجلس الدولة .

د - عقود تلزيم بعض الرسوم

درجت الادارة في الاقليم السوري ، فيما مضى ، على تلزيم بعض الرسوم
لقاء مبالغ يتعهد الملتزمون بدفعها بعد اجراء زائدة علنية ، كرسوم الاستهلاك ورسم
القبوثة ، ورسم الذبجية الخ ..

فهذه العقود هي عقود ادارية ، لانها تشترك الملتزمين بتسيير المرفق العام ،
اي بزيادة الرسوم . فإذا كانت المنازعات الخاصة بعقود التلزيم هذه ، هي من
اختصاص المحاكم العادية في فرنسا ، فلأن هناك نصاً شرعياً يقضي بهذا الاختصاص ،
وهو نص المادة ٣٦ من المرسوم المؤرخ في ١٧/٥/١٨٠٩ ؛ أما في الاقليم
السوري ، حيث لا يوجد مثل هذا النص ، فالاختصاص بالفصل في المنازعات
الخاصة بعقود تلزيم بعض الرسوم ، يعود الى القضاء الاداري عملاً بالمبادئ
العامّة التي فصلناها . هذا وقد قضى مجلس الشورى السوري السابق بذلك في
دعوى عديدة (١) .

(١) مجلس الشورى السوري السابق ، القرار رقم ٦٦ تاريخ ٢٤ - ٣ - ١٩٤٧ ،

والقرار رقم ١٠٨ تاريخ ١٠ - ٥ - ١٩٤٤ .

الجزء الثاني

دعاوى قضاء ومشروعية المقررات الادارية

يسود الدستور في الجمهورية العربية المتحدة - كما يسود الدستور الفرنسي والدستور اللبناني ، مبدأ اساسي أو فكرة عامة هي أن القانون ملازم للجميع على السواء ، أي أنه ملازم لرجال الادارة وللقضاة كما هو ملازم للأفراد . وهذا المبدأ الاساسي يحد من نشاط الادارة ويحصره في نطاق معين ، اذ يوجب عليها أن تجعل نشاطها موافقاً للاحكام القانونية ، وألا تتجاوز على نطاق القانون . ولكن يوجد لدى أغلب رجال الادارة ميل طبيعي الى تجاوز الحدود المرسومة لهم بالقوانين ، والى اساءة استعمال سلطاتهم . فلضبطهم عن تجاوز حدود سلطاتهم - وبتعبير أصح ، لردهم الى جادة المشروعية ، أخذ المشرع بأسلوب المراقبة القضائية لمشروعية المقررات الادارية . وهذه المراقبة انما تستهدف أموراً ثلاثة :

- ١- مصلحة الادارة : لان هذه المراقبة من شأنها أن تقوم الادارة وان تحملها على انتهاج السبل القويمة ، ولاشك أن مصلحة الادارة تقضي بان تكون اعمالها مشروعة ؛
- ٢- مصلحة الافراد : لان المراقبة المذكورة تحميهم وتحصي مصالحهم ضد تحكم رجال الادارة وتصرفاتهم التعسفية ؛
- ٣- مصلحة القانون : لان مراقبة المشروعية تساعد على تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً ..

القسم الاول

دعوى الالغاء

الفصل الأول

الصفات العامة لدعوى الالغاء

دعوى الالغاء هي طريق قضائي في مراقبة مشروعية المقررات الادارية النافذة ، يارسها الاشخاص المتضررون من المقررات الادارية غير المشروعة ، ليحصلوا بواسطتها على الغاء المقررات المذكورة .
من هذا التعريف المستمد من مجمل قانون مجلس الدولة ، نستنتج الصفات العامة الآتية لدعوى الالغاء :

- ١- انها ليست مراجعة ادارية recours administratif أي مراجعة السلطة الادارية العليا بصدده قرار اداري صادر عن السلطة الدنيا ، بل هي مراجعة قضائية recours juridictionnel مقدمة الى قضاء اداري ؛
- ٢- انها تختلف عن دعوى القضاء الكامل في الامور التالية :
- آ- انها تقام ضد القرار الذي يطلب الغاؤه - لاضد الاشخاص الاداريين ؛

ب - ان موضوعها قرار اداري نافذ - لا أعمال منفذة وحقوق شخصية وتعويضات^(١) ؟

ج - انها تهدف فقط الى الغاء المقررات غير المشروعة - بينما يهدف القضاء الكامل إلى الاعتراف بحق مهضوم والتعويض عنه ؟

٣ - انها مراجعة قضائية بشأن إلغاء قرار اداري صرف ، ومن هنا تختلف عن الطعن بالنقض الذي يستهدف الغاء أو نقض حكم قضائي ، كما هي الحال بالنسبة للطعون المقدمة الى المحكمة الادارية العليا بشأن الاحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية أو المحاكم الادارية أو محكمة القضاء الاداري .

٤ - ان هذه الدعوى هي أنجع وسيلة لضبط الادارة ضمن نطاق المشروعية ، وحماية الافراد من تعسف رجالها ، كما هي أنجع وسيلة لايجاد ادارة صالحة عن طريق تقويم اعوجاجها .

وفي الواقع أن الفرد - بدفاعه عن مصالحه الخاصة في هذه الدعوى - يلفت نظر السلطات العليا - بطريق غير مباشر - الى الاخطاء التي ترتكبها الادارة والتي يحسن وضع حد لها .

هذه الصفات العامة - وبصورة خاصة الصفة الاخيرة - يجب أن تظل دوماً حاضرة في أذهاننا إذا أردنا أن نفهم تفهماً صحيحاً الشرائط الشكلية لدعوى الالغاء ، وأسباب الالغاء ، ومدى صلاحية القضاء الاداري في الحكم .

وقد كان قضاء المشروعية في الاقليم السوري يمارس حتى تاريخ ٣١ كانون الثاني ١٩٥١ (تاريخ الغاء مجلس الشورى) من قبل مجلس الشورى بالطرق التالية :
- الدعوى التمييزية (أي الطعن بالنقض بالاحكام الصادرة عن محاكم ادارية بالدرجة النهائية أو ماهو بمحكمها) ؛

(١) راجع كتاب Précis de Droit Administratif للمعيد Hauriou الطبعة العاشرة ، عام ١٩٢١ .

- دعوى الالغاء ؛

- دعوى تفسير المقررات الادارية وتقدير مشروعيتها .

وبعد الغاء مجلس الشورى في مطلع عام ١٩٥١ وزع قضاء مشروعية المقررات الادارية بين المحكمة العليا ومحكمة التمييز (أي محكمة النقض) ؛ فاصبحت الدعاوى التمييزية الادارية من اختصاص محكمة التمييز ، ودعوى الالغاء من اختصاص المحكمة العليا . وقد سكت الدستور والقانون عن دعوى تقدير مشروعية المقررات الادارية - وقد اعتبرت المحكمة العليا ، هذه الدعاوى خارجة عن اختصاصها .

ثم أن تدقيقات المحكمة العليا في قضاء الالغاء كانت تتناول المقررات الادارية المطعون فيها من حيث قانونيتها ودستوريتها ، بينما كانت تدقيقات مجلس الشورى السابق تتناول قانونية المقررات الادارية فحسب ، ولا تتناول مطلقاً دستورية المقررات المذكورة .

أما اليوم ، بعد صدور قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ، وشموله الاقليمين المصري والسوري ، فصار قضاء مشروعية المقررات الادارية يمارس بالطريقتين التاليتين :

- دعوى الغاء القرارات الادارية ،

- الطعن امام المحكمة الادارية العليا بالاحكام الصادرة عن المحاكم الادارية ومحكمة القضاء الاداري والمحاكم التأديبية .

ومجلس الدولة هيئة قضاء اداري ، ليس اختصاصه في دعوى الالغاء ، عاماً شاملاً لجميع الطعون في القرارات الادارية ، كما كان عليه الحال في مجلس الشورى السابق والمحكمة العليا السابقة في الاقليم السوري ، بل حصر اهتمامه في المادة ٨ من قانون مجلس الدولة لسنة ١٩٥٩ في الطعون الآتية :

— الطعن في القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة
أو الترقية أو بمنح علاوات ؛

— الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بالغناء القرارات النهائية
للسلطات التأديبية ؛

— الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بالغناء القرارات الادارية
الصادرة باحالتهم الى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي ؛

— الطلبات التي يقدمها الافراد أو الهيئات بالغناء القرارات الادارية النهائية ؛

ويعتبر في حكم القرارات الادارية ، رفض السلطات الادارية أو امتناعها
عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين أو اللوائح ؛

— دعاوى الجنسية ^(١) .

(١) المعروف ان قضايا الجنسية هي من قضايا الاحوال المدنية التي يعود الفصل فيها الى
القضاء العادي ، كما هي الحال في فرنسا ، وكما كان عليه الحال في الاقليم السوري قبل الوحدة :
الا ان القانون ٥٥ لسنة ١٩٥٩ المتعلق بمجلس الدولة في الجمهورية العربية المتحدة ، قد قضى
في البند التاسع من مادته الثامنة على ان يختص هذا المجلس بهيئة قضاء اداري دون غيره بالفصل
في دعاوى الجنسية ، لخطورة هذه القضايا من جهة ، ولأن هذه الدعاوى من جهة اخرى ،
تقام ضد الجهة الادارية المختصة ، وهي وزير الداخلية ؛ فاصبح مجلس الدولة وحده ، عملاً بهذا
النص ، هو المختص بالفصل في تلك المسائل .

ودعوى الجنسية هي دعوى الغاء . وقد جاء في اجتهاد المحكمة الادارية العليا في مجلس
الدولة ، في القضية ٢٣٤ وفي جلسة ١٣ حزيران ١٩٥٩ بالقاعدة ١٢٨ ، ان دعوى الجنسية
الاصلية تكون في صورة طعن في قرار صدر من وزير الداخلية برفض الاعتراف لصاحب
الشأن بالجنسية المصرية .

كما جاء في الاجتهاد المذكور في القضية ذاتها ما يؤيد ان دعوى الجنسية هي دعوى الغاء : ان امتناع =

فمجلس الدولة بهيئة قضاء اداري غير مختص بالفصل في طعون بالالغاء غير
الطعون التي تقدم ذكرها .

==وزير الداخلية عن اعطاء الشهادة بالجنسية لطالبيها في الميعاد القانوني، رفض للطلب، ولمن يرفض
حلبه حق التنظيم والطمع امام الجهات المختصة، مما يستفاد منه ان القضاء الاداري مختص بمنازعات
الجنسية عن طريق الطعن بالالغاء في قرار وزير الداخلية الصريح او الضمني حسب الاحوال ،
برفض اعطاء الشهادة بالجنسية . وغني عن القول ان الحكم الصادر من القضاء الاداري في هذا
الحصوس يحوز حجية مطلقة ، اذ يعتبر حجة على الكافة طبقا للمادة العشرين من قانون
مجلس الدولة .»

الفصل الثاني

الشرائط الشككية لدعوى الالغاء

الشرائط الشككية لدعوى الالغاء هي الشرائط التي يجب توفرها لقبول الدعوى شكلاً من قبل المحاكم الادارية أو محكمة القضاء الاداري ؛ وإلا ردت الدعوى قبل النظر فيها من حيث الموضوع .

وتنقسم هذه الشرائط الى خمسة أقسام :

- شروط تتعلق بالقرار المطعون فيه ؛

- شروط تتعلق بصفة المدعي ؛

- شروط تتعلق بالميعاد القانوني لاقامة الدعوى ؛

- شرط عدم وجود طريق قضائي آخر لحصول المدعي على حقه .

- شرط التظلم المسبق بالنسبة الى بعض طعون الموظفين بالقرارات الادارية .

١ - الشروط المتعلقة بالقرار المطعون فيه

يمكن اجمال الشروط الشككية المتعلقة بالقرار المطعون فيه - بالصيغة التالية :

لانتقام دعوى الالغاء إلا على مقررات ادارية مجته لها صفة النفاذ (أو قوة التنفيذ) ومن شأنها الاضرار .

فيشترط اذن من هذه الناحية ، لقبول دعوى الالغاء شكلاً :

١ - أن يكون هنالك قرار ؛

٢ - ان يكون القرار المطعون فيه ادارياً بحتاً ؛

٣ - أن يكون له صفة النفاذ (أو قوة التنفيذ) ؛

٤ - أن يكون من شأنه الاضرار .

١ - وجود القرار *L'existence d'une décision*

ان سماع دعوى الالغاء يفترض - بالدرجة الاولى - وجود قرار يراد الغاؤه ، لان دعوى الالغاء تستهدف الغاء المقررات غير المشروعة الصادرة عن الادارة :

ان هذا الشرط كان محلاً لتفسير خاص من قبل مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق :

- بالمقررات المنعقدة *Les actes inexistantes* .

- بسكوت الادارة *Le silence de l'Administration*

١ - المقررات المنعقدة :

ماهو مصير المقررات المنعقدة ، أي التي لاوجود لها ، لانها صادرة عن ارادة غير معتبرة قانونياً ؟

كان اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي في بادئ الامر يقضي بعدم سماع دعوى الالغاء ضد هذه المقررات ، لانها بحسب التعريف - غير موجودة حقوقيّاً . وكان على حق اذ رأى أن لا مجال لالغاء قرار غير موجود ؛ (مجلس الدولة الفرنسي ، القرار المؤرخ في ٢١/٢/١٨٩٠) .

ولكنه خشي فيما بعد أن يفسر عدم سماع الدعوى بأنه تصديق ضمني للقرار المنعقد المطعون فيه . فعدل اجتهاده بمرونة تستحق الاعجاب ، وصار يسمع الدعوى ضد هذه المقررات ويقرر أنها باطلة من ذاتها - دون أن يحكم بالغائها ، (مجلس الدولة الفرنسي ، القرار المؤرخ في ١٠/١/١٩٠٨ - والقرار المؤرخ في ٢٨/١٠/١٩٣٢) .

ولئن عرضت اليوم مثل هذه القضية في الجمهورية العربية المتحدة ، فلانرى مانعاً من اتباع اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي بهذا الصدد .

٢ - سكوت الادارة :

ماذا يكون وضع الدعوى في حال سكوت الادارة عن الجواب - أي في حال عدم صدور ارادة عنها ؟ لقد اوجد مجلس الدولة الافرنسي اجتهاداً من شأنه ان يعتبر سكوت الادارة شهرين بمثابة قرار ضمني بالرفض . وبهذا أصبحت الادارة عاجزة عن التهرب من المراقبة القضائية - اذ لم يعد يجديها اعتصامها بالسكوت .

وقد تبني قانون مجلس الدولة لسنة ١٩٥٩ هذا المبدأ ، فجعل سكوت الادارة مدة ستين يوماً كافياً لاعتباره قراراً ضمنياً بالرفض^(١) .

٢ - المقررات الادارية البحتة :

يقصد بالمقررات الادارية البحتة القرارات ذات الطابع الاداري البحت الصادرة عن سلطة ادارية . اذ يجب ان يكون القرار أولاً : صادراً عن سلطة ادارية ، ثانياً : أن يكون ذا طابع اداري بحت ، حتى يصح اعتباره قراراً ادالياً بحتاً .

١ - يجب ان يكون القرار صادراً عن سلطة ادارية

يستخلص من هذه القاعدة ان المقررات التالية خارجة عن نطاق دعوى الالغاء :

أ- المقررات الصادرة عن هيئات تشريعية - ليست قابلة لدعوى الالغاء - وعلى هذا فان مناقشات هذه الهيئات والقوانين التي تصدق بعض العقود وان

(١) راجع الفقرة ٢ من المادة ٢٢ من قانون مجلس الدولة العام ١٩٥٩

كانت لا تشكل من حيث الموضوع ، سوى مقررات ادارية - تخرج مبدئياً عن اختصاص القضاء الاداري في دعوى الالغاء .

ب - المقررات الصادرة عن السلطة القضائية - لاتسمع دعوى الالغاء ضدها عملاً بمبدأ فصل السلطين القضائية والادارية ، وأن عدم قابلية الالغاء لاتشمل الاحكام القضائية فحسب ، بل جميع المقررات التي تتعلق بسير القضاء ، كالمقررات المتعلقة بالتحقيق او بتنفيذ الحكم^(١) الخ ...
و كذلك لاتسمع دعوى الالغاء ضد القرارات الجمهورية او القرارات الوزارية التي تتعلق بأي شأن من شؤون القضاء^(٢) .

ج - العقود الثنائية الطرف : Les actes bilatéraux ليست محلللدعوى الالغاء ، لانه لا يشترط لهذه الدعوى كما ذكرنا سابقاً - أن يكون الطعن في قرار اداري . فلاتقام دعوى الالغاء الاعلى القرارات النهائية التي من شأنها الاضرار .
د - واخيراً المقررات الشفهية^(٣) Les actes oraux تخرج عن نطاق دعوى الالغاء المقررات الشفهية ، اذ يشترط أن يرفق استدعاء الدعوى بصورة ار ملخص عن القرار المطعون فيه ؛ وبالاحصول على صورة مصدقة عن قرار شفهي ، يفقد القرار صفته الشفهية .

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٩١ تاريخ ١٩٤٨/١/٢٣ قضية السيد صالح الحجار وشركاه .

(٢) راجع المواد ٨٩ و ٩٠ و ٩١ من قانون السلطة القضائية لسنة ١٩٥٩ .

(٣) يقول الاستاذ Bonnard ان مجلس الدولة الافرنسي قبل مبدأ سماع دعوى الالغاء ضد القرارات الشفهية ، ويستشهد بالقرار المؤرخ في ١٩٣١/١/٩ في قضية (Cadel) المنشور في مجموعة (Sirey) ، ٣١ - ٣ - ٤١ ، على اننا لانشاركه هذا الرأي للأسباب التي اوردها .

اذن لا تكون المقررات قابلة لدعوى الالغاء ،الم تكن صادرة عن سلطة ادارية . ولا حاجة للقول طبعاً أن هذه السلطة يجب أن تكون وطنية بحتة ، فمن البديهي ألا تكون قابلة لدعوى الالغاء ، المقررات الصادرة عن سلطة اجنبية ، أو المقررات ذات طابع مختلط بين وطني اجنبي . ولقد اثيرت هذه القضية لأول مرة امام مجلس الشورى السوري السابق بضدد دعوى قدمت اليه في سنة ١٩٤٧ بطلب الغاء قرار صادر عن المجلس الاعلى للمصالح المشتركة السورية اللبنانية ، فرد مجلس الشورى السوري السابق هذه الدعوى لعدم الاختصاص ، لان القرار المطعون فيه ليس صادراً عن سلطة سورية صرفة ^(١) . وقد اجتهد مجلس الشورى اللبناني ذات الاجتهاد في هذا الصدد قائلاً ان المجلس الاعلى للمصالح المشتركة منظمة سورية لبنانية - لبنانية فحسب ، وان سماع الدعوى ضد المقررات المذكورة من شأنه ان يمس السيادة القضائية السورية ^(٢) .

٢ - يجب ان يكون القرار ذا طابع اداري *de nature administrative* ان صدور القرار عن سلطة ادارية شرط ضروري في القرار الاداري ، ولكنه غير كاف ، فيجب ايضاً أن يكون القرار الصادر عن الادارة ذا طابع اداري بحت .

بموجب هذا الشرط ، تخرج عن نطاق دعوى الالغاء :

أ - المقررات الصادرة عن السلطة الادارية ولكنها ذات طابع تشريعي ونورد فيما يلي بعض هذه المقررات على سبيل المثال :

ـ مقررات المفوض السامي المتخذ سابقاً في امور تشريعية او تنظيمية ؛

(١) مجلس الشورى السوري - قرار رقم ٨٩ عام ١٩٤٧ ، قضية السيدوديع خباز .

(٢) مجلس الشورى اللبناني - قرار مؤرخ في ٢٦-٢-١٩٤٦ ، قضية السيد نديم

الخطيب (منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٧ - القسم الافرنسي ، صحيفة ١) .

- المقررات المتخذة سابقا من قبل رئيس حكومة سوريا في أمور تشريعية قبل وضع الدستور موضع التنفيذ ،

- المراسيم التشريعية الصادرة سابقا بعد تصديقها من قبل المجلس النيابي ،

- المراسيم التشريعية المتخذة سابقا في عهد حجت فيها المجالس التشريعية (١) ،

- القرارات بقانون الصادرة عن سيادة رئيس الجمهورية العربية المتحدة .

ب - المقررات الصادرة عن السلطة الادارية ولكنها ذات طابع قضائي

كالمقررات والمذكرات الصادرة عن المحافظ - بوصفه احد اشخاص الضابطة القضائية - أو المقررات الصادرة عن مجلس القضاء الاعلى ووزير العدل اثناء ممارستها سلطتها المتعلقة بالسهر على سير القضاء . ثم تخرج عن نطاق دعوى الالغاء أيضا المقررات الصادرة عن محكمة القضاء الاداري والمحاكم الادارية ، والمحاكم التأديبية ..

ج - المقررات التي تشكل عملا من اعمال السيادة ، لأنها ذات طابع سياسي .

د - واخيرا ينبغي ان نضيف الى هذه القرارات الخارجة عن نطاق دعوى الالغاء ، المقررات التي جعلها المشرع غير قابلة لاي طريق من طرق المراجعة او الطعن ؛ فهذه المقررات تخرج عن دعوى الالغاء بإرادة المشرع ، كقرارات الصرف من الخدمة عملا بالمادة ٨٥ من قانون الموظفين الاسامي في الاقليم السوري ، او قرارات اللجنة التحكيمية لتقدير بدلات الاستملاك ، او قرارات اللجنة الاستثنائية لرسم الشرفية ،

٣ - المقررات التي لها صفة النفاذ (او قوة التنفيذ)

الشرط الثالث المتعلق بالقرار المطعون فيه هو ان يكون لهذا القرار صفة

(١) ان هذه القرارات والمراسيم التشريعية الصادرة سابقاً ، لاجل لاطمن بها اصلا ، حتى ولو كانت ادارية ، لانقضاء الميعاد القانوني لاطمن فيها . ولكننا اوردناها على سبيل المثال .

النفاز (أو قوة التنفيذ) ، أي ان يكون قابل التنفيذ - وبتعبير آخر ان يكون له مفعول أو أثر حقوقي . فلا تجوز اقامة دعوى الالغاء ضد مقررات لا تتمتع بهذه الصفة .

فتخرج عن نطاق دعوى الالغاء بموجب هذا الشرط :
- الاعمال المادية ،

- المقررات التي ليس لها مفعول حقوقي .

١ - الاعمال المادية : ان الاعمال التي ليس من شأنها ان تحدث أثراً حقوqياً بل أثراً مادياً فحسب ، لا تخضع لدعوى الالغاء ، كتدابير التنفيذ التي يقوم بها موظفون لسلطة حكومية لهم . فهذه التدابير لا تغير ولا تعدل شيئاً في الوضع الحقوقي السابق الذي أوجدهته مقررات سابقة اتخذتها السلطات المختصة . وهذه التدابير التي ليس لها أثر حقوقي انما تخرج عن نطاق دعوى الالغاء ، لأن قرار الالغاء الذي تستهدفه هذه الدعوى انما يلغي - من الناحية العملية الواقعية - أثراً أو مفعولاً حقوqياً ، لانتيجة مادية . وبتعبير آخر ، ان قرار الالغاء يجدي مثلاً اذا ألغى قراراً ادارياً يقضي بهدم دار معينة قبل تنفيذه ، - ولكن بعد أن يتم التنفيذ ، فما فائدة قرار الالغاء ؟ لذلك فان الاعمال المادية تكون حلاً لدعوى التمويض لا لدعوى الالغاء .

٢ - المقررات التي ليس لها مفعول أو أثر حقوقي . - ليست الاعمال المادية وحدها هي التي تخرج عن نطاق دعوى الالغاء ، بل تخرج عن نطاقها أيضاً المقررات التي ليس لها قوة التنفيذ ، لأنها لا تغير شيئاً في الوضع الحقوقي السابق ^(١) ، أي لأنها لا تحدث مفعولاً أو أثراً حقوqياً . ومن هذه المقررات :
آ - البلاغات والتعليقات : ان البلاغات والتعليقات الادارية هي بيانات

(١) مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار مؤرخ في ١٩٣٨/٤/٦ « منشور في مجموعة الاجتهادات المختلطة اللبنانية ، الجزء الاول ص ٦ رقم ١٤ » .

السلطة العليا الى موظفيها ليسترشدوا بها في ممارسة وظائفهم - دون ان تضيف شيئاً على الانظمة السابقة . فهذا المعنى ، تخرج البلاغات والتعليمات الادارية عن دعوى الالغاء ، باعتبار انها لا تحدث أثراً أو مفعولاً حقوقياً .

وتظل هذه البلاغات غير قابلة لدعوى الالغاء ، مادامت لا تتضمن إلا بيانات وتفسيرات لاحكام قانونية أو نظامية سابقة . - أما اذا تجاوزت الادارة حدود البيانات الايضاحية والتفسيرية الى احداث آثار حقوقية تحت ستار البلاغات والتعليمات ، فيحينئذ تكون أعمالها هذه خاضعة بملء الحق لدعوى الالغاء .

ب - تدابير التحقيق : ان تدابير التحقيق كالآراء ، وتنظيم الاضبارات ، وتحضير المشروعات ، والقيام بالتحقيقات الخ ... التي تستثير بها الادارات العامة قبل اتخاذ القرارات - لاتسمع دعوى الالغاء ضدها لأنها تدابير اعدادية (تحضيرية) (١) .

وقد رد مجلس الشورى السوري السابق دعوى ضد قرار من هذا القبيل ، معتبراً ان عدم تسجيل اسم الموظف في جدول الترفيع من قبل اللجنة المختصة ، انما هو قرار اعدادي ليس له قوة التنفيذ (٢) ؛ كما رد دعوى أخرى بطلب الغاء قرار ليس له إلا صفة استشارية (٣) .

ج - الانذارات والتبليغات الادارية ومدعيات الادارة :

ان الانذارات هي أعمال تسبق المقررات ، وتكتفي بتذكير الافراد ببعض الواجبات التي تفرضها عليهم القوانين والانظمة المرعية . فمثل هذه الاعمال ليست محلاً لدعوى الالغاء ، لأنها لا تضيف شيئاً جديداً على الوضع الحقوقي

(١) يشترط قانون مجلس الدولة ان يكون القرار الاداري نهائياً ليقبل الطعن فيه .

(٢) مجلس الشورى السوري السابق قرار رقم ٢٤ تاريخ ٢٣ / ٢ / ١٩٤٤ ، قضية السيد عبد الكريم السمان .

(٣) مجلس الشورى السوري السابق ، قرار رقم ١٣٣ تاريخ ١٥ / ٥ / ١٩٤٦ ، قضية السيد حسن الشموط .

القائم ، وليس لها صفة القرار الذي يتمتع بقوة التنفيذ .
وكذلك الحكم بشأن التبليغات التي توجهها الادارة الى الافراد ذوي
العلاقة لاعلامهم عن طريقها - بالقرار المتخذ ، - وبشأن مدعيات الادارة التي
لاتشكل قراراً ما ، وليس لها أثر حقوقي .

د - المقررات التي ليست نافذة بذاتها :

ان المقررات التي ليست نافذة بذاتها تخرج أيضاً عن نطاق دعوى الالغاء ،
مالم تقتزن بموافقة السلطة الوصائية أو بتصديق السلطة العليا المختصة . فقد رد
مجلس الشورى السابق الدعوى ضد قرار صادر عن مجلس الوزراء يقضي بصرف
موظف من المرتبة الثانية من الخدمة - لأن هذا القرار لم يقتزن بتصديق رئيس
الجمهورية بشكل مرسوم ، فلم يسمع الدعوى ضده ^(١) .

هـ - المقررات التي من شأنها الاضرار :

ان الشرط الاخير فيما يتعلق بالقرار المطعون فيه هو ان يكون من شأنه
الاضرار ^(٢) بمصالح المدعي ؛ فالمقررات التي لا تضر بالمدعى ليست قابلة لدعوى
الالغاء - حتى ولو كانت قرارات ادارية مجتة . فبموجب هذا الشرط لا يكون
قابلاً لدعوى الالغاء :

اولاً - القرار الذي اتى مؤكداً لقرار سابق :

لان القرار الذي من شأنه الاضرار إنما هو القرار السابق - لا القرار
الجديد الذي اتى مؤكداً للقرار السابق .

ثانياً - القرار الذي رجع عنه مصدره : لانه في هذه الحالة ، قد زال
من الوجود ^(٣) ، ولا يتصور اقامة دعوى الالغاء على قرار غير موجود .

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٩ تاريخ ٢٠ / ١ / ١٩٤٣ قضية السيد
عوني عبد الهادي .

(٢) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٤١ تاريخ ٤ / ٣ / ١٩٤٢ قضية السيد يوسف
كناني ، قرار رقم ١٦٧ تاريخ ١٩ / ٦ / ١٩٤٦ قضية السيد وجيه التكريتي : قرار رقم ٣٢٣ -
تاريخ ١ / ٥ / ١٩٤٦ قضية السيد سعاد العظم .

٢ - الشروط المتعلقة بالمدعي

Les conditions Relatives au Requérent

لا يجوز سماع دعوى الالغاء ما لم تتوفر في المدعي صفتان : الاهلية والمصلحة ؛ ومعنى ذلك ان المدعي يجب ان يكون ذا اهلية للمقاضاة وللمثول امام المحاكم^(١) ، وان تكون له مصلحة خاصة في الغاء القرار المطعون فيه^(٢) .

ان الشرط الاخير قد يبدو لنا غريباً وغير متفق مع دعوى الالغاء ، اذ يفترض في قضاء المشروعية ، سماع دعوى الالغاء من أى شخص كان ذا اهلية بدون أي شرط أو أي قيد آخر ، لان مراقبة المشروعية لها مساس بالمصلحة العامة .

ولكن اذا تعمقنا في البحث ، وجدنا ان شرط المصلحة الخاصة منسجم تماماً مع غرض دعوى الالغاء ، وأنه قيد ضروري من الناحية العملية للأسباب التالية :

اولاً - ان دعوى الالغاء في الواقع ، هدفها مراقبة مشروعية المقررات

(١) تراعى بشأن الافراد قواعد الاهلية والوكالة التي نس عليها القانون المدني . اما فيما يتعلق بالاشخاص المعنويين ، فنختلف قواعد الاهلية بالنسبة اليهم : فالجمعيات والنقابات تطبق عليها في هذا الشأن احكام انظمتها الاساسية ؛ والشركات التجارية يمثلها المدير او مجلس الادارة بحسب ما تكون من شركات الضمان او الايضاء او من الشركات المغفلة .

ومن البديهي انه يشترط لقبول مبدأ التمثيل - ان تكون هذه الاشخاص المعنوية مؤلفة ومشكلة بصورة مشروعة ، فلا تسمع الدعوى من شخص معنوى غير مشروع - اي غير معترف عليه قانوناً .

أما الاشخاص المأمون او الاداريون فيمثلهم الوزير المختص ، او الموظف المأذون قانوناً اذا كان الشخص المعنوي من الادارات العامة الثانوية او المحلية .

(٢) المحكمة الادارية العليا ، القضية رقم ٣٣ جلسة ٣ كانون الثاني ١٩٥٩ ، القاعدة (٤١) ، (حل ضني) .

الادارية - لا باعتبار أن هذه المقررات مجردة ، بل باعتبارها مضرّة بمصالح الافراد ؛

ثانيا - ان مراقبه مشروعية المقررات الادارية عن طريق دعوى الالغاء ، انما تستهدف في الاصل ايجاد اداره صالحة ، ولا سبيل الى ذلك اذا جعلت دعوى الالغاء طليقة من قيد المصلحة الخاصة ، لان التسامح في هذا الباب من شأنه أن يمهّد السبيل امام الدعاوي الكيدية ويؤدي الى اضطراب الادارة .

فالمصلحة الخاصة لا تطلب في دعوى الالغاء كشرط قانوني خالص - كما هي الحال في القانون المدني - بقدر ما هي مطلوبة باعتبارها وسيلة لضمان جدية الطعن .

ولهذه الاسباب نصت المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة ان لا تقبل الطلبات المقدمة من اشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية . والمصلحة المقصودة التي تؤهل المدعي لاقامة دعوى الالغاء هي التي تجمع الصفات التالية :

يجب أن تكون مصلحة مباشرة *Intérêt direct*

مصلحة مشروعة *Intérêt légitime*

مصلحة شخصية *Intérêt personnel*

المصلحة يجب ان تكون مباشرة

ان مصلحة المدعي في الغاء القرار المطعون فيه يجب ان تكون مباشرة : فلا تسمع دعوى الالغاء من المدعي الذي لا يثبت ان له مصلحة من هذا القبيل . ويقصد بالمصلحة المباشرة المصلحة الحالية *l'intérêt actuel* الفورية *Immédiat* . اما المصلحة المستقبلية او العرضية *Eventuel* كمصلحة الوريث مثلاً - فلا تؤهل لطلب الغاء قرار يضر بالعقار الذي قد يرثه في المستقبل .

المصلحة يجب ان تكون مشروعة

المصلحة المشروعة بحسب تعريف العميد هوريو *Haurion* هي المصلحة التي

- تنشأ عن وضع حقوقي معين لصاحب العلاقة تجاه الادارة .

والوضع الحقوقي المذكور ينشأ :

١ - اما عن حق مكتسب للشخص تجاه الادارة ، كحق المالك ، والتاجر الخ ...

٢ - واما عن امتيازات وحقوق منحها القانون للشخص ، كالامتيازات والحقوق التي منحها القانون للموظف ، والمجالس الادارية واعضاء هذه المجالس ، الخ ...

٣ - او بقرارات سابقة صدرت عن الادارة ذاتها ووضعت الشخص في وضع حقوقي معين ، كالناخب الذي سجل اسمه في جدول الناخبين ، والموظف الذي عين في وظيفة ما ، والمسكف الذي سجل اسمه في جدول الضرائب المباشرة ، والمتعهد الذي قبل ان يشترك في مناقصة معينة ، الخ ...

فخارج هذه الفرضيات ، لا يمكن ان يكون لشخص ما مصلحة مشروعة في الغاء القرار الاداري ، اي لا يمكن ان تسمع منه دعوى الالغاء . فلا تسمع مثلاً دعوى الالغاء ضد قرار اداري يقضي بانلاف الحشيش او الافيون - لان زراعته وتجارته واقتناؤه واستهلاكه ممنوع قانوناً ، فليس اذن للمدعي مصلحة مشروعة بطلب الغاء قرار الاتلاف المذكور .

المصلحة يجب ان تكون شخصية

يجب اخيراً ان تكون مصلحة المدعي شخصية - اي ان تكون متميزة عن المصلحة العامة التي تقضي بأن تكون أعمال الادارة مشروعة . ولقد أخذ مجلس الشورى اللبناني بهذه القاعدة ، واعتبر ان صفة المدعي كمواطن ليست كافية وحدها لاقامة دعوى الالغاء ضد قرار تقسيم القرية الى قسمين - اذ لا تنشأ

عن هذه الصفة مصلحة شخصية المدعي متميزة عن المصلحة العامة ^(١) . فهذا الاجتهاد المأخوذ عن الاجتهاد الاداري المستمر في فرنسا - يقضي بان تكون مصلحة المدعي أخص من مصلحة المواطن أو القاطن أو أحد الرعية ^(٢) .

ولانعتقد أن هذه الصفة تجعل من الصعب إقامة دعوى الالغاء ؛ فوجود مصلحة بسيطة لدى المدعي تؤهله لإقامة دعوى الالغاء . فالمصلحة يجب أن تطبقها بمعناها الواسع . وبكفي للتدليل على ذلك . بحث المصلحة بالنسبة للأشخاص التاليين :

- الافراد !

- الجمعيات والنقابات ؛

- الاشخاص العامون المحليون ومثلهم .

١- الافراد Les particuliers :

يجب لكل فرد إقامة دعوى الالغاء ضد قرار اداري فيما اذا كانت هذا القرار يمس مصلحته شخصياً . وعلى هذا فان مصلحة المدعي كمالك - كافية لجواز إقامة دعوى الالغاء ضد قرار يقضي مثلاً بتوزيع زراعة التبغ في منطقة معينة ^(٣) ؛ وكذلك مصلحة التاجر والصناعي ، فانها تؤهل المدعي لإقامة دعوى الالغاء ضد قرارات الادارة التي تمس حرية التجارة والصناعة .

ولا يشترط في المصلحة أن تكون مادية ، فالمصلحة المعنوية مقبولة كالمصلحة المادية - ويشترط فيها أن تكون خاصة Spécial - أي أن تتميز عن المصلحة

(١) مجلس الشورى اللبناني المختلط قرار رقم ٨١ تاريخ ٥-١٩٣٩٥ مجموعة الاجتهادات اللبنانية المختلطة ج ١ ص ٣١ رقم ٩٠ .

(٢) مجلس الدولة الافرنسي ، قرار مؤرخ في ٢٢ آذار ١٩٠١ ، منشور في مجموعة Lebon ص ٣١٠ قرار مؤرخ في ٢٨-١٢-١٩٠١ ، منشور في مجموعة Lebon ص ٩٣٩ .

(٣) « مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ٧٧ تاريخ ٢١-٣-١٩٣٩ » « حل ضمني » - مجموعة الاجتهادات اللبنانية المختلطة ج ١ ص ٣١ رقم ٨٩ .

العامة Général كمصلحة المواطن أو أحد الرعية . فصفة المكلف La qualité de contribuable أو الناخب أو الموظف - كافية لاقامة دعوى الإلغاء .

صفة المكلف :

يجوز للمكلف أن يطعن بقرار مالي غير مشروع ، لأن له مصلحة شخصية في أن يدفع أقل ضريبة ممكنة .

صفة الناخب :

وللناخب أن يطعن في القرار الذي حدد لمنطقته الانتخابية عدداً من النواب أقل مما نص عليه القانون ^(١) ، ولأن من شأن هذا القرار أن يمس بمصلحة الناخب الشخصية من ناحية ممارسة حقه في التصويت .

صفة الموظف :

وللموظف أيضاً أن يقيم دعوى الإلغاء ضد كل تدبير إداري من شأنه أن يؤثر على وضع الموظف الخاص . وعلى هذا يحق للموظف أن يطعن بالتدابير التأديبية التي تمسه شخصياً ^(٢) ، والقرارات التي تمس بصورة مباشرة ملاك (كادر) الدائرة التي ينتسب إليها ^(٣) - ولكن لا يجوز له مثلاً أن يطعن بقرارات التعيين

«١» مجلس الشورى السوري السابق ، قرار رقم ١٧٨ تاريخ ١٣ - ١٠ - ١٩٤٣ ،
الاب إيفانوس القرارات رقم ١٣٩ و ١٤٠ و ١٤١ تاريخ ١٦ - ٦ - ١٩٤٣ .

«٢» المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة ، القضية ٦٧٣ سنة ١٩٥٧ ، جلسة ٢٥ - ٤ - ١٩٥٩ ، القاعدة ١٠١ « حل ضمني » .

«٣» المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة ، القضية ٣٣ سنة ١٩٥٨ ، جلسة ٣ - ١ - ١٩٥٩ ،
القاعدة « ١ - ٤١ » .

غير المشروعة التي جرت في ملاكات غير ملاكه ، اذ ليس من شأن هذه القرارات أن تؤثر على وضعه الشخصي ؛ ولا يجوز له أيضاً أن يقيم دعوى الالغاء ضد قرارات ادارية تتعلق بتنظيم المرافق العامة وتنفيذها ، لان هذه القرارات لاعلاقة لها بنظام الموظف الشخصي .

٢ - الجمعيات والنقابات Les associations et les syndicats

وشرط المصلحة الخاصة لايجوز دون سماع دعاوى الالغاء التي قد تقيمها الجمعيات أو النقابات المهنية لحماية مصالحها الجماعية — Les intérêts collectifs — سواء كانت هذه المصالح اقتصادية Economiques أو مادية Matériels أو معنوية Moraux . ذلك أن مصلحة الجماعة المهنية خاصة بهذه الجماعة ، وتتميز عن مصلحة المواطن ؛ فهي اذن كافية لجعل الجمعيات والنقابات صاحبة لاقامة دعوى الالغاء . تلك هي وجهة نظر الاجتهاد الاداري الفرنسي ^(١) . وقد أخذ مجلس الشورى اللبناني بهذا الاجتهاد وقرر سماع دعاوى الالغاء المقامة من قبل جمعية عمال شركة شيكا للاسمنت ^(٢) .

ولا بد لنا من ذكر الملاحظة التالية :

ان صلاحية الجمعيات والنقابات لاقامة دعوى الالغاء مقبولة ضمن حدود معينة ؛ فهي صاحبة لاقامة دعوى الالغاء - باسمها - ضد مقررات تضر بمصالحها كجماعة ، ولكن ليس لها أن تقيم الدعوى ضد قرار إداري يمس مصلحة احد أفرادها بصورة شخصية .

(١) مجلس الدولة الافرنسي ، ١ شباط ١٩٠٧ ، نقابة الحلاقين في مرسيليا ، مجموعة لوبون ص ١٢١ .

(٢) مجلس الشورى اللبناني ٢٨ - ١٩٣٦ جمعية عمال شركة شيكا ، النشرة القضائية اللبنانية عام ١٩٣٧ (القسم العربي) .

أما إذا كان القرار الإداري يؤدي مصالح الجماعة النقابية عن طريق إبداء مصلحة أفرادها ، فحينئذ تسمع دعوى النقابة بطلب الغائه .

٢ - الأشخاص العاملون المحليون وممثلوهم

Les collectivités locales et leurs Représentants

إن التشريع في الإقليم السوري يمنح الإدارات العامة المحلية - في بعض الأحوال - صلاحية إقامة دعوى الإلغاء ضد مقررات السلطة الوصائية .

إن هذه الإدارات الثانوية أو المحلية - باعتبارها سلطات لا مركزية ، ومستقلة - تستطيع بملء الحق وبدون حاجة إلى نص قانوني ، أن تدافع عن حقوقها ومصالحها بطريق دعوى الإلغاء ضد مقررات السلطة المركزية ، ذلك لأن مصلحة هذه الإدارة في الدفاع عن نظامها الشخصي - شبيهة بمصلحة الأفراد في دفاعهم عن حقوقهم الفردية ضد المقررات غير المشروعة ^(١) .

ومقابل بصدد الإدارات المحلية ، ينطبق على ممثليها كالمجالس الإدارية وأعضاء هذه المجالس والسلطات التنفيذية في هذه الإدارات .

فالمجالس البلدية صالحة لإقامة دعوى الإلغاء ضد قرارات السلطة الوصائية التي تلغي مناقشتها ^(٢) . وكذلك السلطات التنفيذية في الإدارات المحلية ، فهي

(١) ارجع إلى مؤلف « المراقبة القضائية للإدارة عن طريق دعوى الإلغاء لتجاوز

حدود السلطة - le contrôle juridictionnel de l'Admi - nistration au moyen du recours Pour excès de Pouvoir
أؤلف Alibert

(٢) مجلس الدولة الفرنسي ، ٦ - ١٢ - ١٨٩٨ المجلس البلدي في
lebon مجموعة saint - leger de Fourches ص ٧٧٦ .

المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة ، القضية ١٢٩ - ١٩٥٨ ، جلسة ٦ حزيران
١٩٥٩ ، القاعدة (١٢٠ / أ و ب) .

صاحبة للدفاع عن حقوق هذه الادارات ضد مقررات السلطة العليا^(١) ، لأن الموظفين الامر كزري ليس موظفأ خاضعأ للسلطة المركزية بل للادارات المحلية التي يرأسها ؛ وهو بهذه الصفة ، يتمتع بسلطات قانونية خاصة لا يمكن للسلطات الوصائية تعديلها إلا ضمن الشروط المنصوص عليها في القوانين .

ثم ان أعضاء المجالس الادارية صالون أيضاً لاقامة دعوى الالغاء - لاضد مقررات السلطة الوصائية فحسب ، بل ضد مناقشات المجلس البلدي الذين هم من أعضائه - اذا كانت هذه المناقشات تمس بامتيازاتهم الشخصية أو بممارسة وكدانهم^(٢) .

٣ - الشروط المتعلقة بميعاد الطعن

Les Conditions relatives au délai du recours

يتضي المنطق الا تخضع دعوى الالغاء لاي قيد زمني ، إذ لا يجوز في الاصل أن يستمر عمل غير مشروع ؛ ولكن الواقع غير ذلك ، فدعوى الالغاء لا تسمع عالم تقدم ضمن ميعاد معين قصير ، كيلا تبقى المقررات والاعمال الادارية مشكوكأ في أمرها ومهددة بالالغاء زمنأ طويلاً ، فتضطرب الادارة . ولئن جعل الشارع هذا الميعاد ستين يوماً^(٣) اعتبارأ من تاريخ النشر او اعلان صاحب الشأن ، فانما قصد من وراء ذلك أن يؤلف بين الهدفين الآتين :

(١) مجلس الدولة الافرنسي ، ١٨ - ٣ - ١٩٠٢ ، رئيس بلدية Neris منشور في مجموعة lebon ص ٢٧٥ .

(١) مجلس الدولة الفرنسي ١ - ٥ - ١٩٠٢ Bergeon المنشور في مجموعة Lebon .

(٣) نصت الفقرة الاولى من المادة ٢٢ من قانون مجلس الدولة على ان :

« ميعاد رفع الدعوى الى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الالغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الاداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح أو اعلان صاحب الشأن به » .

- ١ - ان يوفر المقررات الادارية اكبر قسط ممكن من الاستقرار ،
 - ٢ - والايعطل رقابة مشروعية المقررات الادارية .
- ثم ان الشارع نص في القانون على وجود أسباب انقطاع Causes d'inter-
 ruption وأسباب ايقاف Causes de suspension لسريان هذا الميعاد نظراً
 لقصره وتخفيفا لنتائج بالنسبة لحقوق الافراد .
- يتضح مما سبق أن ميعاد رفع الدعوى له أهميته وان لا سبيل الى معرفة
 حسابه وملابساته ما لم يتناول بحثنا النقاط الآتية :
- الصفات العامة لميعاد الطعن ،
 - مبدأ سريان الميعاد القانوني ،
 - أسباب انقطاعه ووقفه .

٢ - الصفات العامة لميعاد الطعن

- ان الميعاد لاقامة دعوى الالغاء يتصف بالصفات العامة الآتية :
- ١ - انه من النظام العام d'ordre public ، والمحكمة الادارية من تلقاء
 نفسها ان ترد الدعوى لعللة تقديمها بعد انقضاء الميعاد القانوني ، ولو لم يثر أحد
 الخصوم هذه الناحية ؛
 - ٢ -- انه مدة اقساط : un délai de déchéance لا مدة تقادم
 prescription ، ولذلك فهو يسري حتى على القاصرين ؛
 - ٣ - ان انقضاء الميعاد القانوني لا يمحى اللامشروعية .

لئن كان انقضاء الميعاد القانوني يجعل دعوى الالغاء غير مسموعة ، إلا أنه
 لا يمحى أثر اللامشروعية في القرار الاداري المتخذ خلافاً للقانون . فاللامشروعية
 يمكن أن تثار في كل حين في معرض دعوى اخرى أمام المحاكم الادارية بطريق

الدفع . ثم أن مبدأ عدم سماع دعوى الالغاء بعد انقضاء الميعاد القانوني - لا يطبق بحرفيته ؛ فقد أقر الاجتهاد الاداري مبدأ قبول الدعوى التي تصل الى ديوان المحكمة بعد مضي المدة القانونية ، اذا كان هذا التأخير ليس من فعل المدعي بل من فعل الادارة ^(١) .

٣ - مبدأ سرية الميعاد القانوني

ان المادة ٢٢ من قانون مجلس الدولة تجعل مبدأ الميعاد القانوني من تاريخ نشر القرار الاداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية او في النشرات التي تصدرها المصالح او اعلان صاحب الشأن به .

ولأجل أن يبدأ سرية الميعاد القانوني ، لا يكفي أن تجعل الادارة القرار المطعون فيه معروفا لدى المدعي بآية طريقة من هذه الطرق (النشر او الاعلان) بل لابد لذلك من استعمال الطريقة التي نص عليها القانون ، فلا يكفي النشر مثلاً حيث يجب اعلان صاحب الشأن قانوناً .

ولقد أيد مجلس الشورى السوري السابق هذا المبدأ بقراراته العديدة ^(٢) ، وكان اجتهاد مجلس الشورى اللبناني مماثلاً للاجتهاد السوري في هذا الموضوع ؛ فقد قرر ان نشر مرسوم التخطيط لا يقوم مقام التبليغ الشخصي (اعلان صاحب الشأن) الذي اوجبه القانون (مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ٧ تاريخ ١٩٤٢/٥/٢١ ، منشور في مجموعة الاجتهادات اللبنانية « المحاكم المختلطة »

(١) مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٣٤ حزيران ١٩٣٦ منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٣٧ - القسم الفرنسي ص ٦ .

(٢) مجلس الشورى السوري السابق . قرار رقم ٦٥ تاريخ ١٠ - ٣ - ١٩٤٣ - قضية السيد احمد عصاصة وشركاه « حل ضمني » ؛ قرار رقم ١٩ تاريخ ٢٠ - ١ - ١٩٤٣ - قضية السيد عوني عبد الهادي « حل ضمني » ؛ - قرار رقم ١٢٩ تاريخ ٣١ - ٥ - ١٩٤٤ - قضية السيد محمد حاج مراد .

الجزء الاول ، ص ١٠ رقم ٣١ ؛ مجلس الشورى اللبناني قرار مؤرخ في ١٩٤٦/٥/٣١ منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٧ « القسم الفرنسي » ص ٥) .

بقي علينا أن نعرف أي الطريقتين (النشر أم اعلان صاحب الشأن) يجب استعمالها لتكون مبدأ لمضي المدة . رغم ان هذه المسألة يعود للمحكمة أمر البت فيها بشأن كل حادثة على حدة ، نستطيع ان نقول بصورة عامة أنه :

فيما عدا الاحوال التي ينص فيها القانون على شكل خاص للتبليغ (الاعلان) ، يكفي النشر بالنسبة للمقررات ذات الصلة العامة ، اي بالنسبة للمقررات التي تتعلق بقوم غير محصور - كالمقررات التنظيمية .

أما اعلان صاحب الشأن (التبليغ الشخصي او التبليغ الفردي) - وهو الطريقة العادية في موضوعنا هذا - فيطبق في جميع الاحوال التي يكون فيها ممكناً ، اي في جميع الاحوال التي يكون فيها القرار متعلقاً بأفراد معينين ومحصورين ، الا مانص القانون على خلافه ^(١)

وعلى كل حال ، لامتضي المدة الا اعتباراً من الاعلان (التبليغ) او النشر بحسب الحال . على ان هذه القاعدة تحتاج الى بعض الايضاحات فيما يتعلق بالنقطتين الآتيتين : العلم الشخصي وسكوت الادارة .

(١) مجلس الدولة المصري ؛ حكم صادر في ١٤ يناير ١٩٤٨ ، وقد جاء فيه « ان الاصل انه يجب اعلان القرارات لبدء ميعاد الطعن ، اما ما كان منها عاماً او متعلقاً بمجموعة من الناس او بطائفة من الافراد لم يحدد عددها ، فيكتفي فيها بالنشر ، كما هو الحال في اللوائح العامة او في التي تتعلق بطائفة معينة كأصحاب الاملاك والتجار والموظفين (مجموعة المجلس ، السنة الثانية) - استشهد به الدكتور سليمان محمد الطماوي ، في كتابه القضاء الاداري ورقابته على اعمال الادارة ، الطبعة الاولى ، ص ٢٦٠ .

١ - العلم الشخصي La Connaissance acquise

الاصل في التبليغ (الاعلان) ان يكون بفعل الادارة ، لا بفعل المستدعي .
وقد ورد في نص المادة ٢٣ من قانون مجلس الدولة كلمة « الاعلان »
لا كلمة « العلم » . ثم ان الاعلان لا يكون له أي مفعول ، الا إذا
كان من شأنه أن يوقف صاحب الشأن على القرار المطعون فيه . بنصه
الكامل والصحيح .

على أن الاجتهاد اللبناني يعتبر العلم الشخصي بالقرار من قبل صاحب العلاقة ،
بمثابة التبليغ (الاعلان) . فيبدأ الميعاد القانوني - بحسب اجتهاد مجلس الشورى
اللبناني المختلط - من تاريخ قطع الراتب عن الموظف ، لان قطع الراتب من
شأنه أن يجعل الموظف عالماً بالقرار المتخذ في حقه ^(١) ؛ ويعتبر ايضاً سكان منطقة
ما عالين بمرسوم نظام المياه ، عن طريق الاشغال المنفذة على مياه منطقتهم ،
وان هذا العلم كاف لبدء سريان الميعاد القانوني ^(٢) . ولكن لا يسعنا ان نقر
هذا الاجتهاد للاسباب الآتية :

آ - لقد ورد في قانون مجلس الشورى اللبناني كلمة « التبليغ » لا التبليغ .
ب - لم يأت قانون مجلس الشورى على ذكر العلم الشخصي كطريقة للتبليغ .
ج - العلم الشخصي ليس من شأنه ان يوقف صاحب العلاقة على القرار
المطعون فيه بنصه الكامل والصحيح ، وبصورة خاصة اسبابه الموجبة - مع
ان معرفة هذه الاسباب ضرورية ، اذ بدونها يتعذر على ذي العلاقة استعمال
حقه في الدفاع ، وحق الدفاع مقدس بنظر جميع الشرائع .

(١) مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ١٥ تاريخ ١٧ - ١١ - ١٩٣٤ « حل
ضني » - مجموعة الاجتهادات اللبنانية المختلطة ج ١ ص ٢٧ رقم ٩ .
(٢) مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ٤٥ تاريخ ٢٠ - ١٠ - ١٩٤٣ ، -
مجموع الاجتهادات اللبنانية المختلطة ج ١ رقم ٣٢ ص ١٠ .

لذلك فاننا نرى ان العلم الشخصي غير كاف ابدء سريان الميعاد القانوني ، المهم
الا في الحالات الاستثنائية الآتية :

اولا - اذا اعترف المستدعي انه علم بالقرار المطعون فيه بنصه الكامل
والصحيح في تاريخ معين (مجلس الدولة الفرنسي ؛ قرار مؤرخ في ١٩٠٨٦/٢٦
Savory مجموعة lebon ص ٢٣٢) ؛

ثانياً - في دعوى الغاء قرار مجلس اداري ، اذا كان المدعي احد اعضاء
المجلس المذكور ، وحاضراً مناقشة القرار الذي يطلب الغاءه ؛

ثالثاً - اذا كان المدعي ادارة عامة - على ان يثبت الطرف الاخر ان هذه
الادارة تسلمت نص القرار بتاريخ معين (مجلس الدولة الفرنسي ، قرار مؤرخ في
١٧٩٤/٧/٢٠ بلدية proviseau مجموعة lebon ص ٤٩٥) ؛

رابعا - في حال سكوت الادارة عن الجواب المدة المنصوص عليها في
القانون اعتباراً من تاريخ استلامها العريضة .

٢ - سكوت الادارة Le Silence de l' administration

ان الفقرة الرابعة من المادد ١٩ من قانون مجلس الدولة تعتبر ان سكوت
السلطة الادارية ، ستين يوماً من تاريخ استلامها التظلم ، بمثابة قرار ضمني بالرفض
يجوز للمتضرر الطعن فيه ، ومن الطبيعي في هذه الحال الا يكون سبيل
الى النشر او الاعلان (التبليغ) ، اذ يفترض المستدعي في هذه الحال عارفاً قانوناً
بالقرار المطعون فيه بمجرد انقضاء ستين يوماً على تقديم تظلمه دون ان
يحصل على جواب من الادارة . ولكن متى تبدأ هنا المدة القانونية لدعوى
الالغاء ؟ لقد قضت الفقرة الثانية من المادة تبدأ منذ اليوم الذي يتعبر فيه
سكوت الادارة قراراً ضمنياً بالرفض (يبدأ هذا الميعاد في حق القرارات
الضمنية منذ انتهاء الستين يوماً الممنوحة للتظلم) .

ولكن يشترط على كل حال ان يكون القرار الضمني بالرفض صادراً عن سلطة مختصة^(١) ، والا فلا يعتبر مبدءاً لسريان الميعاد القانوني .

اسباب انقطاع الميعاد القانوني : Les Causes d' interruption du délai :

إذا قام صاحب العلاقة بالتظلم الى ذات الهيئة التي اصدرت القرار المطعون فيه او الى الهيئات الرئيسية ، عندئذ ينقطع الميعاد القانوني ، ويبتدي ميعاد جديد منذ تاريخ اعلان المتظلم بالقرار الصادر بنتيجة التظلم المذكور . هذا هو المبدأ الذي وضعته الفقرة الثانية من المادة ٢٢ اذ نصت على ان : « ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم الى الهيئة الادارية التي اصدرت القرار او الى الهيئات الرئيسية . » وعندئذ يبتديء من جديد ميعاد ستين يوماً منذ تاريخ اعلان المتظلم بالقرار الصادر بنتيجة هذا التظلم .

أما تطبيق هذه القاعدة ، فانه يحتاج الى ايضاحات تتعلق بالنقاط الآتية :

- ميعاد التظلم ؛

- التظلم المقدم الى سلطة غير مختصة .

١ - ميعاد التظلم الى الهيئة الرئيسية

لم يشترط القانون لا انقطاع سريان الميعاد القانوني - تقديم التظلم ضمن ميعاد معين ، فهل يعني ذلك ان هذا التظلم مطلق من كل قيد زمني ؟ لا .

فان المنطق الحقوقي يقضي الا يكون للتظلم المذكور اي مفعول قانوني ، ما لم يقدم ضمن الميعاد الاصلي لاقامة دعوى الالغاء ، اذ كيف تستطيع المحكمة ان تقبل اليوم ، مراجعة قضائية - لو قدمت اليها بالامس - لكانت ردتها لعلّة تقديمها بعد انقضاء الميعاد القانوني .

(١) مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ١٩ تاريخ ٧ - ٤ - ١٩٤٣ - مجموعة الاجتهادات اللبنانية المختلطة ج ١ ص ٩ .

لهذا السبب يجب الاخذ بالاجتهاد الاداري المستمر في فرنسا الذي يقول :
ان التظلم الاداري الى الهيئة الرئيسية لا يحفظ المدة الا اذا قدم خلال الميعاد
الاصلي لاقامة الدعوى ؛ ذلك ان هذا التظلم من شأنه ان يحفظ المدة فقط ،
لا ان يبعثها من جديد بعد انتهائها .

ان هذه القاعدة طبقها مجلس الشورى السوري السابق حرفياً وبدون هوادة ،
بخلاف مجلس الشورى اللبناني الذي اخذ بالاجتهاد الفرنسي ، واعتبر ان المراجعة
المقدمة الى الهيئة العليا بعد انقضاء الميعاد القانوني ، تبعث الميعاد القانوني من جديد
اذا كان الرافض يستند الى دراسة جديدة للقضية (١) .

٢ - المراجعة الادارية المقدمة الى سلطة غير مختصة

Le recours hiérarchique devant une autorité incompétente
الاصل هو ان التظلم الاداري امام الهيئة العليا لا يقطع المهلة القانونية مالم
يقدم الى الهيئة المختصة . وتطبيقاً لهذه القاعدة ، لم يعترف مجلس الشورى السوري
السابق على أي مفعول للتظلم الاداري امام سلطة غير مختصة ، ورد كثيراً
من الدعاوي لهذا السبب (مجلس الشورى السوري السابق ، قرار رقم ٥٧
تاريخ ١٩٤٣/٣/٣ ، قضية السيد علي قباني ؛ قرار رقم ٨١ تاريخ ١٩٤٢/٤/٢٧
قضية السيد صبحي انطاكي ؛ قرار رقم ٨٧ تاريخ ١٩٤٧/٥/٢٠ ، قضية السيد
جميل كبارة) .

(١) مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٤ - ٣ - ١٩٤٤ منشور في النشرة القضائية
اللبنانية لعام ١٩٤٥ « القسم الفرنسي » ص ١٨ ؛ قرار مؤرخ في ٤ - ١٩٤٦ منشور في
النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٧ « القسم الفرنسي » ص ٥
مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ١٠٣ تاريخ ٢٧-٥-١٩٤٤ منشور في
مجموعة الاجتهادات المختلطة - ج ١ ص ٣٢ رقم ٩٣ .
المحكمة الادارية العليا في مجلس الدولة ، القضية ٨١٦ سنة ١٩٥٨ ، جلسة ٢٥ - ٤ - ١٩٥٩
القاعدة « ١٠٤ » .

٣ - التظلم الى ذات الهيئة التي اصدرت القرار Le recours gracieux

ان قاعدة انقطاع الميعاد القانوني تطبق ايضاً في حالة التظلم الى ذات الهيئة التي اصدرت القرار . فهذا التظلم من شأنه ان يقطع الميعاد القانوني . ولكن يشترط لا انقطاع الميعاد القانوني ، ان يقدم التظلم ضمن المهلة القانونية لدعوى الالغاء^(١) . فالتظلم الذي ليس مقدماً ضمن هذا الشرط ، ليس من شأنه ان يقطع الميعاد القانوني^(٢) ، لان التظلم المذكور انما يحفظ المدة فقط ، ولا يبعثها من جديد . على ان الاجتهاد اللبناني اقتدى بالاجتهاد الفرنسي ، فأقر انقطاع الميعاد القانوني بالتظلم المتأخر عن مواعده ، اذا كان هذا التظلم محلاً لدراسة جديدة وجواب صريح من السلطة المختصة^(٣) .

-
- (١) مجلس الشورى السوري الاسبق ، قرار رقم ١٥ تاريخ ١٥/٣/١٩٤٣ قضية السيد عبد الستار الحناوي ؛ - قرار رقم ٨٧ تاريخ ١٢/٣/١٩٤١ قضية السيد احمد منصور ؛ - قرار رقم ١٢١ تاريخ ١٢/٢٤/١٩٤١ قضية السيد عبد الرزاق خباز .
- مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ٧٠ تاريخ ١٨ - ٥ - ١٩٣٥ منشور في مجموعة الاجتهادات اللبنانية المختلطة ج ١ ص ١٢ رقم ٤٠ .
- مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٤ - ٣ - ١٩٤٤ منشور في النشرة اللبنانية لعام ١٩٤٥ « القسم الفرنسي » ص ١١٨ ؛ - قرار مؤرخ في ١٦/٥/١٩٤٦ منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٧ « القسم الفرنسي » ص ٣ .
- (٢) مجلس الشورى السوري الاسبق ، رقم ٨٧ تاريخ ٢٠ - ٥ - ١٩٥١ قضية السيد جيل كباره ؛ - قرار رقم ٦٩ تاريخ ١٥ - ٤ - ١٩٤٢ ، قضية السيد عبدالغني اميري ؛ - قرار رقم ٦١ تاريخ ٦ - ٣ - ١٩٤٦ ، قضية صلاح الدين الشلي .
- مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار ٦٠ تاريخ ٤ - ٥ - ١٩٣٦ ، منشور في مجموعة اجتهادات المحاكم اللبنانية المختلطة ج ١ ص ٣٦ .
- (٣) مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٤ - ٣ - ١٩٤٤ ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٥ (القسم الفرنسي) ص ١١٨ ؛ - قرار مؤرخ في ٣ - ٦ - ١٩٤٦ منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٧ (القسم الفرنسي) ص ١١٨ ؛ - قرار مؤرخ في ٣ - ٦ - ١٩٤٦ ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٧ ، (القسم الفرنسي) ص ٥

ولا بد لنا هنا من ايراد الملاحظة التالية : ان انقطاع الميعاد القانوني بسبب التظلم الى الهيئة الرئيسية او التظلم الى ذات الهيئة التي اصدرت القرار ، لا يطبق الا مرة واحدة . وعلى هذا فان التظلم الثاني لا يقطع الميعاد القانوني من جديد^(١) ؛ وكذلك الحكم بشأن التظلم الى الهيئة الرئيسية بعد رد التظلم من قبل الهيئة التي اصدرت القرار .

اسباب وقف الميعاد القانوني Causes de suspension du délai légal

لقد استقر اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي على اعتبار ان القوة القاهرة توقف سير الميعاد القانوني . وقد اتجه مجلس الدولة المصري هذا الاتجاه في حكمه الصادر في ٥ ايار ١٩٥١ ، فقد اعتبر ان اعتقال المدعي في الطور .. يشكل قوة القاهرة توقف سريان الميعاد القانوني لدعوى الالغاء . وكذلك بالنسبة لطلب الاعفاء من الرسوم في الدعوى للفقير ، فقد قرر مجلس الدولة في حكمه الصادر في ٢٥ ايار ١٩٥٠ ، السنة الرابعة ص ٨٤١ ، ان طلب الاعفاء من الرسوم تمهيداً لرفع دعوى الالغاء ، من شأنه ان يوقف سريان الميعاد القانوني . ووقف المدة بسبب المعونة القضائية والقوة القاهرة مستقل عن الانقطاع بسبب التظلم الاداري ، اي ان طلب المعونة بوقف المدة ولو بعد رد التظلم .

الاسباب الاخرى لايقاف الميعاد القانوني

ولكن قانون مجلس الدولة الصادر برقم ٥٥ وتاريخ ١٢/٢/١٩٥٩ سكت عن الاسباب الاخرى لايقاف الميعاد القانوني ، كتقديم الدعوى الى محكمة غير مختصة . اما الاجتهاد اللبناني ، فقد اقتدى بالاجتهاد الفرنسي ، واعتبر ان تقديم الدعوى امام محكمة غير مختصة بوقف المدة حتى صدور قرارها بعدم الاختصاص ؛

(١) مجلس الشورى اللبناني المختلط قرار رقم ١ تاريخ ١٧ - ١٢ - ١٩٤٣ ، منشور بمجموعة اجتهادات المحاكم اللبنانية المختلطة ج ١ ص ٢ رقم ٣٩ .

وقد اخذ به مجلس الدولة الفرنسي خوفاً من ضياع حقوق المشتكين، نتيجة التباس الامر على المحامين الفرنسيين (الضليعين في القضاء الاداري) من جراء غموض التشريع وقواعد الاختصاص الممقدة .

٤ - عدم امكان اللجوء الى مراجعة قضائية اخرى

او شرط فقدان الدعوى الموازية

Absence de recours parallèle

يشترط في فرنسا ، اقبال دعوى الالغاء ، شرط رابع هو ان لا يكون بإمكان المدعي الحصول على حقه بدعوى قضائية اخرى غير دعوى الالغاء - اي ان لا يكون هناك لدى المدعي ، دعوى موازية لدعوى الالغاء .
وقد اخذ بهذا الشرط ، قانون المحكمة العليا السابقة في الاقليم السوري .

تعريف الدعوى الموازية

لقد عرف الاستاذ Bonnard الطعن الموازي بما يلي : يكون هنالك دعوى موازية لدعوى الالغاء - عندما توجد دعوى قضائية اخرى يمكن اللجوء اليها بطريق الدعوى المباشرة - لالغاء العمل غير المشروع أو منع تطبيقه .
فهذا التعريف يخرج :

اولاً - التظلم الاداري لانه مراجعة ادارية وليست قضائية ؛
ثانياً - دعوى تقدير مشروعية المقرارات الادارية - لانها ليست دعوى مباشرة .
فلا تحول اذن هذه المراجعات دون دعوى الالغاء .

اما الدعاوي الموازية التي تجعل دعوى الالغاء غير مسموعة ، فهي كل دعوى قضائية امام المحاكم القضائية او المحاكم الادارية غير قضاء الالغاء ، اذا كانت تؤدي الى نفس النتيجة التي يتوخاها المدعي من اقامة دعوى الالغاء .
وليس معنى ذلك ان دعوى الالغاء هي « دعوى احتياطية » ، لا تقام الا

- عند فقدان الفرد كل وسيلة أخرى لنيل حقه . فدعوى الالغاء هي دعوى اصلية لها موضوعها وهدفها واسبابها الخاصة . ثم ان شرط فقدان الدعوى الموازية انما وجد لحماية النظام العام المتعلق بتوزيع الاختصاصات القضائية ؛ اذ يجب ان لا تكون دعوى الالغاء سبباً في اجتذاب الدعاوي التي ليست من اختصاص قضاء الالغاء .

ولا يغر بن عن البال انه لا يمكن القول بوجود دعوى موازية ، الا اذا كانت هذه الدعوى تؤدي بالمدعي الى ذات النتيجة التي يتوخاها من دعوى الالغاء . وعلى هذا فاننا سنبحث فيما يلي الدعوى الموازية أمام المحاكم الادارية ، والدعوى الموازية أمام المحاكم القضائية - خلال المرحلتين . مرحلة ما قبل ٢٢ شباط ١٩٥٩ ، ومرحلة ما بعد ٢٢ شباط ١٩٥٩ .

١- مرحلة ما قبل ٢٢/٢/١٩٥٩

أ- الدعوى الموازية أمام المحاكم الادارية غير المحكمة العليا في الاقليم السوري المبدأ هو ان ترد دعوى الالغاء في كل مرة يستطيع المستدعي ان يلجأ الى المحاكم الادارية غير المحكمة العليا للحصول على حقه ، لأن قبول الدعوى في هذه الحال يشكل خرقاً لنظام الاختصاص . وعلى هذا كانت لا تسمع دعوى الالغاء ضد قرار فردي يقضي بتحديد ضريبة مباشرة ، لان الخلاف المتعلق بمثل هذه القضايا يعرض على محاكم خاصة هي اللجان الادارية ذات الصفة القضائية ، كالجائز ضريبة الدخل ، ولجان ضريبة التمتع وغيرها .

ولكن يجب أن نلاحظ هنا - ان عدم سماع مثل هذه الدعاوى لا يرد الا بالنسبة للدعاوى المقامة على مقررات فردية ، تقضي بتحديد الضريبة المطروحة على كل مكلف على حدة . أما دعاوى الالغاء المقامة على قرارات أو مراسيم تنظيمية غير مشروعة ، تضع مبدأ الضريبة بشكل عام ، فكانت تسمعها المحكمة العليا بملء الحق .

ب - الدعوى الموازية امام المحاكم القضائية

هنا أيضا كانت لاتسمع دعوى الالغاء ، إذ بسماها يضطرب نظام توزيع الاختصاص بين السلطات القضائية . ذلك هو الاجتهاد الاداري المستمر .

فلا تسمع دعوى الالغاء مثلا ضد قرارات ضابط الاحوال المدنية ، ولا ضد قرارات امين السجل العقاري فيما يتعلق بالملكية (مجلس الشورى السوري السابق قرار رقم ١٠٧ تاريخ ١٣/٥/١٩٤٤ قضية السيد فرج مروج) ، لان الفصل في هذه المنازعات هو من اختصاص المحاكم القضائية . وكذلك كانت لاتسمع دعوى الالغاء ضد الاعمال التي تتعلق بتنفيذ عقود الادارة الثنائية الطرف (مجلس الشورى السوري السابق ، قرار رقم ٩٠ تاريخ ٢٠/٥/١٩٤٢ ، قضية الحاج عبد الله الاسود) ، ولا ضد مقررات تحصيل الضرائب غير المباشرة مجلس الشورى السوري السابق ، قرار رقم ١٥١ تاريخ ٢١/٥/١٩٤٦ ، قضية السيد هلال حامدة) . على أن القرارات أو المراسيم التنظيمية التي تضع مبدأ الضريبة غير المباشرة ، كانت تسمع دعوى الالغاء ضدها ، لانها لم تكن من اختصاص القضاء العادي .

وكذلك كانت لاتسمع دعوى الالغاء ضد الاعمال التي تتعلق بتنفيذ عقود الادارة الثنائية الطرف الخاضعة للحقوق الخاصة^(١) ، ولا ضد مقررات تحصيل الضرائب غير المباشرة^(٢) . على أن القرارات أو المراسيم التنظيمية التي تضع مبدأ الضريبة غير المباشرة بشكل عام ، كانت تسمع دعوى الالغاء ضدها ، لانها ليست من اختصاص القضاء العادي .

(١) مجلس الشورى السوري السابق ، قرار رقم ٩٠ تاريخ ٢٠/٥/١٩٤٢ قضية عبد الله الاسود .

(٢) مجلس الشورى السابق قرار رقم ١٥١ تاريخ ٢٢/٥/٩٤٦ ، قضية السيد هلال حامدة .

٢ - موحلة مابعد ٢٢ شباط ١٩٥٩

هذا كله الى ان صدر قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ . فلم يشترط هذا القانون هذا الشرط ، على اعتبار ان اختصاصات هذا المجلس بحسب القانون رقم ٥٥ ، هي اختصاصات بمنوحة له بطريق التعداد وعلى سبيل الحصر ، فلا مجال لوضع مثل هذا الشرط لمنع اجتذاب الدعاوى التي ليست من اختصاص مجلس الدولة .

على ان حالات الدعوى الموازية ، وان كانت فادرة الوقوع ، فليست مستحيلة ، فقد ترفع الدعوى الى محكمة القضاء الاداري بطلب الغاء قرار صادر عن اللجنة البدائية لضريبة ربيع العقارات والعرضات في الاقليم السوري .

٥ - التنظيم الاداري

لقد اوجب قانون مجلس الدولة التنظيم في بعض الحالات ، قبل اقامة دعوى الالغاء ، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التنظيم ، والا ترد دعوى الالغاء شكلاً . فقد نصت المادة / ١٢ من قانون مجلس الدولة على ان :

« لا تقبل الطلبات ... المقدمة رأساً بالغاء القرارات الادارية المنصوص عليها في البندين (ثالثاً) و (رابعاً) عدا ما كان منها صادراً من مجالس « تأديبية ، والبندين (خامساً) من المادة ٨ ، وذلك قبل التنظيم منها الى الهيئة الادارية التي اصدرت القرار ، او الهيئات الرئيسية وانتظار « المواعيد المقررة للبت في هذا التنظيم .

« وتبين اجراءات التنظيم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس الجمهورية . »
والطلبات المنصوص عليها في البنود المذكورة اعلاه هي :

- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة او الترقية او بمنح علاوات ،
- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات النهائية

للسلطات التأديبية .

- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات الادارية الصادرة باحالتهم الى المعاش او الاستيداع او فصلهم عن غير الطريق التأديبي .
ويختلف هذا التظلم (الاجباري) « عن التظلم الاختياري الذي مجتناه في مبحث الميعاد القانوني لدعوى الالغاء .

هذا ولم يصدر بعد قرار من رئيس الجمهورية ببيان اجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه . وما نظن ان هذه الاجراءات تخرج عن الاجراءات السابقة التي كانت مرعية في عهد القانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، وهي :

ان يقدم الموظف التظلم الى الوزير المختص مقابل اصال ، او بكتاب مضمون (موصى عليه) مصحوب بعلم وصول . ويجب ان يشتمل التظلم على اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه ، وتاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره أو اعلان المتظلم به ، وموضوع القرار والاسباب التي بني عليها . ويرفق به المتظلم ما يرى تقديمه من مستندات .

ويتلقى هذه التظلمات في كل وزارة موظف أو أكثر برقم مسلسل في سجل خاص يبين فيه تاريخ تقديمها ، ويسلم المتظلم ايضاً مبيناً فيه رقم التظلم وتاريخ تقديمه في حالة تقديم التظلم من قبل المتظلم بالذات ، او يرسل اليه الاصال بطريق البريد المضمون (الموصى عليه) .

وتبلغ التظلمات فور وصولها الى الجهة التي اصدرت القرار المتظلم منه . وعليها أن تبدي رأياً في التظلم ، ويرفق به جميع الاوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع . وبعد ذلك يرفع التظلم الى الوزير في ميعاد لا يتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم التظلم .

اما فحص التظلمات ، فيجري من قبل مفوضي الدولة بالوزارات والمصالح أو من يندبهم الوزراء لهذا الغرض .

وقد اوجب القانون أن يبت بالتظلم خلال مدة ستين يوماً من تاريخ تقديم التظلم . فاذا انقضت هذه المدة ، ولم يبت بالتظلم ، جاز حينئذ للمتظلم ان يرفع دعوى الالغاء الى مجلس الدولة ، لان مرور ستين يوماً على تاريخ تقديم التظلم دون البت به ، يعتبر بمثابة قرار ضمني بالرفض .

وبعد الفصل بالتظلم ، يبلغ المتظلم نتيجةه بكتاب مضمون (موسى عليه) . فاذا كان الرد بالرفض ، جاز للمتظلم حينئذ ان يرفع دعوى الالغاء طعنًا فيه الى مجلس الدولة . وقد اشترط القانون في حالة الرد بالرفض ، أن يكون الرد مسبباً .

٦ - اصول تقديم الدعوى

تقدم دعوى الالغاء الى قلم كتاب المحكمة المختصة بعريضة موقعة من محام مقيد بمجدول المحامين المقبولين امام مجلس الدولة .

ويجب أن تشتمل العريضة على مايلي :

١ - أسم المدعي ولقبه ومهنته ، ومحل اقامته واسم المحامي الذي عينه ، واسم الدائرة المدعى عليها ؛

٢ - رقم القرار المطعون فيه وتاريخه ؛

٣ - موضوع الطلب وتاريخ التظلم من القرار ان كان مما يجب التظلم منه ، ونتيجة التظلم ؛

٤ - مجمل النقاط التي يستند اليها ؛

٥ - المطالب وتتلخص عادة بطلب الحكم بالغاء القرار المطعون فيه ؛

٦ - بيان بالوثائق المرفقة بالدعوى وهي عادة :

أ - صورة أو ملخص عن القرار المطعون فيه - واذا كان القرار المطعون

فيه ، قراراً ضمنياً بالرفض ، فيرفق بالعريضة إيصال من المرجع المختص الذي
قدم اليه التظلم ؛

ب - عدد كاف من صور العريضة والمذكرة ، وحافظة المستندات ؛

ج - إيصال يثبت دفع الرسوم ؛

د - صك توكيل المحامي الذي عينه المدعى ؛

وفي كل الاحوال ينبغي أن تتضمن الدعوى جميع الطلبات دفعة واحدة ،
اذ لا تقبل الطلبات الاضافية ، الا اذا قدمت ضمن الميعاد القانوني للطعن .

* * *

الفصل الثالث

حالات الالغاء

Les cas d'ouverture du recours

ان توفر الشروط الشكلية التي بحثناها في دروسنا السابقة - يؤدي الى سماع الدعوى ، اي الى قبولها شكلاً من قبل قضاء الالغاء ، ولكنه لا يكفي للحكم بالغاء القرار الاداري المطعون فيه ، مالم يكن هذا القرار مشوباً بأحد العيوب الآتية :

أ- عدم الاختصاص ،

ب- وجود عيب في الشكل ،

ج - مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها و تأويلها ،

د - اساءة استعمال السلطة .

فهذه العيوب الاربعة هي حالات الالغاء - أي الاسباب القانونية التي تبرر الغاء القرار الاداري المطعون فيه .

وسنبحث فيما يلي كلا من هذه الحالات بالتفصيل .

١ - الحالة الاولى

عدم الاختصاص

L'incompétence

عدم الاختصاص هو عدم الاهلية القانونية لاتخاذ قرار اداري معين ، وهو ناشيء عن تجاوز الحدود التي رسمتها القوانين لنشاط السلطات الادارية المختلفة ، سواء من ناحية الموضوع *Ratione materiae* ، او من حيث المكان *Ratione loci* ، او من حيث الزمان *Ratione temporis* . فاذا تجاوزت السلطة الادارية هذه الحدود القانونية ، كان عملها مشوباً بعدم الاختصاص . وعدم الاختصاص يكون ، بحسب الحال ، اما موضوعياً او مكانياً او زمانياً .

١- عدم الصلاحية الزمانية

l'incompétence ratione temporis

ليس للاشخاص الاداريين الا سلطات محدودة في الزمان ، وهذا معناه ان ليس للاشخاص المذكورين ان يمارسوا سلطاتهم الا في زمن محدود (مدة الوكالة الانتخابية بالنسبة للمجالس الادارية ، او مدة الوزارة بالنسبة للوزير ، او المدة التي يقضيها الموظف في الوظيفة قبل ان ينقل او يرفع او يحال الى المعاش الخ . .) فخارج هذه الحدود الزمانية ، يعتبر نشاط الشخص الاداري مشوباً بعدم الصلاحية الزمانية *Incompétence ratione temporis* ، وقابلاً للالغاء (مجلس الدولة الفرنسي ، قرار مؤرخ في ٣٠ حزيران ١٩٣٠ قضية Association des bibliothécaires français منشور في مجموعة دالوز ١٩٣٢ - ٣ - ٢٥) .

٢ - عدم الصلاحية المكانية

l'incompétence ratione loci

عدم الصلاحية المكانية هو افتئات شخص اداري على سلطة شخص اداري آخر من ذات النوع وذات الدرجة ، حينما يمارس سلطاته خارج الحدود المكانية لوظيفته .

على أن عدم الصلاحية المكانية نادرة الوقوع جداً ؛ فالاشخاص الاداريون على وجه العموم ، واقفون على حدود منطقة عملهم . ولكننا نستطيع أن نستعير من الاجتهاد الاداري الفرنسي المثال التالي على عدم الاختصاص المكاني: اتخذ رئيس احدى البلديات قراراً تنظيمياً لتطبيقه ضمن دائرة المحطة ، مع ان سلطة التنظيم ضمن دائرة المحطات في فرنسا تعود الى المحافظ حصراً^(١) .

٣ - عدم الاختصاص الموضوعي

l'incompétence ratione materiae

عدم الاختصاص الموضوعي هي النوع الاكثر شيوعاً ، وينقسم الى قسمين: غصب السلطة وعدم الاختصاص البسيط .

١ - غصب السلطة : *l'insurpation de pouvoir*

غصب السلطة - وهو اخطر حالات عدم الاختصاص - يقع في الحالتين التاليتين :

(١) مجلس الدولة الافرنسي ، قرار مؤرخ في ٢١ شباط ١٩١٩ قضية Caille ذكره الاستاذ فالين في كتابه : « Manuel Elémentaire de droit administratif » الطبعة الثالثة ص ١١٩

- اذا صدر القرار من قبل شخص ليس له أية صفة عامة ؛

- اذا كان فيه خرق لمبدأ فصل السلطات .

آ- القرارات المتخذة من قبل شخص ليست له أية صفة عامة

ان غضب السلطة في هذه الحالة ظاهر بين . وعدم الاختصاص هنا لا يعيب صحة القرار فقط ، بل يجعله منعماً ؛ وبتعبير آخر ان القرار المطعون فيه من هذه الناحية ليس قابلاً للإلغاء ، لانه غير موجود أصلاً ولا حاجة للإلغاء .

فهل يعني ذلك أن غضب السلطة - في هذه الحالة - لا يشكل حالة من حالات الإلغاء ، ولا يبرر إقامة دعوى الإلغاء ؟ لا الاجتهاد الاداري السوري ولا الاجتهاد المصري قبل الوحدة ، ولا الاجتهاد اللبناني يضع بين أيدينا جواباً على هذا السؤال ، لان هذه الحالة لم تعرض على القضاء في هذه البلاد . على ان المنطق يقضي علينا باتباع الاجتهاد الافرنسي القائل بسماع دعوى الإلغاء في مثل هذه الحال ، ولكن قاضي الإلغاء لا يلغي القرار المطعون فيه ، بل يكفي بان يعلن بطلانه من أساسه وألاً مفعول له (مجلس الدولة الافرنسي ، قرار مؤرخ في ١٠-١-١٩٠٨ قضية legouez منشور في مجموعة lebon ص ٩) .

ب - خرق مبدأ فصل السلطات

الشكل الآخر لغضب السلطة هو أن تفتتت السلطة الادارية على اختصاصات السلطة التشريعية أو السلطة القضائية ، غير عابئة بمبدأ فصل السلطات . وقد ألغى مجلس الشورى السوري السابق - بسبب غضب السلطة القضائية - كثيراً من القرارات الادارية ، كقرار المحافظ الذي يفصل في قضية تتعلق بحق الملكية (مجلس الشورى السوري السابق ، قرار رقم ١٥ تاريخ ٢٢-١-١٩٤٦) ، أو بحق الارتفاق^(١) ، وقرار رئيس البلدية الذي يقضي بإغلاق إحدى المطاحن ،

(١) مجلس الشورى السوري السابق ، قرار رقم ١٠٥ تاريخ ١٠ - ٦ - ١٩٤٢

السيد خالد منصور .

لأن هذه القضايا كلها من اختصاص المحاكم القضائية بحسب التشريع النافذ^(١). وقد ألغى المجلس المذكور أيضاً بسبب غصب السلطة التشريعية ، قرار رئيس البلدية الذي يحدد سعر الليرة العثمانية الذهبية ، لأن هذا التحديد يعود للسلطة التشريعية حصراً^(٢) ؛ كما ألغت المحكمة العليا السابقة في الاقليم السوري قرار المحافظ القاضي بفرض عقوبة تأديبية شديدة على أحد الموظفين ، لأن فرض العقوبات الشديدة يعود الى مجلس التأديب (المحكمة العليا السابقة ، قرار رقم ٦٥ تاريخ ٥ آب سنة ١٩٥١) .

٢- عدم الاختصاص البسيط l'incompétence simple

سندرس تحت هذا العنوان عدم الاختصاص الذي يقع ١- فيما بين سلطة المناقشة وسلطة التنفيذ ٢- فيما بين السلطة العليا والسلطة الدنيا .

أ- التجاوز في الاختصاص ما بين سلطة المناقشة وسلطة التنفيذ

Empiètements entre le délibérant et l'exécutif

لئن كان القانون قدوزع الاختصاصات ما بين السلطة المناقشة وسلطة التنفيذ ، الا ان هذا لايجول في بعض الاحيان دون تجاهل هذا التوزيع ، ودون تجاوز احدى هاتين السلطتين على وظيفة الاخرى ، كأن يقرر المجلس البلدي اتخاذ تدابير ضابطة هي من اختصاص سلطة التنفيذ بحسب التشريع القائم ، أو كأن يتخذ رئيس البلدية قراراً بتعديل تعرفه الرسوم البلدية رغم أن هذا العمل هو من اختصاص المجلس البلدي .

ب- التجاوز في الاختصاص ما بين السلطة الدنيا والسلطة العليا

هذه الحالة هي الأكثر شيوعاً ، وان كانت الامثلة التي أعطانا اياها مجلس

(١) مجلس الشورى السوري السابق ، قرار رقم ١٩٢ تاريخ ١٠/٧/١٩٤٦ ، قضية السيد عمر على .

(٢) مجلس الشورى السوري السابق قرار رقم ١٢ تاريخ ٢٤ تموز ١٩٤١ ، قضية السيد بهجة الاسطواني وشركاه .

الدولة عن الحالة المذكورة - قليلة . والتجاوز في الاختصاص أما ان يقع من سلطة دنيا على سلطة عليا أو بالعكس .

ومن امثلة التجاوز الواقع من سلطة دنيا على اختصاص السلطة العليا

- ان يقرر رئيس بلدية ما احالة موظف من موظفي الدولة - موضوع تحت تصرفه - على التقاعد ، رغم أن احالة هذا الموظف على التقاعد يجب ان تجري بمرسوم جمهوري ، (مجلس الشورى ، قرار رقم ٨ تاريخ ١٩٤٦/١/٢٣ ، قضية السيد احمد حافظ) ؛

- او ان يقرر قائد الدرك العام رفض تسجيل أحد الضباط في جدول الترفيع ، رغم ان هذا التدبير هو من صلاحية رئيس مجلس الوزراء ^(١) بحسب التشريع القائم آنذاك .

في هذه الحالة يكون القرار المطعون فيه قابلاً للالغاء بدون جدل .

ومن امثلة التجاوز الواقع من سلطة عليا على اختصاص السلطة الدنيا

ان يقرر الوزير تعيين موظف من المرتبة السابعة ، رغم ان هذا التعيين هو من صلاحية الامين العام عملاً بقانون الموظفين الاساسي في الاقليم السوري .

فما هو نصيب القرار المطعون فيه ، في هذه الحالة ؟

هناك رأيان :

الرأي الاول : يقول بمشروعية القرار عملاً بالقاعدة التي تقول : من يستطيع

الاكثر يستطيع الاقل Qui peut le plus peut le moins .

الرأي الثاني : يقول بعدم مشروعية القرار باعتبار ان الاختصاص من النظام

العام - وهذا هو رأى ديوان المحاسبات في الاقليم السوري .

(١) مجلس الشورى السوري السابق ، قرار رقم ١٠٧ تاريخ ١٩٤٦/٤/٢٤ قضية

السيد عبد الرزاق قولي .

وتؤيد هذا الرأي المحكمة الادارية العليا في مجالس الدولة ، وقد جاء في اجتهاد صدر عنها في القضية ٣٢٠ لسنة ٣ القضائية في جلسة ١٩٥٩/٦/٢٧ ، القاعدة (١٣٣) : « ان الاختصاص الذي يتحدد بقانون لا يجوز النزول عنه او الانابة فيه الا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون ، كما لو كان ثمة قانون يرخص في التفويض (١) » .

تلك هي حالات عدم الاختصاص ، وهي على درجات متفاوتة في الخطورة ، غير انه لا يجوز لنا أن نستنتج من هذا التفاوت ان هناك عدم اختصاص مطلق *Incompétence absolue* وعدم اختصاص نسبي *Incompétence relative* . فعدم الاختصاص مهما كان نوعه هو من المسائل التي تتعلق بالنظام العام *l'Ordre public* ؛ وهذا يعني ان قضاء الالغاء يستطيع بملء الحق ومن تلقاء ذاته - ان يلغى القرار المطعون فيه لصدوره عن سلطة غير مختصة ، ولو لم يترأخ الطرفان هذه الناحية من الدعوى .

(١) على ان هناك حلا وسطاً نستطيع ان نلخصه فيما يلي : اذا وقع التجاوز من قبل السلطة العليا على السلطة الدنيا ، يجب التفريق بين حالتين : الحالة الاولى هي ان يكون القرار قد صدر عن السلطة العليا دون اقتراح من السلطة الدنيا ؛ ففي هذه الحالة يكون القرار معرضاً للالغاء .

والحالة الثانية هي ان يكون القرار قد صدر عن السلطة العليا بناء على اقتراح السلطة الدنيا . ففي هذه الحالة يمكن تطبيق القاعدة التي تقول : من يستطيع الاكثر يستطيع الاقل ، واعتبار القرار موضوع البحث متروعا من هذه الناحية .

٢ - الحالة الاولى

عيب الشكل

Le Vice de forme

ان القوانين - حينما تعطي الاشخاص الاداريين بعض السلطات - تجعل غالباً ممارسة هذه السلطات خاضعة لبعض الاجراءات او المعاملات الشكائية. والقوانين اذ تفرض هذه الاجراءات ، ترمي الى هدفين اثنين : صالح الادارة من جهة ، وضمان حقوق الافراد من جهة اخرى ، - لان اتباع الاجراءات المذكورة يؤدي الى اجتناب القرارات المرجحة التي تكون عادة اما خاطئة او ظالمة .
فقواعد الشكل هي اذن - مبدئياً - من النظام العام ، ويتفرع عن ذلك الملاحظتان التاليتان :

آ - لما كانت قواعد الشكل المذكورة .. وضعت في سبيل الصالح العام L' intérêt public ، فكل قرار يتخذ خلافاً لها يكون باطلاً ، ولو لم يقض بذلك نص صريح - اذ لا تنطبق في الحقوق الادارية القاعدة القائلة (لا بطلان بدون نص) .

ب - كان يجب ان يكون هنالك بطلان مطلق وسبب للإلغاء في كل مرة تهمل او تخالف قاعدة من قواعد الشكل ؛ ولكن الواقع خلاف ذلك ، فلا يؤدي اهمال الاجراءات الشكائية الى الغاء القرار المطعون فيه الا ضمن

الشرطين الآتين :

- اذا كانت هذه الاجراءات منصوصاً عليها في القوانين أو اللوائح (أي الانظمة) ،
- اذا كانت اساسية ، أي ضرورية لصحة القرار المطعون فيه .

١ - مخالفة الاجراءات التي نصت عليها القوانين او اللوائح (اي الانظمة)

La Violation des formalités prescrites par la loi ou les règlements

لاتؤدي مخالفة الاجراءات الى الغاء القرار المطعون فيه مالم تكن هذه الاجراءات منصوصاً عليها في القوانين او اللوائح . وهذه القاعدة التي كان طبقها مجلس الشورى السوري السابق والمحكمة العليا السابقة في اجتهاداتها العديدة^(١) - انما تقصد بكلمة « اللوائح » اللوائح الملزمة قانوناً - أي اللوائح التي صدرت عن شخص اداري متمتع بالسلطة التنظيمية ، وفي موضوعات داخلية ضمن حدود اختصاصه . فعلا بهذه القاعدة لا تعتبر باطلة القرارات المتخذة خلافاً للاجراءات التي نصت عليها البلاغات او التعليمات الوزارية ، ذلك لان البلاغات والتعليمات ليست لوائح (انظمة) ، وليس لها سوى طابع الارشادات البسيطة . اما مخالفة الاجراءات التي نص عليها قرار تنظيمي صادر عن رئيس الدولة أو المحافظ أو رئيس البلدية في موضوعات داخلية ضمن اختصاصهم - فقد تؤدي الى الغاء القرار المشوب بها .

(١) مجلس الشورى الاسبق ، قرار رقم ٣١ تاريخ ٢٥-٢-٩٤٢ قضية السيد محمود جمال ، - قرار رقم تاريخ ٣ - ٤ - ١٩٤٦ قضية السيد عوني القضائي : - قرار رقم ١٩٦ تاريخ ٢٤ - ٦ - ١٩٤٦ ، قضية السيد عوني عزام .
المحكمة العليا السابقة قرار رقم ٢٩ تاريخ ٢-٥-١٩٥١ قضية السيد محمد حسن ؛ - قرار رقم ٣٤ تاريخ ١٢ - ٥ - ١٩٥١ قضية السيد عبد الجليل الجندي ؛ - قرار رقم ١٦٢ تاريخ ٩ - ١٢ - ١٩٥١ قضية السيد رشدي الجاني ؛ - قرار رقم ١٦٣ تاريخ ١٢٠ - ٥ - ١٩٥١ قضية السيد احمد الحلو .

٢ - مخالفة الاجراءات الجوهرية

La Violation des formalités substantielles

لا يكفي ان تكون الاجراءات المهمة منصوصاً عليها في القوانين واللوائح ، بل لابد لها ايضاً ، كما تؤدي الى الغاء القرار الاداري ، من ان تكون جوهرية ، اي ان تكون ضرورية لصحة القرار ، اذ لا يجوز ان تتعرض الاعمال الادارية للبطلان لمخالفات شكلية تافهة ، فقد يحول ذلك دون قيام السلطة الادارية بأعمالها على الوجه الاكمل والاعجل ، ويجعلها اكثر تباطؤاً مما هي عليه الان ، وهذا ليس من مصلحة الادارة ولا من مصلحة الافراد . ولذلك استلزم الاجتهاد الاداري لالغاء القرار المطعون فيه - ان تكون المخالفة متعلقة بالاجراءات الجوهرية .

واليك بعض الامثلة على الاجراءات التي تعتبر جوهرية او اساسية :

آ - الرأي الاستشاري المسبق او الموافقة المسبقة التي تشترطها القوانين لصحة بعض القرارات ^(١) ؛

ب - التحقيقات والتدقيقات الادارية التي يشترطها القانون لاجل القيام ببعض الاعمال ^(٢) ؛

(١) مجلس الشورى السوري الاسبق ، قرار رقم ٩٠ تاريخ ٣ - ٤ - ١٩٤٦ ، قضية السيد محمود صبري المدعي ؛ - قرار رقم ٩١ تاريخ ٣ - ٤ - ١٩٤٦ : هذان القراران انيا قرار وزير الداخلية الذي يقضي بتسريح افراد الشرطة - لعدم استناده الى مطالعة مدير الشرطة العام .

(٢) مجلس الشورى السوري الاسبق ، قرار رقم ٢٠٢ تاريخ ١٠ - ٧ - ١٩٤٦ ، قضية السيد جودة عاكف وشركائه ، - قرار رقم ١٠٦ تاريخ ٢٤ - ٤ - ١٠٤٦ ، قضية السيد سعيد يوسف عزام .

ج - الانذارات التي يجب ان تسبق بعض المقررات .. لاجبار ذوي العلاقة وحشهم على تقديمهم بياناتهم^(١) ؛

د - مدد النشر فيما يتعلق بالمناقصات ومسابقات التوظيف ؛

هـ - تعليل بعض المقررات الادارية (مجلس الشورى قرار رقم ٤٤ تاريخ ١٩٤٤/١/٢٠) ؛

و - التصريح بالنفع العام في مراسيم الاستملاك (قرار مجلس الشورى السوري رقم ٣ تاريخ ١٩٤٤/١/٥) .

ز - القواعد المتعلقة بتشكيل المجالس الادارية المحلية وبمناقشتها^(٢) .
فكل هذه الاجراءات تعتبر جوهرية ، فاذا أهملت احداها او طبقت تطبيقاً سيئاً ، يكون القرار الاداري قابلاً للالغاء .

اما المعاملات الشكلية الاخرى ، فليست ملزمة للادارة تحت طائلة الالغاء ، كالمعاملات التي ليس لها سوى طابع الارشاد ، او التي لا تأثير لها على صحة المقررات الادارية . فالمناقشة الصادرة عن مجلس اداري محلي لا تكون قابلة للالغاء لمجرد كتابة ضبط الجلسة من قبل كاتب غير الذي عينه القانون ، لأن هذه المخالفة لا تأثير لها على المناقشة .

فـ هذا التمييز بين الاجراءات الجورية وغير الجوهرية يبين لنا بوضوح الطابع النسبي للبطلان الناشئ عن عيب الشكل ، فهذا الطابع يجنب الادارة شكليات غير معقولة ، ولهذا لانرى مانعا من اتباع الاجتهاد الافرنسي الاداري

(١) مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٦ - ٧ - ١٩٤٦ منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٥ القسم العربي ص ٣٥٢ .. مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٢٩ تاريخ ٣١ - ٥ - ١٩٤٤ .

(٢) مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٩ - ١٠ - ١٩٤٤ ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٥ « القسم العربي » ص ١٩٨ .

الذي يقول : يمكن تغطية عيب الشكل باستكمال النواقص بعد صدور القرار الإداري في إحدى هاتين الحالتين .

١ - إذا كان لم يفت الاوان بعد ، ٢ - برضاء ذوي العلاقة فيما إذا كانت الشكليات موضوعة لمصلحتهم ؛ وكذلك يمكن اهمال عيب الشكل في كل مرة يستحيل فيها ماديا اجراء المعاملات الشكلية المطلوبة ، أما بسبب المدعي أو بسبب قوة القاهرة .

٣ - الحالة الثالثة :

إساءة استعمال السلطة

Le détournement de pouvoir

ان السلطات لم تمنح في الاصل للأشخاص الإداريين إلا لمارسوها في غاية معينة ، فإذا ابتعدت السلطات عن هذه الغاية ، كانت أعمالها مشوبة بإساءة استعمال السلطة ومعرضة للإلغاء .

فهذا المؤيد ضروري للسببين الآتيين :

١ - انه ضروري لمراقبة الاعمال الادارية ذات الظاهر المشروع الذي يخفي وراءه غايات ودوافع غير شرعية ؛
٢ - انه ضروري ، لانه لا يكفي لشرعية العمل الإداري - ان يكون منطبقا على القانون - بنصه الظاهر - ، بل لابد من انطباقه على روح القانون ايضاً ؛ ولا يكون العمل موافقاً لروح القانون - وبالتالي مشروعاً ، اذا كان قد اتخذ لغير الغاية التي ارادها القانون .

أما الغاية التي يجب ان يتوخاها الشخص الاداري ليتجنب سوء استعمال السلطة فهي :

- ١ - المصلحة العامة وصالح المرفق العام ؛
 - ٢ - الغاية التي من اجلها منح السلطة .
- وعلى هذا ، فاننا نستطيع ارجاع اسباب اساءة استعمال السلطة الى قسمين كبيرين وهما :
- ١ - اساءة استعمال السلطة لتوخي غاية غريبة عن المصلحة العامة ، وبالتالي غريبة عن النشاط الاداري ^(١) ؛
 - ٢ - اساءة استعمال السلطة لتوخي غاية ليست غريبة عن النشاط الاداري ، ولكنها غير الغاية التي ارادها القانون .

١ - اساءة استعمال السلطة لتوخي غاية غريبة عن نشاط الادارة

Détournement de pouvoir dans un but étranger
à l'activité administrative

١ - الغاية السياسية او الغاية الدينية Le but politique ou religieux

هاتان الغايتان غريبتان عن النشاط الاداري ، لذلك فان القرارات التي تتخذ لمثل هذه الغاية ، تكون مشوبة باساءة استعمال السلطة ومعرضة للالغاء : كتسريح الموظف لسبب ديني ، أو اسبب ميوله السياسية التي تختلف عن ميول رئيسه ، أو لانه لم يساعد شخصية معينة اثناء الانتخابات . على ان لهذه القاعدة بعض الاستثناءات ، حيث يجوز تسريح بعض الموظفين كالحفاظين ومدراء المناطق وغيرهم لاسباب سياسية ، دون اساءة استعمال السلطة ، لان هؤلاء الموظفين هم موظفون سياسيون ويجب عليهم تنفيذ سياسة الحكومة القائمة .

(١) المحكمة العليا السابقة قرار رقم ٤٩ تاريخ ٢٣ - ٥ - ٩٥١ ، قضية السيد يوسف نقولا الخوري

على ان التشريع القائم في الجمهورية العربية المتحدة قد ألغى جميع الاحزاب
كما حرم الاشتغال بالسياسة ...

٢ - الغاية او المصلحة الاقتصادية او المالية

L , intérêt économique ou financier

وكذلك لا يجوز للادارة استعمال سلطة الضابطة le pouvoir de police لغاية اقتصادية أو مالية . فهذه السلطة لم تمنح للادارة إلا لاستعمالها في سبيل المصلحة العامة - وذلك لتأمين النظام العام l'ordre public من جهة ، وحفظ الملك العام conservation du domaine public وتأمين الانتفاع به من قبل الجميع من جهة اخرى . وعلى هذا ، فان الادارة تسيء استعمال سلطتها اذا هي الغت طريقاً عاماً لتوفير نفقات اصلاحه ، او سحبت رخصة مجانية لشغل الطريق ، لاشيء سوى اخضاعها لرسم جديد .

٣ - المصلحة الخاصة l'intérêt privé

اساءة استعمال السلطة في سبيل المصلحة الخاصة ، اما ان تتوخى المصلحة الشخصية لمصدر القرار ، أو المصلحة الخاصة لبعض الافراد او الاشخاص ، او المصلحة الخاصة للادارة . فقد ألغى مجلس الشورى اللبناني قرار التخطيط الصادر عن المجلس البلدي ، لانه اتخذ - لا في سبيل المصلحة العامة - بل في سبيل مصلحة بعض افراد هذا المجلس ^(١) . وكذلك فانه اعتبره عمل الادارة مشوباً باساءة استعمال السلطة ، اذا سحبت رخصة شغل الملك العام الممنوحة لشركة ماء ، واعطتها فيما بعد لاحد الشركاء في هذه الشركة - ليمكن هذا الشريك من الضغط على شركائه الآخرين اثناء تصفية الشركة ^(٢) . اما اساءة استعمال السلطة

(١) مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٩ - ١٠ - ١٩٤٤ منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٥ « القسم العربي » ص ١٩٨ .

(٢) مجلس الشورى اللبناني « المختلط » ، قرار رقم ٢ تاريخ ٢ - ٤ - ١٩٣٢ منشور في مجموعة اجتهادات المحاكم اللبنانية المختلطة ، الجزء الاول ص ٣٧ رقم ١٠٤

في سبيل مصلحة الادارة الخاصة ، فنجدها في المثال التالي : صادرت الادارة مواد غذائية موجودة في مخزن تجاري - بحجة فقدان المواد المذكورة في المدينة - بينما كانت المواد الغذائية موجودة بكثرة في الاسواق ، وقد تبين لمجلس الشورى اللبناني من ملف القضية ، ان هذه المصادرة لم تجر الا للضغط على الشركة للرجوع عن تعاقد حبي مختلف عليه بينها وبين الادارة (١).

ولا بد لنا هنا من ابداء الملاحظة التالية : لا يمكن ان تكون المصلحة الخاصة سبباً في الغاء القرار المطعون فيه ، الا اذا كانت هي العامل أو الدافع الرئيسي للقرار المطعون فيه ؛ اما اذا كان الدافع المصلحة العامة ، ولكن نشأ عنها نفع للأفراد ، فهذا لا يمنع من شرعية العمل الإداري (٢).

٢- اساءة استعمال السلطة الناشئة عن توخي غاية ليست غربية عن النشاط الإداري

Le détournement de pouvoir dans un but non étranger a l'activité administrative

ليست الادارة مخيرة - في ممارستها سلطتها - ان تتوخى اى هدف كان غير الذي عينه القانون - حتى ولو كان الهدف المذكور يتصل بالمصلحة العامة .
غير أن الادارة كثيراً ما تتحرر من هذا القيد ، اما باساءة استعمال السلطة البسيطة ، او باساءة استعمال قواعد الاختصاص ، او باساءة استعمال قواعد الاصول .

١- سوء استعمال السلطة البسيط *usage détourné pur et simple*
ان هذا النوع من اساءة استعمال السلطة يوجب الالغاء، لان السلطة استعملت

(١) مجلس الشورى اللبناني (المختلط) قرار رقم ١٨ و ١٩ تاريخ ١٩٤٤/٤/٢٢ منشور في مجموعة اجتهادات المحاكم اللبنانية المختلطة الجزء الاول س ٤٨ رقم ٤٤ .
(٢) مجلس الشورى اللبناني « المختلط » قرار رقم ١٠ تاريخ ٢٦ - ٤ - ١٩٤٠ منشور في مجموعة اجتهادات المحاكم المختلطة اللبنانية - الجزء الاول ، س ٤٨ رقم ١٠٨ .

في غير الحالات والموضوعات التي نص عليها القانون ، فالمحافظ يرتكب عيب سوء استعمال السلطة البسيط ، اذا هو مارس السلطة الوصائية - لا لمراقبة النشاط البلدي - بل للضغط على البلدية لاتخاذ تدبير سياسي يراه ضروريا .

٢- التحايل في استعمال قواعد الاختصاص

usage détourné par incompétence

ان هذا الشكل من اساءة استعمال السلطة خطير جداً ، فهو يخفي وراء ظاهر مشروع ، عملاً غير مشروع - تحايلاً على قواعد الاختصاص . فالمحافظ الذي يبطل عقد الايجار المتعلق باملاك البلدية الخاصة ، يرتكب في آن واحد .

أ- عيب سوء استعمال السلطة ، لان السلطة الوصائية استعملت هنا في غير الحالات والموضوعات التي نص عليها القانون ؛

ب- وعيب غصب السلطة ، لان فسخ عقود الايجار يعود للمعالم العادية حصراً .

٣- التحايل في استعمال قواعد الاصول

ان هذا الشكل من اساءة استعمال السلطة ، يراد من ورائه اخفاء عمل غير مشروع ، تحايلاً على القانون الذي يفرض اتباع بعض الاجراءات والاصول . فالغاء الوظيفة والاستقالة حكماً كثيراً ما يخفيان وراءهما تدابير غير شرعية^(١) ؛ وكذلك صرف الموظفين من الخدمة تحت ستار تصحيح خطأ مادي^(٢) ، والغاء الوظيفة التي مالبثت أن اعيدت الى ملاك الدائرة بعد تسريح الموظف الذي

(١) مجلس الشورى اللبناني قرار مؤرخ في ٢٠ - ١ - ١٩٤٥ ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٥ « القسم العربي » ص ٣٣٧ .

(٢) مجلس الشورى اللبناني قرار مؤرخ في ١٩٤٤/٢/٥ ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٥ « القسم العربي » ص ٤٤٩ .

يراد اقضاه (١). كل ذلك بشكل في آن واحد سوء استعمال السلطة ومخالفة قواعد الاصول .

ثم ان هناك تحايلاً على قواعد الاصول في الاستملاك لغير المنفعة العامة ، أو في استبدال الاجراءات الواحدة بالآخرى . فاذا استعملت الادارة مثلاً اصول التخطيط في الاستملاك ، تكون قد ارتكبت تحايلاً على قواعد الاصول - لان التخطيط لا يجوز الا في العمليات الصغيرة كتنظيم اعوجاج الطرق العامة مثلاً .

٣ - سلطة قضاء الالغاء في التدقيق والبحث عن اساءة استعمال السلطة

Pouvoirs d'investigation du juge d'annulation
en matière de détournement de pouvoir

ان قانون مجلس الدولة - باعطاء المجلس المذكور حق الغاء المقررات المشوبة بعيب اساءة استعمال السلطة - أعطاه ضمناً في ذات الوقت ، سلطة واسعة جداً في التدقيق والبحث عن هذا العيب في القرارات المطعون فيها ؛ ذلك لان هدف هذه القرارات كثيراً ما يكون مخفياً وراء ظاهر مشروع - فيصعب اكتشافه بدون هذه السلطة الواسعة .

لا شك ان قضاء الالغاء لا يملك حق جلب رجال الادارة لابتداء بياناتهم ، ولا الامر باجراء تحقيق لاكتشاف الهدف الحقيقي للقرار المطعون فيه (٢) . ولكن خارج هذه التحفظات ، يستطيع مجلس الدولة استعمال كل الوسائل في سبيل ذلك . فيستطيع مثلاً ان يبحث عن قرائن التحايل على القانون - لافي

(١) مجلس الشورى اللبناني « المختلط » . قرار رقم ١٤ تاريخ ١٠ - ٤ - ١٩٤٥ .

مجموعة الاجتهادات المحاكم اللبنانية المختلطة ج ١ ص ٤٨ رقم ١٠٧ .

(٢) ان هذه القيود هي من نتائج الاصول الكتابية المتبعة لدى مجلس الدولة .

القرائن ذاتها فحسب ، بل ايضا في جميع اوراق الاضبارة كالمناقشات ،
والمعاملات الشككية والكتب المتبادلة والتعليقات ، وبكلمة واحدة في كل ظروف
القضية ^(١) . ويستطيع ايضا اجراء كشف للتحقيق عن مادية الوقائع المذكورة
في القرار المطعون فيه - فيما اذا كانت مراقبة المشروعية تتوقف على اجراء
هذا الكشف ^(٢) .

ولكن مهما كانت سلطات قضاء الالغاء واسعة في التحقيق والبحث عن
إساءة استعمال السلطة ، فهي ليست مطلقة من كل قيد . فلا يستطيع مثلا ان
يلغي من تلقاء ذاته القرار الاداري المطعون فيه بسبب سوء استعمال السلطة ^(٣) ،
ولأن يتمسك به كسبب من أسباب الالغاء ، الا إذا كان هدف الادارة
مشاراً إليه في القرار المطعون فيه ذاته ، او في الوثائق والمستندات والاوراق
المبرزة في الاضبارة ، او كان يمكن استنتاجه منها ^(٤) . وأخيراً يتمتع على قضاء
الالغاء ان يلجأ الى تقدير التدابير الادارية من ناحية الملاءمة l'opportunité
des mesures administratives ، لان هذا الميدان يخرج عن نطاق مراقبة
المشروعية . فوظيفة قضاء الالغاء محدودة بالتحقيقات والتدقيقات التي تتوقف
عليها مراقبة مشروعية القرارات من كل نواحيها .

-
- (١) مجلس الشورى اللبناني، قرار مؤرخ في ١٠/٩/١٩٤٤ ، منشور في النشرة القضائية
اللبنانية لعام ١٩٤٥ « القسم العربي » ص ١٩٨ .
- (٢) مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٦/٨/١٩٤٤ منشور في النشرة القضائية
اللبنانية لعام ١٩٤٥ « القسم العربي » ص ٢٥٣ .
- (٣) مجلس الشورى اللبناني (المختلط) ، قرار رقم ٣ تاريخ ١١/١/١٩٤٤ ، منشور في
مجموعة اجتهادات المحاكم اللبنانية المختلطة ، الجزء الاول ص ٤٤ رقم ٤٠٠ .
- (٤) هذه القيود هي من نتائج الاصول الكتابية المثبتة لدى مجلس الدولة .

٤ - خرق القانون

L violation de la loi

ان الوقوف على مفهوم حالة خرق القانون ، يقتضي دراسة النقاط الآتية :

- مخالفة القوانين واللوائح (الانظمة)

- مخالفة القضية المقضية

- خرق الحقوق الناشئة عن قرار سابق .

١ - مخالفة القوانين

La Violation des lois et des règlements

ان مخالفة القوانين واللوائح تؤدي كما ذكرنا الى الغاء القرار المطعون فيه .

ولكن ماهو المقصود من كلمة القوانين واللوائح ؟

يقصد بالقانون :

اولا - القوانين الصادرة عن المجالس النيابية أو التأسيسية ، سواء كانت هذه

القوانين عادية أو دستورية (١) .

ثانياً - المقررات التي لها قوة القانون ، وهي :

آ - قرارات المفوض السامي الفرنسي او المندوب العام الفرنسي لدى

حكومتي سوريا ولبنان في عهد الانتداب الفرنسي ،

ب - المقررات الصادرة في موضوعات تشريعية عن رئيس الحكومة السورية

قبل وضع الدستور السوري السابق موضع التنفيذ ،

ج - المراسيم التشريعية بعد تصديقها من المجلس النيابي ،

(١) لاشك ان مجلس الدولة - بوصفه قضاء ادارياً - لايقبل من الافراد الدعاوى المباشرة

طناً بدستورية القوانين ، ولكن هذا لا يمنعه على كل حال من الغاء القرار الاداري الذي

يخالف نصاً دستورياً ، لانه يكون امام نصين ، احدهما اقوى من الاخر ، وأعلى منه .

د - المراسيم التشريعية الصادرة في موضوعات تشريعية وخلال تعطيل الدستور او تعليقه ؛

هـ - القرارات بقانون الصادرة اليوم عن سيادة رئيس الجمهورية العربية المتحدة عملاً بالدستور الموقت ؛

و - المقررات الصادرة عن لجنة الميرة سابقاً .

ويقصد باللائحة كل قاعدة حقوقية موضوعية صادرة عن سلطة ادارية مختصة ، ولها قوة الالتزام تجاه مصدر القرار الاداري المطعون فيه .

ينطبق هذا التعريف على انظمة الادارة العامة - règlements d'admini stration publique واللوائح البسيطة décrets réglementaires الصادرة عن رئيس الدولة والقرارات التنظيمية arrêtés réglementaires الصادرة عن المحافظين أو عن رؤساء البلديات ، والقرارات الوزارية ، في الحالات الاستثنائية التي يكون للوزير فيها سلطة تنظيمية . فهذه المقررات كلها في مفهوم اللوائح وهي - مادامت غير مخالفة للقانون - ملزمة للادارة تحت طائلة بطلان أعمالها .

اما البلاغات les circulaires والتعليمات الوزارية Les instructions ministérielles ، فليست لوائح بالمعنى المقصود في بحثنا هذا ، لانها لا تشكل قواعد حقوقية ملزمة des règles juridiques obligatoires يؤدي خرقها الى البطلان ؛ فهي ليست سوى ارشادات وتوجيهات يعيها الرئيس على رؤسائه ليستنبهوا بها عند تطبيق القانون ؛ يستثنى طبعاً من ذلك البلاغات والتعليمات المتخذة من قبل الوزير - في الحالات الاستثنائية التي يملك فيها سلطة تنظيمية ، كالبلاغات والتعليمات التي تتخذ من التنفيذ اللوائح ، وتكون معها واحدة لا تتجزأ . وكذلك الحال فيما يتعلق بالانظمة الداخلية المجالس الادارية (كمجالس المحافظات والمجالس البلدية) ، وبالعقود الحقوقية الثنائية الطرف وما يماثلها .

كالعقود الثنائية الطرف التي تحدث اوضاعاً حقوقية خاصة وشخصية) : فخرى
الانظمة الداخلية réglements intérieurs من قبل المجالس الادارية لا يؤدي
الى بطلان المناقشة مادامت هذه الانظمة دون مفعول حقوقي تجاه الافراد ؛
وكذلك خرق العقود الثنائية الطرف وما يماثلها لا يؤدي الى الغاء القرار المطعون
فيه ؛ لان العلاقات التعاقدية خارجة في الاصل عن دعوى الالغاء (مجلس
الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ١٥١ تاريخ ١٩٤٤/٣/٢٢ ؛ قرار مؤرخ
في ١٩٤٤/٥/٢٧ منشوران في مجموعة الاجتهادات اللبنانية للمعالم المختلطة ج ١
ص ١ م رقم ٨٨ وص ٣٥ رقم ١٠١) .

على ان هذه القاعدة التي تقول بان مخالفة العقود الثنائية الطرف لا تشكل
سبباً من أسباب الالغاء لا تنطبق إلا على طرفي العقد ؛ وان سبب وجودها هو
قواعد الاصول المتعلقة بالاختصاص ، لان دعاوى العقود من اختصاص
قاضي العقود .

أما الاشخاص الثالثون - اي الغير - كزبائن المرفق العام الذي منح
امتياز لشخص ما ، فيستطيعون الاحتجاج بمخالفة نصوص عقد الامتياز ، لان
هذه النصوص تشكل في هذه الحال ، قانون المرفق العام .
تلك هي لحة موجزة عن المقررات التي لها صفة القوانين واللوائح ، كان
لابد من ايرادها في صدر هذا البحث تمييزاً لها من النصوص الاخرى .

مخالفة القوانين واللوائح :

أما مخالفة الاحكام القانونية والنظامية فتقع في الحالات التالية :

- مخالفة النص صراحة ،
- مخالفة النص بتأويله تأويلاً خاطئاً ،
- مخالفة النص بتطبيقه تطبيقاً خاطئاً ، اي بتقدير الوقائع تقديرأ خاطئاً .

١ - مخالفة النص صراحة :

هذه المخالفة اما ان تكون مباشرة او غير مباشرة .

أ - المخالفة المباشرة للقانون la violation directe de la loi

يكون هناك مخالفة مباشرة للنص ، اذا كانت الادارة قد اتخذت قراراً متناقضاً مع نص قانوني^(١) ، اما بنتيجة جهلها القانون المذكور أو بسبب تجاهلها إياه ، كأن تحرم الادارة الموظف المحال على التقاعد من اجازة الشهر المنصوص عليها صراحة في قانون الموظفين الاساسي .

هذه المخالفة سهلة الاكتشاف ، فيكفي لذلك ان يجد القاضي النص الذي يجب تطبيقه ، وان يبحث عما اذا كان القرار المطعون فيه موافقاً له أم لا .

ب - المخالفة غير المباشرة للقانون La violation indirecte de la loi

اما المخالفة غير المباشرة للقانون ، فترتكب في احدى هاتين الحالتين :

- عندما تضيف الادارة على النص الاصلي ما لا يتضمنه هذا النص ، كأن تضع مثلاً عقوبة أشد من التي نص عليها القانون ؛

- عندما تتلافى الادارة نقص القانون ، بوضع نص من عندها ، كأن تفرض مثلاً عقوبة نسي الشارع ان ينص عليها^(٢) .

فالمخالفة غير المباشرة للقانون قريبة جداً من عدم الاختصاص l'incompétence لان الادارة اذ تخالف النص بصورة غير مباشرة - تتجاوز على سلطة غيرها .

(١) راجع كتاب Le contrôle juridictionnel de L' Administration

. Alidert au moyen du recours pour excès de pouvoir .

مجلس الشورى السوري قرار رقم ١٨٩ تاريخ ١٩٤٦/٧/١ قضية السيد مبشيل جناوي

Le Contrôle juridictionnel de L' Administration راجع كتاب

. Alibert au moyen du recours pour excès de pouvoir

٢- تاويل النص تاويلًا خاطئاً la fausse interprétation du texte

ويسمى أيضاً « الخطأ الحقوقي » (L'erreur de droit) .

ترتكب هذه المخالفة عندما تقوم الادارة بتطبيق النص الملائم ، ولكن تعطيه تفسيراً او مفهوماً خاطئاً . ولقد اعطانا الاجتهاد الاداري اللبناني المثال الآتي عن التأويل الخاطي : تنص المادة ٢٣ من المرسوم الاستراعي رقم ٢١ ل ر المتعلقه بالمؤسسات المقلقة والخطرة - على انه اذا تغير مستثمر المؤسسة ، فيجب على الخلف ان يقدم تصريحاً جديداً خلال شهر من تاريخ وضع يده ؛ فهذا النص الذي يقصد مستأجر المؤسسة لا يطبق على المالك الذي ينبغي ان يستعيد ملكه ويستثمره على نفقته ؛ فتتركب البلدية مخالفة النص بتفسيره تفسيراً خاطئاً - اذا طلبت من المالك تصريحاً جديداً لفتح مؤسسته (١) .

ان نظرية الخطأ الحقوقي - وقد وضعت لمراقبة التأويلات الخاطئة للقانون - تجعل قضاء الالغاء صالحاً لتدقيق اسباب القرار المطعون فيه ، اذ يتوقف على تدقيق الاسباب المذكورة الفصل فيما اذا كان القانون قد أول وطبق من قبل الادارة تاويلاً وتطبيقاً صحيحين أم لا . لاشك ان قاضي الالغاء لا يملك تدقيق أسباب القرار المطعون فيه من الناحية التقديرية او من ناحية الملاءمة du point de vue de l'opportunité ، لان هذا القاضي - بحسب التعريف - يقتصر قضاؤه على المشروعية la légalité فحسب ؛ ولكن هذا لا يمنعه على كل حال ، من تدقيق الاسباب المذكورة من حيث صحتها المادية والقانونية ، مادامت هذه الاسباب اسباباً قانونية des motifs de légalité . فقاضي الالغاء يملك اذن حق الغاء المقررات الادارية التي تستند الى :

- سبب غير صحيح مادياً motif inexact matériellement

(١) مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ١٥ تاريخ ٢٩ - ٦ - ١٩٣٥ منشور في

مجوعة اجتهادات المحاكم المختلطة ، ج- ١ ص ٣٣ رقم ٩٦

— او سبب غير صحيح قانونيا motif inexact légalement

ولقد اخذ القضاء الاداري في الاقليم السوري بهذه القاعدة ، فألغى مرسومه يقضي بالاستيلاك لاستناده الى سبب غير النفع العام ^(١) ، — وقراراً يقضي بتسريح موظف بسبب الغاء الوظيفة قبل أن يصبح قرار الغاء الوظيفة نافذاً ^(٢) . — وقراراً يقضي بتوظيف الناجح الثاني في المسابقة قبل الناجح الاول مستنداً في ذلك الى ان الناجح الثاني من اهالي المنطقة ^(٣) . ففي كل هذه الحالات الغي القرار المطعون فيه لاستناده الى سبب غير صحيح قانوناً .

اما السبب غير الصحيح مادياً ، فمثاله ان تصدر الادارة قراراً بقبول استقالة موظف بناء على طلبه ، مع ان الموظف المذكور لم يسبق له ان قدم مثل هذا الطلب ^(٤) .

يتضح من الامثلة التي ذكرناها ان الخطأ في تأويل النص قريب من اساءة استعمال السلطة ، لان الاستناد الى سبب غير مشروع motif illégal ، يعني العمل في اتجاه غريب عن المصلحة العامة .

٣- تقدير الوقائع تقديرًا خاطئاً Fausse appréciation des faits

تنشأ مخالفة القانون ايضاً عن خطأ في تطبيقه ، او عن تقدير الوقائع تقديرًا خاطئاً ، لان القرارات الادارية كثيراً ماتتوقف مشروعيتها على وجود بعض

(١) مجلس الشورى السوري السابق قرار رقم ١٢٩ تاريخ ٣١-٥-١٩٤٤ ، قضية السيد محمد الحاج مراد .

(٢) مجلس الشورى السوري السابق ، قرار رقم ١١٧ تاريخ ١٢-٥-١٩٤٣ ، قضية السيد الياس صقر .

(٣) مجلس الشورى السوري السابق ، قرار رقم ٩٠ تاريخ ١٠-١٠-١٩٤١ ، قضية السيد سعيد الكوسا .

(٤) مجلس الشورى السوري السابق ، قرار رقم ١٢٨ تاريخ ١٠-٧-١٩٤٦ ، قضية السيد محمود خلف .

الظروف والوقائع التي يشترطها القانون . لذلك كان لابد لقاضي الالغاء من البحث في هذه الظروف كما يتيسر له الفصل في مشروعية القرار الاداري المطعون فيه . على أن هذا لا يعني ان قضاء الالغاء يملك حق فحص القرار المطعون فيه من ناحية الملاءمة *du point de vue de l'opportunité* . فهذا الميدان خارج عن صلاحيته ^(١) ، لان تقدير الوقائع لا يملكه قضاء الالغاء الا اذا كان يتوقف عليه الفصل في مشروعية القرار المطعون فيه . فقاضي الالغاء لا يملك مثلاً حق البحث فيما اذا كانت احكام القرار المطعون فيه متناسبة مع الوقائع المستند اليها - بل يملك فقط حق البحث فيما اذا كان القرار الاداري المطعون فيه الذي يستند الى وقائع معينة - مشروعاً أم لا ؛ وهذه المهمة هي التي تجعله صالحاً لاجراء التدقيقات التالية :

أولاً - يحق لقاضي الالغاء ان يبحث عن مادية الوقائع المستند اليها ويلغي القرار المطعون فيه ، اذا كانت هذه الوقائع غير ثابتة او غير موجودة مادياً ^(٢) . وقد اقيمت الدعوى امام مجلس الشورى السابق على قرار يقضي برفض دفع الرواتب المتراكمة لموظف بلدي ، بحجة ان هذه الرواتب دفعت الى عائلته ، فألغى مجلس الشورى القرار المذكور ، اذ ثبت له من التحقيق ، ان عائلة الموظف لم تقبض أي راتب ، وانما قبضت اعانات قد صرفت لها من فصل الاعانات والمساعدات من موازنة البلدية ^(٣) .

(١) مجلس الشورى السوري السابق . قرار رقم ٣٢ تاريخ ٢٣ - ٢ - ١٩٤٢ قضية السيد احمد النحاس وغيره .

(٢) ان الخطأ في الوقائع لا يكون سبباً للالغاء الا اذا كان القرار المطعون فيه يستند الى وقائع غير صحيحة او مشوهة (مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ٦٤ تاريخ ٢٥ - ٥ - ١٩٣٨ ، منشور في مجموعة اجتهادات المحاكم المختلطة ، ج ١ ص ٣٠ رقم ٨٦) .
(٣) مجلس الشورى السوري السابق ، قرار رقم ١١٨ تاريخ ١ - ٥ - ١٩٤٦ ، قضية السيد سعيد بصمجي .

ثانياً - ثم يحق له - بعد التثبت من مادية الوقائع - ان يفحص ما اذا كانت هذه الوقائع تصلح قانوناً لدعم القرار المطعون فيه . فالمرض غير الساري مثلاً والذي لا يمنع الموظف من القيام باعباء وظيفته - وان كان ثابتاً - لا يصلح ان يكون سبباً قانونياً لتسريح الموظف المريض .

ثالثاً - واخيراً يستطيع قاضي الالغاء ان يتحرى بذاته تقدير الوقائع المتخذة سبباً للقرار المطعون فيه ، ليتحقق من قانونية القرار المذكور . كانت دائرة الاحراج في لبنان اتخذت قراراً بمعارضة احد الافراد في استثمار حرجه الخاص ، مستندة في ذلك الى ان قطع الاشجار يؤدي الى انهيار الجبل . فألقى مجلس الشورى اللبناني القرار المذكور اذ تبين له بحسب تقديره الذاتي ، ان استثمار هذه الاحراج بطريق القطع - دون القلع لا يؤثر في تماسك التربة فيها ^(١) .

تلك هي الحالات المختلفة لحرق القانون ، وقد ظهر لنا من خلال دراستها - العلاقة البكائية بين القانونية والوقائع ، والى أي حد يمكن ان يعتبر قاضي الالغاء قاضي الوقائع .

٢ - مخالفة القضية المقضية

la violation de la chose jugée

ان مخالفة القضية المقضية - كمخالفة للقانون - تؤدي الى بطلان القرار الاداري ، ذلك لان الحكم القضائي - اذ يصل الى مرحلة القضية - المقضية - يكتسب صفة الحقيقة القانونية vérité légale التي لا مساس لمخالفتها ، وبازم الادارة أولاً : بأن تنفذ الاحكام القضائية ، وثانياً : بأن تحترم القضية المقضية بجعل اعمالها مطابقة لها . لنفرض مثلاً ان الادارة سرحت موظفاً ما ، ثم الغي

(١) مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٦ - ٧ - ١٩٤٤ منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٥ « القسم العربي » ص ٢٥٣ .

هذا التسريح بحكم من مجلس الدولة ، فما واجب الادارة في مثل هذه الحال ؟ لا ريب أنه يجب عليها تنفيذاً للحكم القضائي ، ان تعيد للموظف المذكور جميع حقوقه التي حرم منها بسبب التسريح غير المشروع ؛ فاذا رفضت تنفيذ الحكم المذكور كلاً أو جزءاً ، كان قرارها مشوباً بخرق القضية المقضية ، وبالتالي معرضاً للإلغاء (١) .

ولا فرق هنا بين الحكم الصادر عن مجلس الدولة والاحكام الصادرة عن المحاكم الادارية الاخرى أو المحاكم العادية . فالمبدأ هو ان جميع هذه الاحكام تلزم الادارة حال اكتسابها قوة القضية المقضية - حتى ولو كانت مشوبة بعيب عدم الاختصاص أو بعيب الخطأ الحقوقي أو بعيب الخطأ الواقعي ، وذلك عملاً بالقاعدة القائلة : القضية المقضية تعتبر بمنزلة الحقيقة القانونية *res judicata pro veritate habetur* (٢) .

أما ما يتعلق باحترام الاحكام القضائية في غير حالة التنفيذ المباشر ، فنستطيع ان نقول : ان القضية المقضية تشكل قاعدة حقوقية ملزمة *une règle de droit obligatoire* لانستطيع الادارة ان تخالفها دون ان تتجاوز حدود سلطتها ، وتعرض اعمالها للإلغاء .

فيوجد خرق للقضية المقضية فيما اذا كان صدر حكم بالغاء قرار اداري لتجاوز حدود السلطة ، فأصرت عليه الادارة واعادته سيرته الاولى ، او اتخذت بدلاً منه قراراً آخر لا يتفق مع حكم الغاء . فقد قضى مجلس الشورى السابق في قضية من هذا القبيل ؛ والى قرار التسريح المجدد الذي يستند الى اسباب

(١) مجلس الشورى السوري السابق ، قرار رقم ١٢٠ تاريخ ١ - ١٩٤٦ ، قضية السيد جورج الياس خبازة .

(٢) مجلس الشورى اللبناني المختلط . قرار رقم ٢٦ تاريخ ٢٠ - ٢ - ١٩٣٧ ، منشور في اجتهادات المحاكم المختلطة ، ج ١ ص ٣٣ رقم ٩٧ .

كان المجلس المذكور - بقراره السابق - صرح بأنها غير مشروعة^(١).
ولابد لنا هنا من بيان الملاحظة التالية التي تتعلق بقضاء تأديب الموظفين ،
وهي ان الملاحقة المسلكية والملاحقة الجزائية فيما يتعلق بالموظفين العاملين -
مستقلتان عن بعضهما ، فلا تأثير للحكم الجزائي على القضية المسلكية ، خصوصاً
وان الملاحقتين المذكورتين تختلفان من حيث الموضوع. ولكن هذا لا يعني على
كل حال ، ان استقلال القضاء المسلكي يسمح له بان يخالف القضاء الجزائي في
حقل الوقائع ، فينفي ما كان أثبتته هذا الأخير ، او يثبت ما كان نفاه. فالقضاء
المسلكي يجب ان يظل في دئوته الخاصة ويقصر تدقيقاته وتقديراته على المخالفة
المسلكية فحسب^(٢).

وخلاصة القول ان القضية المقضية - سواء كانت صادرة عن القضاء الاداري
او عن القضاء العادي - ملزمة للادارة بوجه عام ، تحت طائلة خرق المشروعية^(٣).
اما تبير ذلك ، فيستند الى الفكرة القائلة : ان القضية المقضية - باعتبارها
من المبادئ العامة للحقوق الموضوعية غير المكتوبة ، فخرقها يؤدي الى خرق
الحقوق الموضوعية violation du droit objectif . وهذه الفكرة هي التي
يستند اليها ايضا في تفسير عدم المشروعية l'illégalité في خرق حقوق نشأت
عن قرارات سابقة - كما سنرى في البحث الآتي :

(١) مجلس الشورى السوري السابق رقم ١٢٢ تاريخ ١ - ٥ - ١٩٤٦ ، قضية السيد
توفيق البيطار .

مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ١٧ - ١١ - ١٩٤٤ ، منشور في النشرة القضائية
اللبنانية « القسم العربي » لعام ١٩٤٥ ص ٧١ .

(٢) مجلس الشورى السوري السابق ، قرار رقم ١٥٢ تاريخ ٢٩ - ٥ - ١٩٤٣
قضية السيد عبد الكريم الصباغ « حل ضمني » .

(٣) مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ٢٦ تاريخ ٢٠ - ٢ - ١٩٣٥ منشور
في مجموعة الاجتهادات اللبنانية المختلطة - ج ١ ص ٣٣ رقم ٩٧ .

٣ - خرق الحقوق الناشئة عن قرار سابق

Violation des droits nés d'une décision antérieure

ان خرق الحقوق الناشئة عن قرار سابق متخذ وفاقا للقانون يشكل تجاوزا لحدود السلطة ، ويعرض اعمال الادارة للالغاء، لان هذه الحقوق المكتسبة غير قابلة للانتقاص بحسب المبادئ العامة للحقوق^(١) ؛ فلا يمكن تعديلها او الغاؤها إلا ضمن الاشكال والشروط التي نص عليها القانون^(٢) .
ولا بد لنا هنا من التساؤل عما اذا كانت الادارة تملك حق الرجوع عن مقرراتها السابقة ؟

نظرية رجوع الادارة عن مقرراتها السابقة : Théorie des retraits

يفرق الاجتهاد الفرنسي ما بين المقررات الادارية ويجعلها على فئات :
اولا - المقررات الادارية التي لم تكسب حقاً لأحد ، فهذه يمكن الغاؤها أو تعديلها في كل وقت - دون تجاوز حدود السلطة - ، كالمقررات التنظيمية مثلاً ، فيمكن الرجوع عنها أو تعديلها من قبل السلطة المختصة في أي وقت تشاء دون ان تخرق المشروعية^(٣) .

وكذلك الحال فيما يتعلق بالمرافق العامة ، فيمكن الغاؤها في كل وقت ،

(١) من هذه المبادئ العامة ، مبدأ عدم مس المفاعيل الشخصية للاعمال الحقوقية

l'intangibilité des effets individuels des actes juridiques

فبحسب هذا المبدأ ، تكون الحقوق الشخصية الناشئة عن الاعمال الحقوقية - غير قابلة للمس او الانتقاص .

(٢) راجع كتاب Précis de Droit Administratif للمؤلف Bonnard

الطبعة الثالثة عام ١٩٤٠ - ص ٣٩٨ .

(٣) مجلس الدولة الفرنسي ، قرار مؤرخ في ٩٧ آذار ؟ قضية Blanchet منشور

في مجموعة lebon ص ٢٣٢ .

اذ ليس لاحد ان يزعم ان له حقاً مكتسباً ببقاء هذا المرفق العام او ذاك^(١) .
وكذلك الحال ايضاً فيما يتعلق باجازات شغل الطرق ؛ فم هذه الاجازات
تمنح بصورة مؤقتة وعلى ان تكون قابلة للالغاء مبدئياً متى شاءت الادارة .
على ان الاجتهاد الاداري الفرنسي حدد من سلطة الادارة في الغاء هذه الاجازات ،
معتبراً ان هذه الاجازات رغم صفتها المؤقتة وقابليتها للالغاء - لا يمكن الغاؤها
بصورة مشروعة الا للأسباب الحقوقية الآتية :

- مصلحة الاملاك العامة ؛

- عدم التقيد بشروط الاجازة واحكامها ؛

- تعارضها مع وضع حقوقي ثابت كالفضية المقضية مثلاً^(٢) .

ثانياً - المقورات التي تكسب حقوقاً للأفراد ؛ فهذه لا يمكن الرجوع
عنها دون خرق المشروعية - اللهم الا اذا كانت هذه المقررات غير قانونية في
الاصل . فالمقررات غير القانونية يمكن الرجوع عنها ضمن مهلة اقامة دعوى الالغاء ،
وهي ستون يوماً اعتباراً من تاريخ التبليغ او النشر بحسب الحال^(٣) .

(١) مجلس الدولة الفرنسي ، قرار مؤرخ في ١٠ آذار : قضية بلدية Nailloux

منشور في مجموعة lebon ص ٣٩٨ .

(٢) مجلس الدولة الفرنسي ، قرار مؤرخ في ٢٤ نيسان ١٩١٩ قضية Déspres

منشور في مجموعة lebon ص ٣٤٨ ؛ قرار مؤرخ في ٢٧ كانون الاول ١٩٠١ ، قضية

Pècard منشور في مجموعة lebon ص ٩٢٥ ؛ قرار مؤرخ في ٢ شباط ١٩٠٥ قضية

la Société Générale des Omnibus منشور في مجموعة lebon ص ١٠٠

(٣) راجع كتاب le Contrôle juridictionnel de l'Administration

Alibert المؤلف au moyen du recours pour Excès de Pouvoir

ص ٣٢١ .

القسم الثاني

الطعن بالنقض

الطعن بالنقض ، كما ذكرنا في الفصول السابقة ، هو طعن بالغاء الاحكام القضائية النهائية . وهو يختلف عن الطعن بالغاء المقررات الادارية من النواحي الآتية :

أ- الطعن بالالغاء هو طعن بالغاء مقررات ادارية ، بينما الطعن بالنقض هو طعن باحكام قضائية نهائية .

فالأجل أن يكون هناك محل للطعن بالنقض ، ينبغي ان يكون القرار موضوع الطعن .

- حكماً قضائياً او ماهو في حكمه ،

- ان يكون هذا الحكم نهائياً .

ب- مرجع الطعن بالالغاء هو عدم الاختصاص ، وجود عيب في الشكل ، مخالفة القوانين او اللوائح او الخطأ في تطبيقها او تأويلها ، واساءة استعمال السلطة ؛ بينما مرجع الطعن بالنقض هو مخالفة القانون او الخطأ في تطبيقه او تأويله ، بطلان في الحكم او بطلان في الاجراءات اثر في الحكم ،

صدور حكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه .
- للحكم الصادر بالنقض حجية نسبية ، اي أن أثر الحكم بالنقض ينصرف الى الطرفين المتنازعين في الدعوى فقط ، ويقتصر على الطعن فقط ؛ بينما الحكم الصادر بالالغاء يتمتع بحجية مطلقة ، بحيث يكون حجة على الكافة طبقاً للمادة العشرين من قانون مجلس الدولة .

ان هذه الخصائص ينبغي ان تكون عاقلة في ذهننا ، لنتمكن من التمييز بين الطعن بالالغاء والطعن بالنقض ؛ هذا وتقودنا هذه الخصائص الى بحث النقاط الآتية :

- الاحكام التي يطعن فيها امام المحكمة الادارية العليا
- طبيعة الطعن امام المحكمة الادارية العليا .

١ - الاحكام التي يطعن فيها امام المحكمة الادارية العليا

تنص المادة ١٥ من قانون مجلس الدولة على أنه « يجوز الطعن امام المحكمة الادارية العليا في الاحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري او المحاكم الادارية او المحاكم التأديبية ، وذلك في الاحوال الآتية :

- اذا كانت الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون او خطأ في تطبيقه أو تأويله ؛

- اذا وقع بطلان في الحكم او الاجراءات اثر في الحكم ؛
- اذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه ، سواء دفع بهذا الدفع او لم يدفع .

ولذوي الشأن أن لرئيس هيئة مفوضي الدولة ان يطعنوا في تلك الاحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم ، وذلك مع مراعاة الاحوال التي يوجب عليه القانون فيها الطعن في الحكم .

هذا وقد نصت الفقرة الثالثة من المادة المذكورة انه لا يجوز تنفيذ الحكم قبل فوات مهلة الطعن فيه ، ويترتب على رفعه وقف تنفيذ الحكم ، وذلك فيما

عدا احكام المحاكم التأديبية او الاحكام الصادرة بالتطبيق للمادة ٢١، فتكون واجبة التنفيذ الا اذا امرت دائرة فحص الطعون باجماع الآراء بغير ذلك .

فالاحكام التي يطعن فيها امام المحكمة الادارية العليا ، عدتها المادة ١٥ المذكورة تعادلاً واضحاً لا يجال فيه للبس والغموض وهي : الاحكام الصادرة من :
محكمة القضاء الاداري

المحاكم الادارية

المحاكم التأديبية ، ونعتقد ان مجلس التأديب في الاقليم السوري هو منها ^(١)

٢ - طبيعة الطعن امام المحكمة الادارية العليا

يرى بعض المؤلفين ان الطعن امام المحكمة الادارية العليا هو طعن بالنقض ^(٢) ؛ وهم يستندون في ذلك الى الحجج الآتية :

- التماثل الموجود في الدرجة بين مستشاري المحكمة الادارية العليا ، وبين مستشاري محكمة النقض ؛

- التماثل الموجود فيما يتعلق بالمحامين المقبولين امام محكمة النقض وامام المحكمة الادارية العليا ؛

- تسري على رد مستشاري المحكمة الادارية العليا ذات القواعد والاحكام التي تسري على رد مستشاري محكمة النقض .

(١) انظر هذا المؤلف ، ص ٢٢٧

ويقدم الطعن من ذوي الشأن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة الادارية العليا موقع عليه من محام من المقبولين امامها . ويجب ان يشتمل التقرير ، علاوة على البيانات العامة المتعلقة باسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم ، على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان بالاسباب التي بني عليها الطعن ، وطلبات الطاعن ؛ فاذا لم يحصل الطعن على هذا الوجه ، جاز الحكم ببطلانه .

(٢) انظر كتاب (مذاهبه المحكمة الادارية العليا في الرقابة والتفسير والابتداع للاستاذ محمد عصفور من ١ - ٤)

- التائل الموجود في مرجع الطعن امام المحكمة الادارية العليا وامام محكمة النقض .

- ماورد في المادة ١٩ من قانون مجلس الدولة ، من جواز الطعن في الاحكام الصادرة من المحاكم الادارية او محكمة القضاء الاداري بطريق التماس اعادة النظر ... بينما سكنت القانون المذكور عن ذلك فيما يتعلق بالاحكام الصادرة من المحكمة الادارية العليا .. مما يدل على ان هذه الاحكام ليست خاضعة لطريق التماس اعادة النظر ، مما يؤدي الى الاعتقاد بان الطعن امام المحكمة الادارية العليا هو طعن استثنائي لاعادي ، وان المحكمة الادارية العليا ليست درجة من درجات المحاكمة .

ولكن الى جانب هذه الادلة التي نحملنا على القول بان الطعن امام المحكمة الادارية العليا هو طعن بالنقض ، توجد بعض النقاط التي تبعث الشك في اعتقادنا هذا ، وهي :

١- كيف نعلل قصد المشرع الذي كان وصف ، في قانون مجلس الدولة لسنة ١٩٥٥ ، محكمة القضاء الاداري والمحاكم الادارية بأنها تفصل بصفة نهائية ، وسكنت عن ذلك في قانون مجلس الدولة لسنة ١٩٥٩ ؟

٢- ثم اذا رجعنا الى خصائص الطعن بالنقض ، نرى أن له حجية نسبية ، وان اثره يقتصر على الطرفين المتنازعين في الدعوى فقط ؛ فكيف نوفق هنا بين هذه الخاصة ، وخاصة الحكم بالالغاء الذي يجوز الطعن فيه امام المحكمة الادارية العليا عملاً باحكام المادة ١٥/ من قانون مع ان مجلس الدولة ، هذا الحكم بالالغاء يتمتع بحجية مطلقة بحيث يعتبر حجة على الكافة ؟

على ان هذه النقاط ، وان كانت تنثر الشكوك حول طبيعة الطعن امام المحكمة الادارية العليا ، الا أن الاعتقاد يظل قوياً بان الطعن امام المحكمة

الادارية العليا هو طعن بالنقض . ولكن هذا يثير امامنا مشكلة اخرى فيما يتعلق بالاحكام الصادرة عن بعض الجهات الادارية ذات الاختصاص القضائي في الاقليم السوري ، وهي الاحكام التي نص القانون صراحة لالبس فيها ولا غموض ، على أنها تقبل التمييز (أي الطعن بالنقض) ، كلاحكام القطعية الصادرة عن ديوان المحاسبات ، والاحكام الصادرة عن مجلس التأديب ، والاحكام الصادرة عن جان ضريبة التمتع وغيرها

★ ★ ★

الفصل الرابع

اجراءات المحكمة

تمر الدعوى امام المحاكم في مجلس الدولة في المراحل الآتية :

التحقيق

الحكم

تنفيذ الحكم

وقد افردنا لكل منها مبحثاً خاصاً

١- التحقيق

بعد أن تسجل العريضة أو المذكرة التي تقدم بها الدعوى ، فور وصولها ، في سجل خاص لدى قلم كتاب المحكمة ، ويوضع عليها خاتم الورود ، تعلن العريضة ومرفقاتها الى الجهة الادارية المختصة أو الى ذوي الشأن ، في ميعاد لا يجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديمها . ويتم الاعلان بطريق البريد . ويعتبر مكتب المحامي الموقع على العريضة محلاً مختاراً للطالب ، كما يعتبر مكتب المحامي الذي ينوب عن ذوي الشأن في تقديم ملاحظاتهم محلاً مختاراً لهم ، كل ذلك الا اذا عينوا محلاً مختاراً غيره .

وعلى الجهة الادارية المختصة ان تودع قلم كتاب المحكمة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اعلانها ، مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والاوراق والملفات الخاصة بها .

ويكون للطالب أن يودع قلم كتاب المحكمة مذكرة بالرد مشفوعة بما يكون لديه من مستندات ، في المهلة التي يحددها له المفوض اذا رأى وجها لذلك ، فاذا استعمل الطالب حقه في الرد ، كان للجهة الادارية ان تودع مذكرة بملاحظاتها على هذا الرد مع المستندات في مدة بمائة .

هذا ويجوز لرئيس المحكمة في احوال الاستعجال أن يصدر امرآ غير قابل للطعن بتقصير الميعاد القانوني الرد ، ويعلن الامر الى ذوي الشأن خلال ٢٤ ساعة من تاريخ صدوره وذلك بطريق البريد . وبسري الميعاد المقصر من تاريخ الاعلان . ويقوم كتاب المحكمة خلال ٢٤ ساعة من انقضاء الميعاد القانوني ، بارسال ملف الاوراق الى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة .

وبالنسبة الى الطعون المرفوعة امام المحكمة الادارية العليا ، يتولى قلم كتاب المحكمة ضم ملف الدعوى المطعون في الحكم الصادر فيها ، قبل احوالها الى هيئة مفوضي الدولة .

اما تحضير الدعوى ، فتتولاها هيئة مفوضي الدولة ، كما تمهيء الدعوى للمرافعة . ولمفوضي الدولة الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن ، للحصول على ما يكون لازما لتهيئة الدعوى من اوراق وبيانات . وللمفوض أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها أو دخول شخص ثالث في الدعوى ، او بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات او مستندات تكميلية وغير ذلك من اجراءات التحقيق في الاجل الذي يحدده لذلك .

ولا يجوز في سبيل تهيئة الدعوى تكرار التأجيل بسبب واحد ، الا اذا رأى المفوض ضرورة منح اجل جديد ، وفي هذه الحالة يجوز له ان يحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تتجاوز عشرة جنيهات يجوز منحها للطرف الآخر .

وله أن يعرض على الطرفين في المنازعات التي ترفع الى محكمة القضاء الاداري أو المحاكم الادارية ، تسوية النزاع على اساس المبادئ القانونية التي

ثبت عليها قضاء المحكمة الادارية العليا خلال اجل محدده ، فان تمت التسوية استبعدت القضية من الجدول لانتهاء النزاع ، وان لم تتم جاز للمحكمة عند الفصل في الدعوى ان تحكم على المعارض على التسوية بغرامة عشرين جنيهاً يجوز منحها للطرف الآخر .

وبعد اتمام تهيئه الدعوى ، يودع المفوض تقريراً يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبيدي رأيه مسبقاً .

ويجوز لذوي الشأن ان يطلعوا على هذا التقرير بقلم كتاب المحكمة ، ولهم ان يطلبوا صورة منه على نفقتهم .

وفي خلال ثلاثة ايام من تاريخ ايداع التقرير المذكور ، تقوم هيئة مفوضي الدولة بعرض ملف الاوراق على رئيس المحكمة لتعيين تاريخ الجلسة التي تنظر فيها الدعوى ، ويكون توزيع القضايا على دوائر محكمة القضاء الاداري بمراعاة نوعها .

ويقوم قلم كتاب المحكمة بتبليغ ذوي الشأن تاريخ الجلسة ، ويكون ميعاد الحضور ثمانية ايام على الاقل ، ويجوز في حالة الضرورة نقصه الى ثلاثة ايام .

على انه قد تحدث خلال مرحلة التحقيق ، بعض طوارئ المحاكمة : كالطلبات الاضافية والعارضة ، وادعاء التزوير ، والتدخل ، وطلب وقف التنفيذ ، والمسائل المستأخرة ، والاسباب التي تمنع المحكمة من الفصل في الدعوى . فلا بد لنا اذن من بحث هذه الطوارئ بشيء من الاجاز .

أولاً -- الطلبات الاضافية

قبل احالة القضية الى الجلسة ، تقبل المحكمة الطلبات الاضافية ، لأن هذه الطلبات لا تعتبر طلبات جديدة ، بل يعتبرها قانون اصول المحاكمات من قبيل الطلبات العارضة .

فللمدعي ، الى ان يصدر قانون الاجراءات الادارية الجديد، ان يقدم من
الطلبات العارضة ، عملاً بالمادة ١٥٨ من قانون اصول المحاكمات :

أ - ما يتضمن تصحيح الطلب الاصلي او تعديل موضوعه لمواجهة ظروف
طرات او تبينت بعد رفع الدعوى ؛

ب - ما يكون مكملًا للطلب الاصلي او مترتباً عليه او متصلاً به بصفة
لا تقبل التجزئة ؛

ج - ما يتضمن اضافة او تغييراً في سبب الدعوى مع بقاء موضوع الطلب
الاصلي على حاله ؛

د - طلب اجراء تحفظي او موقت ؛

هـ - ما تأذن المحكمة بتقديمه بما يكون مرتبطاً بالطلب الاصلي .
كل ذلك قبل احالة القضية الى الجلسة . اما بعد الاحالة ، فلا تقبل المحكمة ،
عملاً بالمادة ٣٣ من قانون مجلس الدولة ، اي دفع او طلب او اوراق بما كان
يلزم تقديمه قبل الاحالة الى الجلسة ، الا اذا ثبت لها ان اسباب ذلك الدفع
او الطلب او تقديم تلك الورقة طرات بعد الاحالة ، او كان الطالب يجملها
عند الاحالة .

ومع ذلك ، اذا رأت المحكمة ، تحقيقاً للعدالة ، قبول دفع او طلب او ورقة
جديدة ، جاز لها ذلك مع جواز الحكم على الطرف الذي وقع منه الاهمال بغرامة
لا تتجاوز عشرة جنيئات يجوز منحها للطلاب الآخرون .

على ان الدفع والاسباب المتعلقة بالنظام العام يجوز ابدائها في اي وقت ،
كما يجوز للمحكمة ان تقضي بها من تلقاء نفسها .

اما بالنسبة لدعوى الالغاء ، فتقبل ايضاً الطلبات الاضافية بشرط التقيد
بميعاد الدعوى ؛ ذلك ان لتقديم دعوى الالغاء (الطعن وطلب الالغاء) ميعاداً
معيناً هو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الاداري المطعون فيه او اعلان
صاحب الشأن به .

والطلبات العارضة تقدم باستدعاء يودع قلم كتاب المحكمة، فيضم الى الطلب الاصيلي ، لتفصل فيها المحكمة بقرار واحد . فاذا ردت المحكمة الطلب الاصيلي ، فالطلب العارض لا يمكن قبوله .

ثانياً - الادعاء بالتزوير

قد يدعي احد الطرفين في الدعوى بان بعض الوثائق المبرزة في الدعوى مزورة . فهذا الادعاء بالتزوير يخضع للشرائط الاصولية التالية :

يقدم الادعاء بالتزوير باستدعاء الى المحكمة ، فيتخذ المفوض قراراً يسأل فيه الطرف الذي ابرز الوثيقة المدعى تزويرها ، فيما اذا كان يصر على استعمالها . فاذا لم يجب الطرف المذكور على هذا القرار ، او اعلن انه لا ينبغي استعمالها ، وكان الحكم في الأساس متوقفاً على صحة الوثيقة المذكورة او عدم صحتها ، فالمحكمة لا تستطيع الحكم بدعوى التزوير ؛ وينبغي عليها ان تحيلها الى المحكمة الجزائية ، معينة المهلة التي ينبغي ان تفصل فيها الدعوى الجزائية . وفي هذه الحال ، يجب على المحكمة التي تنظر في الدعوى الادارية ان تتوقف عن السير فيها ريثما تفصل المحكمة الجزائية في دعوى التزوير .

وعلى العكس ، اذا كانت الوثيقة المدعى تزويرها ليست حاسمة ، او كان ليس لها تأثير على الحكم في الدعوى ، رغم كونها مزورة ، فتستمر المحكمة في رؤية الدعوى الادارية والحكم فيها .

وكذلك الحكم اذا رجع مبرز الوثيقة عن استعمالها ، او ان خصمه قبل الاستمرار في المحاكمة كما لو كانت الوثيقة صحيحة ؛ كما انه لا محل للاهتمام بادعاء التزوير فيما اذا رأت المحكمة ان الدعوى الادارية جدية بالرد شكلاً او لعدم الاختصاص .

ثالثاً - التدخل

التدخل هو طلب شخص طبيعي او اعتباري ^(١) ان ينضم الى دعوى لم يكن فيها مدعياً ولا مدعى عليه . فيجوز لكل ذي مصلحة ان يتدخل في الدعوى منضماً لاحد الخصوم او طالباً الحكم لنفسه بطلب مرتبط بالدعوى . ويكون التدخل باستدعاء يبلغ للخصوم قبل موعد الجلسة .

والتدخل على انواع : فاما ان يكون تدخلاً انضمامياً ، كتدخل احد الاشخاص « محافظة على حقوقه عن طريق مساعدة احد الخصوم والدفاع عن حقه في الدعوى » كما هي الحال في تدخل الدائن فعلاً ليعين المدين على الدفاع عن حقوقه حتى لا يخسر المدين القضية ويتأثر بذلك الضمان العام المقرر له ^(٢) ؛ واما ان يكون خصامياً ، كأن يطالب المتدخل « بحق لنفسه » ويطلب الحكم به في مواجهة كل من المدعي والمدعى عليه ، كتدخل المشتري في دعوى استحقاق مدعى ملكية العين المتنازع عليها وطالبا الحكم له بها في مواجهة الخصمين الاصليين ^(٣) .

والتدخل من ناحية اخرى ، اما ان يكون اختيارياً او اجبارياً . فالتدخل الاختياري هو الذي يقع بمحض رغبة المتدخل واختياره ؛ اما التدخل الاجباري فهو الذي يقع بناء على طلب احد الخصوم او بناء على طلب المحكمة . وقد اعطت المادة ٣٠ من القانون ٥٥ لسنة ١٩٥٩ الحق « لمفوض الدولة ان يأمر ... بدخول شخص ثالث في الدعوى .. »

(١) كنا نفضل استعمال كلمة « شخص معنوي » لولا ان القانون المدني في الاقليم السوري يستعمل مصطلح الشخص الاعتباري .

(٢) مجموعة احكام المجلس ، السنة السابعة من ١٦٧١ .

(٣) ذات المرجع .

على ان طلب الدخول في الدعوى خاضع لشروط اصولية ، منها ما يتعلق بميعاد طلب التدخل ، ومنها ما يتعلق بالطلب ذاته ، وقسم ثالث يتعلق بمصلحة المتدخل .

الشروط المتعلقة بميعاد تقديم طلب التدخل

يقبل طلب التدخل في الدعوى ، في اية مرحلة من مراحلها ؛ فكل ما يشترط في هذا الموضوع هو ان يقدم الطلب قبل ختام المرافعة ؛ فالفصل في القضية الاصلية لا يمكن تأخيرها بطلب التدخل . وقد نصت المادة ١٦١ من قانون اصول المحاكمات على ان « لا يقبل التدخل بعد اقفال باب المرافعة » .

الشروط المتعلقة بطلب المتدخل

يقبل التدخل من شخص لم يقرر القاضي تبليغه استدعاء الدعوى ولم يكن طرفاً في الدعوى . وطلب التدخل ينبغي ان يقدم باستدعاء مستقل عن استدعاء الدعوى الاصلية ^(١) ، والا يكون له طابع الدعوى المباشرة ، اي الا يتضمن طلباً بالغاء القرار الاداري المطعون فيه ، والا كان التدخل يشكل في الحقيقة دعوى ضد القرار المذكور تخضع لشروط دعوى الالغاء ، وبصورة خاصة ما يتعلق منها بالميعاد القانوني ^(٢) ؛ وبعبارة أخرى يجب الا يتضمن استدعاء التدخل طلبات خاصة بالمتدخل ؛ فالمتدخل لا يمكنه الا الاشتراك بالطلبات التي قدمها الاطراف

(١) مجلس الدولة الفرنسي ، ١٢ - ١١ - ١٩٤٩ ، قضية Cave coopérative
Sirey مجموعة des laiteries des Monts d'Auvergne et autres ص ٨٢ .
(٢) مجلس الدولة الفرنسي ٢٢٢ - ٢ - ١٩٣٥ ، قضية Larsonneau et autres
Sirey مجموعة ص ٢٣٨ .

الاصليون في الدعوى^(١) ، اي لا يمكن ان يكون للمتدخل وضع شخصي .
 اخف الى ذلك ان طلب التدخل ، اذا كان مقدماً دعماً للطلبات المذكورة
 في استدعاء الدعوى ، فلا يقبل ما لم تكن الدعوى الاصلية مقبولة . فطلب التدخل
 لا يقبل اذا كانت الطلبات التي انضم اليها المتدخل غير مقبولة^(٢) .

الشروط المتعلقة بمصلحة المتدخل

ينبغي لقبول التدخل ، ان تكون للمتدخل - مع تمتعه بمصلحة مستقلة عن
 مصلحة الاطراف الاصليين - مصلحة في فصل الدعوى .

اما فيما يتعلق بطبيعة المصلحة المشروطة لقبول التدخل ، فالاجتهاد الاداري
 لا يتشدد بشأنها . فباسلوب التدخل ، يستطيع كل من ليست له مصلحة مباشرة
 في فصل الدعوى ، ان يقدم حججه ويبرهن عليها ، خصوصاً اذا كانت القضية
 موضوع دعوى الالغاء مثلاً ، قضية مبدئية .

فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي ان من اهداف نادي السياحة الفرنسي المحافظة
 على الآثار الفنية في فرنسا ، ولذلك قبل تدخله منضماً الى المدعي في دعوى
 الالغاء المقامة ضد قرار يقضي بمصادرة احد الاديرة^(٣) ؛ وأقر ان للبلدية في بقاء
 قرار رئيس البلدية القاضي بعزل احد المستخدمين البلديين ، مصلحة كافية تجعل
 تدخلها مقبولاً في دعوى الالغاء المقامة ضد القرار المذكور^(٤) ؛ وقد قبل ايضاً

(١) مجلس الدولة الفرنسي ، ١٠-١٢-١٩٤٣ ، قضية Moreau et autres ،
 مجموعة Sirey ص ٢٢٢ ، ١٤-١١-١٩٤٥ قضية Lafosse ، مجموعة Sirey ص ٢٣٦ .

(٢) مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٢-٢-١٩٣٥ ، قضية Perrichon et de Bro-
 béque ، مجموعة Sirey ص ٢٣٩ .

(٣) مجلس الدولة الفرنسي ، ٣ آب ١٩٤٥ ، قضية Pansu ، مجموعة Sirey ص ١٧١ .

(٤) مجلس الدولة الفرنسي ٨ آب ١٨١٩ ، قضية Burgat ، مجموعة S et P ص ١٩٠٢ .

تدخل احدى البلديات في دعوى الالغاء المقامة ضد قرار رئيس البلدية الذي يقضي بهدم بناء مهدد بالانهيار ، على اعتبار ان للبلدية المذكورة مصلحة في بقاء القرار المطعون فيه ^(١) ؛ وكذلك قضى بأن مدينة باريس لها مصلحة في استمرار القرار الصادر عن محافظ السين ، والذي يحدد تعرفه سيارات الركوب ويأمر باستعمال العدادات في سبيل تأمين تطبيق التعرف المذكورة ، وان مصلحتها هذه تبرر تدخلها في دعوى الالغاء المقامة ضد قرار المحافظ المذكور ^(٢) .

ولكن ينبغي ان تكون للمتدخل مصلحة حقيقية في فصل الدعوى . فالموظفون - بوصفهم هذا - ليست لهم مصلحة للدفاع عن القرارات التي اتخذوها ، ولا يقبل تدخلهم في دعوى الالغاء المقامة طعنًا بأحد قراراتهم ^(٣) .

وكذلك ليس للبلدية مصلحة كافية لتدخلها في دعوى الالغاء المقامة ضد القرار المتخذ من احدى سلطات الدولة ، والقاضي بمصادرة محل لصالح حزب سياسي معين ^(٤) ؛ كما ان ليس للبلدية ، في بقاء قرار رئيس البلدية الذي ينظم البيوع في الطرقات العامة ، مصلحة تبرر تدخلها في دعوى الالغاء المقامة ضد

(١) مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٧-١-١٨٩٩ . قضية Tarral مجموعة S et P . ٧٨-٣٣-١٩٠١ .

(٢) مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٤-٢-١٨٩٩ ، قضية Syndicat des Entrep-preneurs de Voitures de place du Département de la Seine مجموعة S et P ١٩٠١-٣-٩٧ .

(٣) مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٧-٢-١٩٤٨ ، قضية Epoux de Fraguier ، Sirey من ٩٨ .

(٤) مجلس الدولة الفرنسي ، ١٨-٦-١٩٤٧ ، قضية Le Grand cercle Repub-licain Démocratique ؛ مجلس الدولة الفرنسي ، ٣٠ شباط ١٩٥٠ ، قضية Escorbiac المجموعة من ٨٦٦ .

القرار المذكور^(١)؛ وليس لها مصلحة في بقاء قرار رئيس البلدية القاضي بجعل سيارات السياحة كسيارات النقل في المدينة ، ولذلك لم يقبل تدخلها في دعوى الالغاء المقامة ضد القرار المطعون فيه^(٢) .

وكذلك الحال بالنسبة للجنة النقابية ، فلم يقبل تدخلها في دعوى احد الافراد الذي لا يتمتع في الاصل بأية صفة للتقاضي باسم الشعبة النقابية - بمعنى ان عدم قبول الدعوى الاصلية يؤدي الى عدم قبول التدخل^(٣) .

رأي بعض الحقوقيين في عدم جواز التدخل في دعوى الالغاء

لقد ذهب بعض الحقوقيين في الاقليم السوري الى القول بعدم جواز التدخل في دعوى الالغاء ، مستندين في ذلك الى الحجبتين التاليتين :

- ان قرار الالغاء يعتبر حجة على الكافة ، مادام يفصل في مشروعية القرار المطعون فيه ؛

- ان قرار الالغاء لا يقبل اي طريق من طرق المراجعة سوى اعادة النظر وطلب التصحيح دون اعتراض الغير ، فلا يجوز اذن التدخل في دعوى الالغاء عملاً بالقاعدة المتبعة في اصول المحاكمات ، وهي ان التدخل لا يقبل في الاستئناف الا بالنسبة لمن يجوز لهم اعتراض الغير .
فنرد على هؤلاء الحقوقيين :

- ان كون قرار الالغاء يعتبر حجة على الكافة ، هو من الاسباب التي تستوجب التدخل في دعوى الالغاء ولا تستبعده ؛

(١) مجلس الدولة الفرنسي ، ١٧-١١-١٨٩٩ ، قضية Cestier et Cumin ghe
مجموعة S et P ١٩٠٢-٣-١٥ .

(٢) مجلس الدولة الفرنسي ، ٥-٥-٨٩٩ ، قضية Asinaldi مجموعة S et P
١٩٠١-٣-٣١٨ .

(٣) مجلس الدولة الفرنسي ، ٩ تموز سنة ١٩٠٤ قضية Dautre مجموعة S et P
١٩٠٦-٣-٢٣٢ .

— اما ان التدخل لايجوز في دعوى الالغاء ، لان قرار الالغاء لايقبل اعتراض الغير ، عملاً بالقاعدة المتبعة في اصول المحاكمات والتي تقضي بأن التدخل لايجوز في الاستئناف الا بالنسبة لمن يجوز لهم اعتراض الغير ، — فردنا على ذلك ان محكمة القضاء الاداري والمحاكم الادارية ليست في اختصاصاتها درجة استئنافية . وقد استمر الاجتهاد الاداري على قبول التدخل في دعوى الالغاء ممن يثبت ان له مصلحة في النزاع .

واذا رجعنا الى الاجتهادات الادارية الفرنسية ، وجدنا ان مجلس الدولة الفرنسي كان يقبل طلبات التدخل في دعوى الالغاء ممن كانت له مصلحة في استمرار القرار المطعون فيه ، خلال المرحلة الواقعة ما بين عام ١٨٩٩ وعام ١٩١٢ والتي لم يكن يقبل فيها اعتراض الغير ضد قرار الالغاء^(١) .

(١) ان الاجتهادات الادارية الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي يمكن تقسيمها الى المراحل الآتية :

- مرحلة ما قبل عام ١٨٨٢ ، ولم يكن اعتراض الغير فيها مقبولاً في دعوى الالغاء .
- مرحلة ما بين عام ١٨٨٢ وعام ١٨٩٩ وكان يقبل فيها اعتراض الغير في دعوى الالغاء .
- مرحلة ما بين عام ١٨٩٩ وعام ١٩١٢ ولم يكن فيها اعتراض الغير مقبولاً في الدعوى المذكورة :

— مرحلة ما بعد ١٩١٢ حيث اصبح اعتراض الغير مقبولاً .
ففي المراحل التي لم يكن فيها اعتراض الغير مقبولاً ، نجد ان مجلس الدولة الفرنسي كان يقبل التدخل ، فقد قبل طلب التدخل المقدم من احدى البلديات في دعوى الالغاء ضد قرار صادر عن المحافظ ، لأن لها مصلحة في بقاء القرار المطعون فيه (مجلس الدولة الفرنسي ، ٣-٩-٣٩٠٠ ، قضية Héritiers Boucher d' Argis et chambre syndicale de Propriétés Immobilières de la ville de Paris

مجموعة S et H ١٩٠١-٣-١٠ ، مجلس الدولة الفرنسي ، ١-٢٤-١٩٠٢
Avezard : chambre Syndicale de Propriétés Immobilières de la ville de Paris

وقد قبل طلب التدخل المقدم من احدى البلديات في دعوى الالغاء ضد قرار رئيس البلدية القاضي بسحب رخص شغل الاملاك العامة في شوارع المدينة ، لان لها مصلحة في بقاء =

أضف الى ذلك ان قانون مجلس الدولة قد قبل بصورة مطلقة التدخل في الدعاوى الادارية، لم يفرق في ذلك بين دعاوى التعويض ودعاوى الالغاء. فقد نصت المادة ٣٠ من القانون المذكور على ان « لمفوض الدولة ان يأمر ... بدخول شخص ثالث في الدعوى ... » ففي دعوى الالغاء اذنت ، اذا لم يجد القاضي ما يستوجب دعوة الشخص الذي صدر القرار المطعون فيه لمصلحته ، فهذا الشخص يجوز له ان يتدخل في اغلب الاحيان ؛ ويجوز ايضاً لكل ذي مصلحة في الغائه ، وكانت مصلحته غير كافية ليطعن فيه مباشرة ، ان يطلب التدخل في دعوى الالغاء المقامة طعنًا بالقرار المذكور .

٤ . - وقف التنفيذ

لا تؤخر دعوى الالغاء تنفيذ القرارات المطعون فيها . تلك هي القاعدة التي قضت بها المادة ٢١ من قانون مجلس الدولة اذ نصت انه « لا يترتب على رفع الطلب الى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه » ، وهذه القاعدة هي التي استقر عليها الاجتهاد الاداري المستمر . والقاعدة المذكورة هي النتيجة المنطقية لامتياز التنفيذ المباشر الذي تتمتع به الادارة .

ولئن كان يمكن ان يحكم على الادارة بالتعويض عن الاضرار الناجمة عن تنفيذها فوراً القرار المشكوك منه ، في حالة الغائه فيما بعد (مجلس الدولة الفرنسي ٢٢ - ٢ - ١٩٠٥ ، قضية Zimmerman ، مجموعة Sirey ٠٥ - ٣ - ٦٧) ،

= القرار المذكور (مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٧ - ١٢ - ١٩٠١ قضية Pécards frères مجموعة S et H ١٩٠٢ - ٣ - ٣٣) .

وكذلك قبل تدخل احدى البلديات في دعوى الالغاء ضد قرار رئيس البلدية القاضي بتنظيم فتح مأخذ مياه على مجرى ماء بلدي ، لأن لها مصلحة في بقاء القرار المطعون فيه (مجلس الدولة الفرنسي ، ٥ - ٦ - ١٩٠٨ قضية Lohy مجموعة S et P ١٩٠ - ٣ - ١٣٥) .

إلا ان هناك بعض الحالات يؤدي فيها التنفيذ الفوري للقرار المطعون فيه الى نتائج لايمكن تلافيها . فلتجنب هذه النتائج ، اخذ المشرع في الجمهورية العربية المتحدة بفكرة وقف التنفيذ ، فنص في المادة ٢١ من قانون مجلس الدولة استدراكاً على « انه يجوز للمحكمة ان تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ، ورأت المحكمة ان نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها .

وبالنسبة للقرارات التي لايقبل طلب الغائها قبل التظلم منها ادارياً ، لايجوز طلب وقف تنفيذها ؛ على انه يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم ان تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتبه كله او بعضه اذا كان القرار صادراً بالفصل او بالوقف ، فاذا حكم له بهذا الطلب ، ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الالغاء في الميعاد القانوني ، اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه .

ثم ان هناك حالات اخرى لطلب وقف التنفيذ تعرضت لها الفقرة السادسة من المادة ١٥ والفقرة الثانية من المادة ١٩ من قانون مجلس الدولة .

فأما الفقرة السادسة من المادة ١٥ ، فقد نصت على انه لايجوز تنفيذ الحكم الصادر عن محكمة القضاء الاداري او عن المحاكم الادارية قبل فوات ميعاد الطعن فيه امام المحكمة الادارية العليا ؛ ويترتب على رفع الطعن وقف تنفيذ الحكم ، وذلك فيما عدا احكام المحاكم التأديبية والاحكام الصادرة تطبيقاً للمادة ٢١ ، فتكون واجبة التنفيذ الا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بإجماع الآراء بغير ذلك .

وأما الفقرة الثانية من المادة ١٩ ، فقد نصت على انه لايترتب على الطعن بطريق التماس اعادة النظر في الاحكام الصادرة عن محكمة القضاء الاداري او المحاكم الادارية ، وقف تنفيذ الحكم ، إلا إذا أمرت المحكمة بذلك .

وقد جعل المشرع طلب وقف تنفيذ القرارات الادارية في الاقليم السوري خاضعاً لذات الاصول المتبعة في اصول المحاكمات فيما يتعلق بالامور المستعجلة ، إذ ان قانون مجلس الدولة قد قضى بأن يُطبق قانون اصول المحاكمات فيما لم يرد

فيه نص بقانون مجلس الدولة ، وذلك الى ان يصدر قانون بالاجراءات الخاصة بالقسم القضائي .

فيقدم طلب وقف التنفيذ اذن الى قلم كتاب المحكمة باستدعاء ألصقت عليه الطوابيع القانونية ^(١) ويشتمل الطلب على اسم المدعي ولقبه وموطنه واسم المحامي الذي يمثله واسم الدائرة المدعى عليها ؛ كما يشتمل على بيان القرار المطلوب وقف تنفيذه والاسباب التي يستند اليها المدعي في تبرير طلب وقف التنفيذ .

فيعين الرئيس موعداً قريباً لجلسة وقف التنفيذ يدعو الطرفين فيها لبيان دفعها ، كما يبلغ الادارة العامة المدعى عليها صورة عن الطلب المذكور .

وفي الموعد المحدد ، تنعقد الجلسة وينادي على الطرفين او ممثليهما . فيثبت كاتب الضبط حضورهما او حضور احدهما وغياب الآخر او غيابهما معاً - على الضبط ، ويدون اقوالهما ومطالبهما .

ثم بعد المداولة ، يتلو الرئيس القرار في الجلسة ذاتها ، او في جلسة اخرى يعين موعداً قريباً لها ؛ وهذا القرار إما ان يتضمن وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، او رد الطلب .

وتجدر الاشارة هنا الى ان المحكمة ليست ملزمة بأن تصدر قرارات في كل طلبات وقف التنفيذ المقدمة اليه . فلا بد من قرار لوقف التنفيذ . ولكن هذا القرار ليس ضرورياً لرد الطلب ^(١) . وهذا يتضح من نص المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة التي تقول : « ... على انه يجوز للمحكمة ان تأمر بوقف تنفيذه (أي القرار) اذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ... » .

وقرار المحكمة الذي يفصل في طلب وقف التنفيذ ، يقتصر على الطلب المذكور ، وما اذا كانت نتائج التنفيذ يتعذر تداركها في حال الحكم بالدعوى لصالح المدعي ؛ فلا يتعدى هذه النقاط الى أساس الدعوى ، بمعنى انه يكفي

(١) فالجواب هنا للمحكمة ، ان شاءت اصدرت قراراً برد الطلب ، وان شاءت سكتت .

للحكم بوقف التنفيذ بأن يكون الطلب مستنداً الى أسباب جدية وأن ينتج عن التنفيذ نتائج قد يتعذر تداركها، حتى ولو أن هذه الأسباب قد ترد لعدم ورودها حين الفصل في أساس الدعوى^(١). وليس على المحكمة أن تعلق قرارها الذي يفصل في طلب وقف التنفيذ.

شروط وقف التنفيذ

يشترط للحكم بوقف التنفيذ :

— أن يقدم ذو العلاقة طلباً خطياً بذلك ،

— أن تكون المراجعة مستندة الى أسباب جدية ،

— أن يكون للتنفيذ نتائج قد يتعذر تداركها في حال الحكم للمدعي بمطالبه . فلا يمكن للمحكمة أن تتخذ قراراً بوقف التنفيذ دون طلب خطي من ذوي العلاقة . فقرار وقف التنفيذ لا يمكن اتخاذه إلا بناءً على الطلب . وليس معنى ذلك أنه يشترط أن يكون طلب وقف التنفيذ في استدعاء مستقل عن الدعوى ، فليس ثمة مانع من تقديم طلب وقف التنفيذ في استدعاء الدعوى ذاته .

ويشترط أيضاً لوقف التنفيذ أن تكون المراجعة مستندة الى أسباب جدية ، استبعاداً لوقف التنفيذ بناء على مراجعة لا يقصد منها إلا التسوية والمهادنة^(٢). ولكن يكفي أن تكون المراجعة مستندة الى أسباب جدية ، وأن يكون للتنفيذ نتائج يتعذر تداركها ، كي يقرر وقف التنفيذ ، ولو أنه قد يقرر فيما بعد

(١) مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٧-١١-١٩٣٦ ، مجموعة دالوز ٣٦-٣-٧٩ .

(٢) مجلس الدولة الفرنسي ، ١٢-١١-١٩٣٨ ، مجموعة دالوز ٣٩-٣١-١٤ .

رد الدعوى في الأساس اذا تبين عدم صحتها^(١).

ولا يخفى أن للمحكمة سلطة واسعة جداً في تقدير الاسباب الداعية لوقف التنفيذ ، بحسب ما يتراءى لها من الظروف المحيطة بالقضية ومن صحة الدعوى سواء من نواحي الخصومة او الاختصاص ، او تقديمها خلال الميعاد القانوني ، او من ناحية استكمالها اسبابها الشكلية القانونية الاخرى .

وعلى هذا فالمحكمة تقدر بحسب ما تراه ، ضرورة وقف التنفيذ او عدمه ، وما اذا كان وقف التنفيذ ينبغي ان يشمل القرار المطعون فيه بكامله ، وان يقتصر على جزء منه فحسب ؛ وهذه السلطة الاخيرة تنسجم تماماً مع ما يملكه قضاء الالغاء في الاصل ، من الغاء القرارات جزئياً^(٢).

وقد اعتمد المشرع على حكمة القضاء الاداري ، وتبصره ، في اعطائه هذه السلطة التقديرية الواسعة . وحكمة القضاء الاداري ستجلى في احكامها التي ترمي في آن واحد :

— الى استبعاد وقف التنفيذ ، اذا لم تكن هناك ضرورة قصوى تستدعيه ، منعاً لاضطراب الادارة من جراء تعطيل قراراتها ، وتوفيراً لأكبر قسط ممكن للقرارات الادارية ؛

— الى اقرار وقف التنفيذ في حالة الضرر الفادح الذي لا يمكن تلافيه في حالة ربح المدعي الدعوى ، تأميناً للعدالة .

(١) المحكمة العليا في الاقليم السوري ، قرار صادر بتاريخ ٣٠-٧-١٩٥٤ في الدعوى رقم ٨٨-٩٥٤ وهو يقضي بوقف تنفيذ قرار وزارة الاقتصاد الوطني بترقيين قيد شركة الغاز الاهلية مع رفض تسجيل شركة جرجي نقولا شماس وشركاه ، ثم ردت الدعوى في الاساس بتاريخ ١٤-٩-١٩٥٤ .

(٢) انظر في هذا الكتاب بحث مدى سلطة القضاء الاداري في التدقيق والحكم ، وبصورة خاصة سلطة الالغاء .

وهاتان الغايتان لا تتحققان ما لم تتشدد المحكمة في تقدير الاسباب الجديدة التي يستند اليها طلب وقف التنفيذ، وتشترط ان يكون الضرر الذي ينتج عن التنفيذ فادحاً بالنسبة للمدعي، وقد يتعذر تداركه في حالة رجحه الدعوى.

ومادامت السلطة التقديرية التي يتمتع بها القضاء الاداري واسعة جداً في هذا الموضوع، وحيث ان قرارات وقف التنفيذ غير مسببة، فلمعرفة الحالات التي يمكن فيها اعطاء القرار بوقف التنفيذ، لابد إذن من الرجوع الى اجتهادات القضاء الاداري التي تتطور مع الزمن.

بعض الحالات التي قرر فيها وقف التنفيذ

- فقد قرر القضاء الاداري الفرنسي وقف تنفيذ القرارات الادارية الآتية :
- مرسوم الاستملاك للنفع العام (مجلس الدولة الفرنسي ، ١٢ - ١١ - ١٨٨٠ ، مجموعة دالوز الدورية ٨٢ - ٣ - ٧٦) ؛
 - القرار القاضي بابدال هيئة المستخدمين الدينيين في احد المشافي بهيئة مستخدمين علمانيين (مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٣ - ١١ - ١٨٨٨ ، قضية Les Sœurs Hospitalières de l'Hôtel-Dieu ، مجموعة دالوز ٩٠ - ٣ - ٧) ؛
 - القرار المطعون فيه اذا كان ينتج عن التنفيذ مصاعب فادحة تضر بمصالح المرفق العام ذاته (مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٨ - ١١ - ١٨٨٨ ، مجموعة دالوز ، ٩٠ - ٣ - ٧٦) . فيفهم من هذا القرار انه لا يشترط لوقف التنفيذ ان يلحق الضرر الفادح بالمدعي ، بل يكفي ان يكون هناك ضرر فادح يصيب المرفق العام ؛
 - القرار الوزاري القاضي ببقاء المدعي في خدمة العلم ، اذ ينتج عن تنفيذ القرار المذكور ضرر فادح من شأنه ان يحمل القضاء الاداري على وقف التنفيذ ، آخذاً بعين الاعتبار ظروف القضية وملابساتها (مجلس الدولة الفرنسي ، ١١/٤ - ١٨٩٢/ ، مجموعة دالوز الدورية ، ٩٤ - ٣ - ١٣) ؛

— القرار القاضي بإبعاد أحد الغرباء بينما قضية جنسيته لا تزال قائمة لدى المحكمة الجزائية (مجلس الدولة الفرنسي ، ١٩٠٨/١/٢٤ ، قضية Solaire ، مجموعة دالوز ١٩٠٩ - ٣ - ٧) ؛

— القرار القاضي بهدم برج كنيسة قديمة (مجلس الدولة الفرنسي ، ٣ - ٧ - ١٩١٣ ، قضية Lhuillier ، مجموعة Lebon ص ٣٢٣) .

— القرار القاضي بنقل مقبرة بلدية ، لان التجهيزات التي بوشر فيها ، كان من شأنها في حال استمرارها ، ان تجعل من هذه القضية امراً واقعاً يتعذر تلافيه في حال ربح الدعوى (مجلس الدولة الفرنسي ٤ - ١١ - ١٨٩٢ ، مجموعة دالوز الدورية ، ٩٤ - ٣ - ١٣) ؛

— المرسوم القاضي بتطبيق اسبوع الاربعين ساعة (مجلس الدولة الفرنسي) ١٩٢٧-٦-٢٠ Union des Etablissements Thermaux et des Stations Climatiques de France ، مجموعة Lebon ص ٥٣٧) .

ولكن وقف التنفيذ يقرر غالباً في قضايا أنظمة الطرقات ، حينما تقضي القرارات المطعون فيها بهدم الابنية .

وكذلك فيما يتعلق باغلاق المؤسسات عملاً بنظام المؤسسات الخطرة والمقلقة للراحة ، فيقرر وقف التنفيذ اذا كان مستمر المؤسسة متبعاً الشروط المنصوص عليها قانوناً لانتقاء الاخطار و اطلاق الراحة .

ثم ان وقف التنفيذ كان يقرره القضاء الاداري الفرنسي كتدبير ناجع للتغلب على تأخر الادارات العامة المحلية في اعطاء المعلومات المطلوبة في الدعاوى المقامة ضدها (مجلس الدولة الفرنسي ، ٤ - ١١ - ١٨٩٢ ، مجموعة دالوز الدورية ، ٩٤ - ٣ - ١٣) .

٥ - الأسباب التي تمنع القضاء الإداري

من البت في موضوع الدعوى

قد تعترض سبيل الدعوى بعض الطوارئ يتعذر معها على القضاء الإداري الاستمرار في رؤية الدعوى . ومن هذه الطوارئ :

النزول عن حق الطعن او عن الدعوى

زوال موضوع الدعوى

القضية المقضية

المسائل المستأخرة

لذلك سنفرد لكل منها بحثاً موجزاً .

النزول عن حق الطعن او عن الدعوى

يجوز في دعوى التعويض النزول عن بعض الطلبات في الدعوى او قصر الطلب على جزء منه .

اما في دعوى الالغاء ، فالمبدأ هو ان هذه الدعوى متى اقيمت ، فلا يمكن تعطيلها بالنزول عنها او بالصلح بين المتداعين . على انه يظهر من اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي ان الرضوخ للقرار الإداري المطعون فيه او عن الدعوى يشكل سبباً من أسباب رد الدعوى ، اللهم فيما اذا كان القرار المذكور ذا طابع فردي - لا نظامي .

فالرضوخ ، وهو النزول عن ممارسة حق الطعن ضد قرار إداري ما ، يكون اما صريحاً ، أو ضمناً ناتجاً عن تنفيذ القرار الإداري تنفيذاً رضائياً وبدون تحفظ .

وليس للرضوخ ولا للنزول عن الدعوى اي مفعول مالم تتوفر فيه بعض الشروط :

فَيُنْفِي فِيهِ مَثَلًا :

- ان يكون صادراً عن ذي أهلية او صلاحية للرضوخ للقرار الاداري
او النزول عن الدعوى ضده ؛

- وان يكون صادراً برضاء لا يشوبه اي اكراه ؛

- وان لا يمس موضوعات لها علاقة بالنظام العام .

فعملاً بالشرط الأول ، قرر مجلس الدولة الفرنسي ان رئيس البلدية
لا يملك ، بدون إذن من المجلس البلدي ، ان ينزل عن حق الطعن او عن
الدعوى باسم البلدية ؛ كما اجتهد ان المحافظ لا يملك النزول باسم الدولة عن حق
الطعن ضد قرار مجلس المحافظة الذي يملك الوزير وحده حق الطعن فيه .

وعملاً بالشرط الثاني لا يصح الرضوخ الواقع بالاكراه . فاذا وقع احد
الافراد على صيغة نظمها المحافظ سلفاً ، وتتضمن وقوع التبليغ والرضوخ للقرار
المبلغ ، فلا يصح الاحتجاج بالرضوخ المذكور ضد المدعي ، اذا ثبت ان هذا
الأخير لم يوقع على الصيغة المذكورة إلا بنتيجة ذعره من جراء تهديده بالحجز
عليه وتحميله نفقات كهوى هي في الواقع غير صحيحة . وكذلك الحال فيما اذا
كان الرضوخ صادراً بنتيجة خطأ مادي ، فلا مفعول له تجاه المدعي . وتطبق
ذات القاعدة في الصلح الجاري خلافاً لقواعد الأصول والقانون ، فلا يقف الصلح
المذكور حائلاً دون الطعن في القرار الاداري المطعون فيه .

وعملاً بالشرط الثالث ، لا يصح الاحتجاج بالرضوخ ضد المدعي ، اذا كان
الرضوخ المذكور مستهدفاً لموضوعات لها علاقة بالنظام العام . فالتعهد الذي
صدر عن أحد الموظفين بعدم الطعن في قرار احالته على التقاعد ، لا يعتبر مانعاً
له من الطعن في قرارات تتعلق بوضعه النظامي (مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٣ -
١٩٤٨ ، قضية Lonarn ، مجموعة Sirey لعام ١٩٤٨ ص ٧٩) .

فقدان موضوع الدعوى

قد تصدر عن الادارة المدعى عليها بعض التصرفات تجعل الفصل في الدعوى

غير ذي جدوى . فيقتصر عمل المحكمة في هذه الحالة ، على رد الدعوى معلنة
أن الدعوى أصبحت غير ذات موضوع .

ويحدث ذلك حينما تسحب الإدارة قرارها المطعون فيه^(١) .
وكذلك هي الحال في دعاوى متابعة ضد قرارات حل أحدها محل الآخر ،
فينبغي هنا إلغاء القرار الأخير ، وإن يعلن أن الدعاوى المقامة ضد القرارات
السابقة أصبحت غير ذات موضوع (مجلس الدولة الفرنسي ، ٨-١٢-١٩٤٨ ،
قضية Gagnière ، مجموعة Sirey عام ١٩٤٨ ص ٤٦٤) .

وتفقد الدعوى موضوعها أيضاً إذا كانت مقامة ضد قرارات متخذة بالاستناد
إلى قانون كان مرعياً حين صدورهما ، ولكنه الغي فيما بعد هو والمفاعيل الناتجة
عن تطبيقه السابق ووضعه موضع التنفيذ (مجلس الدولة الفرنسي ، ٢١-١-
١٩٤٨ ، قضية Leroy - Beaulieu وغيره ، مجموعة Sirey عام ١٩٤٨ ، ص ٢٥) .
على أن هناك حالات لا يؤدي فيها إلغاء القرار المطعون فيه أو سحبه من
قبل الإدارة إلى فقدان الدعوى موضوعها . فلا تفقد الدعوى مثلاً موضوعها
في الحالات الآتية :

- إذا الغي القرار المطعون فيه ولم يسحب ، وكان طبق حتى تاريخ الغائه
(مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٧/٢/١٩٤٧ ، قضية Abbé Amiel ، مجموعة Sirey
١٩٤٧ - ٨٠ - ١٠١) .

(١) على أنه يجب التفريق بين حالتين : إذا أقيمت الدعوى بعد أن سحب القرار المطعون
فيه ، فترد الدعوى ويتحمل المدعي الرسوم والنفقات (مجلس الدولة الفرنسي ، ١١-٧-١٩٤٧ ،
قضية Ampoulange ، مجموعة Sirey عام ١٩٤٧ ص ٣١٠) .
أما إذا أقيمت الدعوى قبل سحب القرار المطعون فيه ، فلا يتحمل المدعي النفقات ؛
وكذلك إذا سحب القرار قبل إقامة الدعوى ، ولكن لم يبلغ صاحب العلاقة سحب القرار
المذكور في الوقت المناسب (مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٥-٧-١٩٤٧ ، قضية Rigal ،
مجموعة Sirey عام ١٩٤٧ ص ٦٧٢) .

— إذا ألغى قرار تنظيمي بعد أن جرى تنفيذه (مجلس الدولة الفرنسي ،

٧-٢-١٩٤٧ قضية Gaspard ، مجموعة Sirey عام ١٩٤٧ ص ٤٩) ؛

— إذا كان صدر قرار عن الضابطة الادارية بسحب بعض احكام قرار سابق

دون الاحكام الاخرى المطعون فيها ؛

— اذا اعترف الوزير بدعوى المدعي ، ولكن لم يلب طلبه (مجلس الدولة

الفرنسي ، ٤-٧-١٩٤٥ ، قضية Tremblais ، مجموعة Sirey عام ١٩٤٥ ص ٣٤٢) ؛

— إذا سحب قرار سبق أن نفذ (مجلس الدولة الفرنسي ، ١٨-٤-١٩٤٧

قضية Lemaigre-Dubreuil ، مجموعة Sirey عام ١٩٤٧ ص ١٤٩) ؛

— اذا سحب القرار المطعون فيه بعد اقامة الدعوى ، وبعد أن وضع قرار

المصادرة موضع التنفيذ (مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٢-١-١٩٤٧ ، قضية

Bergevin ، مجموعة Sirey ، ١٩٤٧ - ٨١ - ٧٣٥) ؛

— اذا سحب القرار المطعون فيه « اعتباراً من هذا اليوم » ، لأن معنى

ذلك أن تبقى مفاعيل القرار المذكور قائمة في الماضي ، فيظل المدعي متمتعاً

بمصلحة كافية لطلب إلغاء القرار المطعون فيه (مجلس الدولة الفرنسي ، ١٩-١٢-

١٩٤٧ ، قضية Bouvet et Héritier Vapereau ، مجموعة Sirey ، عام

١٩٤٧ ص ٦٧٢) ؛

— اذا صدر عن الادارة قرار جديد برفض طلب الرخصة الجديد الذي

قدمه المدعي لتشغيل معمله (مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٠-٢-١٩٤٦ ، قضية

Société générale d'Entreprise du sud de le France ، مجموعة Sirey

عام ١٩٤٦ ص ٤٤٦) ؛

— إذا ألغى قرار جديد قراراً سابقاً يوقع بالمدعي عقوبة تأديبية ولم يسحب ،

فرغم زوال النتائج العملية للقرار المطعون فيه ، يظل المدعي الذي صدرت بحقه

العقوبة التأديبية متمتعاً بمصلحة معنوية كافية لمتابعة الطعن بالقرار الذي

قضى بالعقوبة .

القضية المقضية

القضية المقضية هي من الاسباب التي تمنع المحكمة من رؤية الدعوى . فاذا طعن أحد الأفراد بقرار كان فصل فيه موضوعاً في دعوى سابقة مقدمة من ذات المدعي ولذات الاسباب المتذرع بها من جديد ، فينبغي على قضاء الالغاء أن يرد الدعوى لعللة القضية المقضية . فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بربط طلبات الالغاء لاصطدامها ببدا القضية المقضية ، ما دام لها ذات الغرض وذات السبب اللذان كانا للطلبات التي نظر فيها قضاء الالغاء سابقاً (مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٦ - ٧ - ١٩٤٧ قضية Maire مجموعة Sirey ١٩٤٧ - ٧٠ - ٣٣٦) .

ولكن هذه الطلبات تقبل إذا كانت تستند إلى سبب اصولي لم يذكر في الدعوى السابقة (مجلس الدولة الفرنسي ، ٣١ - ١ - ١٩٤٧ ، قضية Billes مجموعة Sirey عام ١٩٤٧ ص ٤٣) ، لان القضية المقضية لا تكون مانعة من رؤية الدعوى ما لم تتوفر فيها وحدة الطرفين ووحدة الموضوع ووحدة الاسباب . فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن اختلاف وضع الاطراف في الدعوى (كأن يصبح المدعي مدعى عليه) يجعل منها قضية جديدة ، رغم أن المجلس المذكور سبق أن فصل فيها (مجلس الدولة الفرنسي ٢٣٢ - ١٢ - ١٩٤٧ ، الحاكم العام للهند الصينية ضد Le Nestour ، مجموعة Sirey عام ١٩٤٧ ص ٦٧٥) . ويتقيد قضاء الالغاء ايضاً بالوقائع التي كانت محل حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية ، فلا يمكنه ان يحص من جديد الوقائع المذكورة . فاذا عزل موظف بسبب ظهوره بظهور العداة ضد الحكومة باشتراكه بالاحتفال المقام لذكري فيليب هنريو ، فاذا كان الحكم الجزائي قد قضى بأن المدعي كان يجهل الطابع الحقيقي لهذا الاحتفال المحرم ، فلا يستطيع القضاء الاداري ان يحص من جديد هذه الوقائع المقتضي بها ، بل عليه ان يتقيد بها . وهكذا فعل مجلس الدولة الفرنسي ، وقضى بان الادارة قد اتخذت القرار

المطعون فيه بناء على وقائع غير صحيحة مادياً (مجلس الدولة الفرنسي، ١٢-٥-١٩٤٧ قضية Richard ، مجموعة Sirey عام ١٩٤٧ ص ٤٤٢) .

المسائل المستأخرة

ان المحاكم العادية وحدها هي الصالحة للنظر في قضايا الاحوال الشخصية ، اي قضايا السن والنسب والعائلة والاهلية المدنية والمقام وجميع الحقوق التي نص عليها القانون المدني . فالقضاء الاداري لا يستطيع ان يفصل بصورة مباشرة ولا غير مباشرة في قضايا من هذا القبيل . فحينما تثار في دعوى ادارية مسائل من هذا النوع يتوقف عليها الفصل في الدعوى المذكورة ، يكون القضاء الاداري امام مسائل مستأخرة . فينبغي عليه حينئذ أن يتوقف عن السير في الدعوى ريثما تحل هذه المسألة من قبل المحكمة المختصة التي يحيل اليها الطرف ذا العلاقة (او الطرف الاكثر عجلة) .

ويكون القضاء الاداري عادة امام مسألة مستأخرة ، في قضية مقام احد الاطراف ، اذا كان الفصل في دعوى الالغاء يتوقف على معرفة ما اذا كان القرار المطعون فيه قد بلغ الى المقام الحقيقي للمدعي ام لا (مجلس الدولة الفرنسي ، ٦ شباط ١٩٣٦ ، المجموعة ص ١٨٢) .

وكذلك يكون امام مسألة مستأخرة اذا كان الفصل في الدعوى يتوقف على معرفة ما اذا كانت الاملاك موضوع الدعوى ملكاً للدولة او للبلدية (مجلس الدولة الفرنسي ، ١٢-١٢-١٨١٨ ، المجموعة ، المسائل المستأخرة ، ص ٢١٢-٢) او اذا كان جواب الادارة على الدعوى يتضمن نفياً لملكية المدعي للعقار المطلوب استرداده (مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٩-٨-١٨٣٤ المجموعة ، املاك الدولة ، ص ٢٣٤) .

وكذلك هي الحال في الدعوى ضد قرار اغلاق المحلات ، تنفيذاً لائحة

الجمعيات ، حينما يتوقف الفصل في الدعوى على البت في صحة عقود خاضعة للحقوق
الخاصة يتذرع بها احد الاطراف (محكمة التنازع الفرنسية ، ٤ - ١٢ - ١٨٨٠
مجموعة دالوز الدورية ، ٨١ - ٣ - ٢١ ؛ محكمة التنازع الفرنسية ١٩ - ٢ - ١٨٨١ .
مجموعة دالوز الدورية ، ٨١ - ٣ - ٩٠) .



§ ٢ - الحكم

بعد التحقيق ، يأتي الحكم . فتحال القضية الى الجلسة التي يعين الرئيس تاريخها ، ويبلغه قلم كتاب المحكمة الى ذوي الشأن . ولرئيس المحكمة ان يطلب الى ذوي الشأن او الى المفوض ما يراه لازماً من ايضاحات .

وقد نصت المادة / ٣٣ من قانون مجلس الدولة على ان المحكمة « لا تقبل اي دفع او طلب او اوراق بما كان يلزم تقديمه قبل احالة القضية الى الجلسة الا اذا ثبت لها ان اسباب ذلك الدفع او الطلب او تقديم تلك الورقة طرأت بعد الاحالة ، او كان الطالب يجملها عند الاحالة . ومع ذلك ، اذا رأت المحكمة تحقيقاً للعدالة قبول دفع أو طلب أو ورقة ، جاز لها ذلك مع جواز الحكم على الطرف الذي وقع منه الاهمال بغرامة لا تتجاوز عشرة جنيهاً يجوز منحها للطرف الآخر . على ان الدفع والاسباب المتعلقة بالنظام العام ، يجوز ابدائها في أي وقت ، كما يجوز للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها » .

ثم ان المحكمة اذا رأت ضرورة اجراء تحقيق باشرته بنفسها في الجلسة ، او قام به من تندبه لذلك من أعضائها أو من المفوضين - على ما جاء في المادة / ٣٤ من قانون مجلس الدولة .

ويصدر الحكم في الدعوى في جلسة علنية . فاذا وجدت المحكمة ان الدعوى ليست مستكملة شرائطها الشكلية ، ردتها شكلاً . وان وجدت مستكملة الشرائط المذكورة ، قبلتها من حيث الشكل وانتقلت الى الموضوع . فاذا ظهر

لها في دعوى الالغاء ، أن القرار المطعون فيه مشوب بأحد العيوب المذكورة في المادة / ٨ من قانون مجلس الدولة ، حكمت بالغائه ، وإلا ردت الدعوى من حيث الموضوع .

ويصدر الحكم باسم الجمهورية العربية المتحدة ، وهو يحتوي على أسماء القضاة الذين فصلوا في القضية ، وأسماء الأطراف وصفاتهم ومحللات اقامتهم ، كما يتضمن خلاصة القضية والقرار المطعون فيه واقوال الطرفين ومستنداتها والوثائق المبرزة والحجج القانونية التي يتذرعان بها ، وخلاصة الطلبات .

ثم تأتي الحثيئات ، وهي القسم الذي يسبق منطوق الحكم ويمهده ، وهو يحتوي عادة على خلاصة عن مطالب المدعي ودعواه وجواب المدعي عليه ودفعه . ويتضمن هذا القسم من الحكم عرضاً للأجراءات التي قامت بها المحكمة من تحقيق وكشوف وخبرة ، وما قدم الخصوم من بيانات وبيئات ، كما يحتوي على مناقشة الاسباب التي أدلى بها الخصوم ، والتي اوجبت الحكم بقبول الدعوى اوردها ، والرد على هذه الاسباب ومعالجة كل منها على انفراد .

وأخيراً تأتي الفقرة الحكمية ، او منطوق الحكم ، وهي القسم الرئيسي من الحكم لأنها تتضمن حل النزاع شكلاً ومن حيث الموضوع ، وهي اما أن تقضي برد الدعوى او بقبولها والحكم للمدعي بمطالبه في دعوى التعويض ، وبالغاء القرار المطعون فيه في دعوى الالغاء .

وقد نصت المادة / ٣٦ من قانون مجلس الدولة على أن الأحكام الصادرة بالالغاء تكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية :

« على الوزراء ورؤساء المصالح المختصة تنفيذ هذا الحكم واجراء مقتضاه » ؛ وفي غير هذه الاحكام ، تكون الصورة التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية :

« على الجهة التي يناط بها التنفيذ ان تبادر اليه متى طلب منها ، وعلى السلطات المختصة ان تعين على اجرائه ولو باستعمال القوة متى طلب اليها ذلك » .

§ ٣ — مدى سلطة القضاء الإداري

في التدقيق والحكم

سلطة القضاء الإداري حدود . والحدود التي تقف عندها سلطة القضاء الإداري ، يمكن ارجاعها الى الزمر الآتية :

— حدود ناشئة عن مبدأ فصل السلطات ؛

— حدود ناشئة عن قاعدة تفريق الادارة العاملة عن الادارة التي تقوم بمهمة القضاء ؛

— وحدود ناشئة عن غرض الدعوى .

فعلاً بمبدأ فصل السلطات ، لا يملك القضاء الإداري النظر لا في الاعمال التشريعية ولا في الاعمال القضائية . كما أنه لا يملك حق تمحيص دستورية القوانين . وقاعدة الامتناع عن النظر في الاعمال التشريعية تمتد أيضاً الى اعمال السلطة التنفيذية التي تتمتع بالطابع التشريعي ، كالقرارات بقانون بعد اقرارها من مجلس الأمة .

أما الحدود الناشئة عن قاعدة تفريق الادارة التي تقوم بمهمة القضاء ، فمن شأنها أن تجعل اختصاص القضاء الإداري مقصوراً على الفصل في المسائل الحقوقية
Les questions de droit دون مسائل الملاءمة Les questions

d'opportunité^(١) ؛ اذ بذلك تخرج المحكمة عن وظيفة القضاء وتجاوز على وظيفة الإدارة .

ومن شأن هذه الحدود ايضاً ان تمنع القضاء الاداري ، في منطوق الحكم ، ان يتدخل في شؤون الادارة ، فيأمر مثلاً باعادة الموظف المسرح خلافاً للقانون الى وظيفته ، او يمنح بذاته الاجازة التي كانت الادارة رفضت اعطاءها ، او الحكم بتخطيط من عنده او بتصحيح تخطيط غير اصولي في دعاوى الغاء قرارات التخطيط ، ولا الحكم بالزام الادارة القيام بعمل معين كالزامها بهدم اشغال منفذة خلافاً للاصول ، ولا اصدار الاحكام بطريق اصدار قواعد عامة وتنظيمية ، لأن هذا الامر هو من اختصاصات الادارة على سبيل الحصر .

وأما الحدود الناشئة عن غرض الدعوى ، فمن شأنها ان تمنع القضاء الاداري من النظر في اعمال السيادة ؛ لان مهمة القضاء الاداري في دعوى القضاء الاداري الكامل ودعوى الالغاء هي الفصل في القضايا الادارية ، وليست منها اعمال السيادة وهي اعمال ذات صبغة سياسية لا ادارية .

على ان الحدود الناشئة عن غرض الدعوى ينبغي بحثها بالنسبة لدعوى القضاء الاداري الكامل ولدعوى الالغاء ، كل على حدة .

(١) ان تقدير القرارات الادارية من ناحية الملاءمة ، ليس من صلاحية القضاء الاداري ، فلا يملك هذا القضاء حق تقدير الاسباب والوقائع المستند اليها في القرارات الادارية من ناحية الملاءمة ، بل تقتصر مهمتها على تدقيق هذه الاسباب والوقائع من حيث وجودها المادي ووصفها القانوني . على ان سلطة القضاء الاداري تقف هنا ؛ لأن تدقيق التدابير الادارية من ناحية الملاءمة ، ممنوع مبدئياً على قضاء الالغاء ، اللهم الا اذا كانت شرعية التدبير الاداري تتوقف قانوناً على ناحية الملاءمة .

١ - في دعوى القضاء الإداري الكامل

يتمتع القضاء الإداري في هذه الدعوى بسلطات واسعة في التدقيق والحكم .
فأما في التدقيق ، فلا يتقيد بفحص القضية من ناحية المشروعية فقط ، بل
يدقق في النقاط القانونية ويفحص الوقائع .

وأما في الحكم ، فيستطيع إلغاء القرار الإداري المطعون فيه ، أو تعديله
أو استبداله بغيره ، أو الحكم بالتعويض .

وخير مثال على دعوى القضاء الإداري الكامل ، دعوى العقود الإدارية . ففي
دعوى المتعهد الذي اتخذت الإدارة ضده تدبيراً إدارة التعهد بالأمانة ، رغم أنه قام
بالتزاماته على الوجه الأكمل ، إذا كانت المحكمة لا تستطيع الحكم بإعادة ورشاته ،
فهي تملك الحكم على الإدارة بالتعويض عن الضرر الناتج عن التدبير المطعون فيه .
وفي دعوى التوريد ، إذا كانت المحكمة لا تستطيع الحكم بالزام الإدارة
باستلام الصفقة الموافقة لشروط العقد ، فهي تحكم على الإدارة بدفع ثمنها
بسر السوق .

وفي القضاء الانتخابي ، بالنسبة لانتخابات الهيئات الإقليمية والبلدية ،
تستطيع محكمة القضاء الإداري حق تقدير الناحية الأخلاقية في الانتخابات ،
وما إذا كانت النتائج المعلنة هي محصول إرادة الناخبين الحرة ؛ وتستطيع أيضاً
أن تدقق الوقائع غير المشروعة المشار إليها في الطعن ، كالكراه والضغط
والإرهاب والحيل الانتخابية المختلفة وفيما إذا كانت ذات تأثير على النتائج المعلنة .
وهي تملك حق فرز الأصوات وتعدادها لأن النتائج الصحيحة لإرادات
الناخبين تتوقف عليهما . كما أنها تملك تعديل النتائج المعلنة في القرار
المطعون فيه واستبداله بغيره ، وإعلان فائزين جدد بدلاً من الذين كانوا
أعلنوا في القرار المطعون فيه .

وللحكم في دعوى القضاء الإداري الكامل حجية نسبية ، بمعنى أن أثره يقتصر
على الأطراف في الدعوى فقط ، لا يتعداهم إلى غيرهم .

٣ - في دعوى الإلغاء

أما في دعوى الإلغاء ، فسلطة القضاء الإداري قاصرة على امرين اثنين لا ثالث لهما : إما تثبيت القرار المطعون فيه أو إلغاؤه .
وعلى هذا الأساس ، سندرس مدى سلطة قضاء الإلغاء فيما يتعلق بالنقاط التالية :

— سلطة الإلغاء ،

— عدم صلاحية قضاء الإلغاء فيما يتعلق بتدابير التنفيذ ،

— رد المطالب المتعلقة بالأساس ،

— إحالة المدعي الى المرجع المختص ،

— حكم الإلغاء والقضية المقضية ،

أ - سلطة الإلغاء

يصدر قضاء الإلغاء حكمه في الدعوى بعد فحص الشروط الشكلية .
فإن كانت الدعوى غير مستكملة شرائطها الشكلية المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة ، ردتها . وإن كانت مستجمة الشرائط المذكورة ، قبلتها شكلاً وانتقلت الى الموضوع .

ويتضمن الحكم في الموضوع إما رد الدعوى موضوعاً وتثبيت القرار المطعون فيه ، أو قبول الدعوى موضوعاً وإلغاء القرار المطعون فيه . على ان سلطة الإلغاء هذه تقف عند الحدود الآتية :

أولاً — لا يملك قضاء الإلغاء إلغاء القرار المطعون فيه لسبب يتصل بالملاءمة ، بل لأحد الأسباب القانونية التالية فيجب : ١ - عدم الاختصاص ٢ - عيب الشكل ، ٣ - إساءة استعمال السلطة ، ٤ - مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها . ولا ينصرف قضاء الإلغاء عن هذه

القاعدة إلا إذا كانت مشروعية القرار المطعون فيه تتوقف على سبب الملاءمة .

ثانياً — يملك قضاء الإلغاء حق تثبيت القرار المطعون فيه أو إلغائه ، ولكنه لا يملك حق تعديله . على أن هذا لا يمنع قضاء الإلغاء من إصدار أحكام بالإلغاء الجزئي Annulation partielle أما بناء على طلب المدعي ، أو لأن أحكام القرار المطعون فيه ليست كلها مخالفة للقانون ؛ فيستطيع قضاء الإلغاء مثلاً ألا يحكم بإلغاء النظام أو اللائحة بمجموعها ، إذا كانت هذه اللائحة تتضمن عدة أحكام مستقلة عن بعضها البعض ، وكان واحد منها فقط مخالفاً للقانون . وقد جرى الاجتهاد الفرنسي على قاعدة الإلغاء الجزئي عند الإقضاء ، وأخذ عنه هذه القاعدة مجلس الدولة في الجمهورية العربية المتحدة .

ب — عدم صلاحية قضاء الإلغاء بتدابير التنفيذ ورد المطالب الأخرى
غير الإلغاء

لا يملك قضاء الإلغاء ، بعد إلغاء القرار المطعون فيه ، أن يستخلص بذاته النتائج القانونية لهذا الإلغاء ، ولا أن يرسم للإدارة التدابير التي يجب عليها اتخاذها لتنفيذ حكم الإلغاء . فمثل هذا التدخل في شؤون الإدارة يتنافى مع قاعدة فصل الإدارة العاملة عن الإدارة التي تقوم بوظيفة القضاء . لذلك يمتنع على قضاء الإلغاء أن يوجه أوامر إلى الإدارة للقيام بعمل ما أو الامتناع عنه^(١)؛ فهو لا يملك مثلاً ، بعد إلغاء القرار المطعون فيه ، أن يأمر الإدارة بإعادة الموظف المسرح خلافاً للقانون^(٢) ، أو يهدم الأشغال التي كانت نفذت تطبيقاً

(١) مجلس الشورى السوري الأسبق ، قرار رقم ٢ تاريخ ٢١ كانون الثاني ١٩٤٢ ، قضية السيد علي خانجي .

(٢) مجلس الشورى السوري الأسبق ، قرار رقم ١٤١ تاريخ ٢١ حزيران ١٩٤٦ ، قضية السيد خليل حمزة ، قرار رقم ١٧٧ تاريخ ١٢ آذار ١٩٤٣ ، قضية السيد الياس صقر .

لقرار حكم بالغاء ، او بالتعويض عن ضرر اصاب المدعي من جراء قرار تأديبي ملغى .

ففي كل هذه الحالات ، يعود للادارة العامة وحدها ان تتدخل وتتخذ التدابير التنفيذية التي يقتضيها حكم الالغاء ، لأن قضاء الالغاء لا يملك سوى الالغاء . وكذلك لا يملك قضاء الالغاء في الطلبات الفرعية المتعلقة بناحية مادية ، والتي يطالب بها المدعي كنتيجة لدعوى الالغاء ، كطلب الحكم على الادارة بالتعويض عن الضرر الذي سببه القرار المطعون فيه ؛ فمثل هذه الطلبات لا تسمع من قبل قضاء الالغاء ، لأن دعوى الالغاء التي نحن بصدددها هي دعوى تناول مشروعية المقررات الادارية فحسب ، دون التعرض الى امور اخرى .

ولكن ينبغي اثبات هذه الملاحظة هنا ، وهي أن هذا الأمر صحيح بالنسبة الى فرنسا ، حيث تقدم كل من دعوى الالغاء ودعوى التعويض باستدعاء على حدة ؛ اما عندنا في الجمهورية العربية المتحدة فلا تنطبق هذه القاعدة لأن مجلس الدولة يتمتع بولاية كاملة في المسائل التي تدخل في اختصاصاته ، ولأن المدعي يستطيع ان يقدم باستدعاء واحد دعوى الالغاء وطلب التعويض عن الاضرار التي سببها القرار المطعون فيه .

ج - احالة المدعي الى المرجع المختص لتنفيذ الحكم

لئن كان يمتنع على قضاء الالغاء أن يقوم مقام الادارة باستخلاص النتائج القانونية التي يقتضيها الحكم بالالغاء ، واتخاذ التدابير اللازمة عند الاقتضاء ، فهذا لا يعني أن الحكم بالالغاء ذو طابع نظري بحت . فالالغاء يؤول في أكثر الأحيان الى نتيجة عملية ، وقلما تهمل الادارة تنفيذ الأحكام القضائية .

وقد نصت المادة ٣٦ من قانون مجلس الدولة على أن الأحكام الصادرة بالالغاء تكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية :

« على الوزراء ورؤساء المصالح المختصة تنفيذ هذا الحكم واجراء مقتضاه » ،

أي لا اتخاذ التدابير اللازمة التي يقتضيها الإلغاء .

فهذه الطريقة وإن كانت تؤول بالنتيجة إلى نوع من الأوامر بوجهها القاضي إلى الإدارة ، إلا أنها لا تشكل على كل حال من الناحية الحقوقية ، خرقاً لمبدأ فصل الإدارة العاملة عن الإدارة التي تقوم بمهمة القضاء ، مادامت تدابير التنفيذ ، لا تتخذ من قبل قضاء الإلغاء بل من قبل الإدارة فحسب . فقضاء الإلغاء في الواقع ، إذ يدعو الإدارة ، بعد إلغاء قرارها برفض إعطاء الإجازة ، لتنفيذ حكم الإلغاء وأجراء مقتضاه ، لا يستخلص بذاته النتائج القانونية التي يقتضيها حكم الإلغاء ، ولا يمنع بذاته الرخصة المطلوبة .

د - الحكم وحجية الشيء المحكوم به

يتمتع الحكم الصادر بالإلغاء بحجية الشيء المحكوم به من الناحية المادية والناحية الشكلية .

١ - حجية الشيء المحكوم به من الناحية المادية

إن السلطة المادية للقضية المقضية تلزم الإدارة بأن تجعل قراراتها وأعمالها مطابقة لمضمون حكم الإلغاء . ولهذا السلطة مؤيدات تستطيع بها المحكمة أن تجعل أحكامها محترمة ، دون أن تتجاوز على سلطة الإدارة . فلو فرضنا مثلاً أن الإدارة امتنعت عن تنفيذ الحكم ، فإن هذا الامتناع يشكل خرقاً للقضية المقضية يمكن الغاؤه بطريق دعوى الإلغاء .

ثم إن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية يشكل خطأ مرفقياً يوجب مسؤولية الإدارة ؛ وقد يوجب مسؤولية الموظف الشخصية . ومسؤولية الموظف هنا قد تكون جزائية عملاً بالفقرة الأولى من المادة ٣٦١ من قانون العقوبات النافذ في الإقليم السوري .

٢ حجية الشيء المحكوم به من الناحية الشكلية

ان ، حجية الشيء المحكوم به الناحية الشكلية ، تعني ان الدعوى متى فصلت نهائياً ، لا يبقى أي طريق قضائي لاعادة البحث في الحكم الصادر فيها . وهذه الحجية هي نسبية relative في دعوى القضاء الكامل ، ولكنها في دعوى الالغاء تحمل الطابع الخاص التالي :

— انها نسبية في حال رد الدعوى ؛ وهذا يعني ان لامانع بحول دون اقامة دعوى جديدة ، اما من قبل خصم آخر ، او من قبل المدعي ذاته اذا كان يستند الى سبب آخر للالغاء ، وكانت الشروط الشكلية للدعوى متوفرة وخاصة منها مايتعلق بالميعاد القانوني لدعوى الالغاء .

— انها مطلقة absolue فيما اذا ادت دعوى الالغاء الى الغاء القرار المطعون فيه ؛ وهذا معناه ان الالغاء لا يقتصر مفعوله على الاطراف في الدعوى فقط ، بل يكون حجة على الكافة erga omnes ايضاً .

وهذه الحجية هي « حجية عينية كنتيجة طبيعية لالغاء القرار الاداري في دعوى هي في حقيقتها اختصاص له في ذاته »^(١) (اي اختصاص للقرار في ذاته) . فالغاء القرار التنظيمي من قبل القضاء الاداري ، يجعل القرار المذكور غير قابل للتطبيق على احد ؛ وكذلك الغاء القرار الاداري الفردي ، يستفيد منه جميع من كانوا في وضع مماثل لوضع المدعي ، ولولم يكونوا اطرافاً في الدعوى^(٢) .

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة الرابعة ، القاعدة (١/٩) .

(٢) فلو صدر حكم من القمم القضائي في مجلس الدولة بالغاء قرار النفع العام ، فيستفيد =

ضد الاحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري والمحاكم الادارية

لا يقبل الحكم الصادر بالالغاء من محكمة القضاء الاداري والمحاكم الادارية من طرق الطعن سوى الطعن بالنقض ، او التماس اعادة المحاكمة وطلب التصحيح .
 فيفهم من ذلك ان الدعوى ضد الحكم بطريق معارضة الخصم الثالث غير مسموعة ، لأن الدعوى موجهة الى القرار الاداري ذاته ، فالخصم الحقيقي في الدعوى هو الجهة الادارية التي اصدرته . اما قبول الخصم الثالث اثناء نظر الدعوى متى توافرت له مصلحة ، فلا يغير في هذا الموضوع شيئاً ، ولا تزال الجهة

= من حكم الالغاء جميع اصحاب الارض المشمولة بقرار النفع العام ، ولو لم يكونوا اطرافاً في الدعوى .

أما لو صدر مثلاً قرار واحد بتسريح عدد من الموظفين ، فاقام واحدهم دون الآخرين دعوى الالغاء في ميعادها القانوني ، ورجع الدعوى والتي قرار التسريح لعب في الشكل بالنسبة للدعي ، فهل يستفيد من الالغاء جميع من سرحوا بالقرار المذكور ، ام لا يستفيدون؟ فالاسباب التالية تحول دون افادتهم :

- انهم لم يقيموا دعوى الالغاء في ميعادها القانوني ؛
 - وان عيب الشكل قد يكون متحققاً بالنسبة للدعي فقط ، ولم تفحص المحكمة هذا العيب بالنسبة للآخرين .

ولئن قيل كيف يتصور ان يكون القرار الواحد باطلاً في جزء منه ، وصحياً في الجزء الآخر ، فنرد على ذلك :

أ - لقد رأينا في الابحاث السابقة ان مجلس الدولة قد اخذ بقاعدة الالغاء الجزئي ؛
 ب - ان القرار الفردي الذي يتضمن عدة أسماء هو في الحقيقة مجموعة من القرارات ، لان الاصل ان يصدر باسم كل واحد من المسرحين قرار على حدة . فحينما يلغى قرار التسريح بالنسبة للدعي فقط ، فسكانا يصدر حكم الالغاء بالنسبة لقرار واحد من مجموعة القرارات هذه .
 ج - ثم ان المادة ٢٠ من قانون مجلس الدولة تنص على ان الحكم بالالغاء يكون حجة على الكافة ، ولم تنص على انه حجة للكافة ، والفرق بعيد بين العبارتين .

الادارية التي أصدرته هي الخصم الحقيقي . والخصم الثالث إنما يتدخل منضماً إليها ، حتى إذا ما قضي بالغاء القرار الاداري ، اعتبرت الادارة هي التي خسرت الدعوى . فتلتزم بالمصروفات وتكاف بتنفيد الحكم ، ولا شأن للخصم الثالث في شيء من ذلك . وإنما يلزم المتدخل في الخصومة بالمصروفات عملاً بالمادة ٣٦٠ من قانون المرافعات الخيرية إذا كانت له طلبات مستقلة وحكم بعدم قبول تدخله او برفض طلباته . ولا يعد كذلك المتدخل في دعوى الالغاء ؛ فليست له طلبات مستقلة ولا يقضى عليه بالمصروفات . ومن جاز له التدخل أثناء نظر الدعوى منضماً ، لا يتحتم ان تجوز له المعارضة مستقلاً بعد صدور الحكم ، فقضاء الالغاء إنما يفصل في مشروعية القرار المطعون فيه وحكمه يعتبر حجة على الكافة .
وسنفرد ببحثاً خاصاً لكل من التماس اعادة المحاكمة وطلب التصحيح .

١ - التماس اعادة المحاكمة

التماس اعادة المحاكمة هو طريق من طرق المراجعة الاستثنائية ضد الحكم الصادر عن محكمة القضاء الاداري أو المحاكم الادارية ، يستطيع به كل من المتداعين ان يطلب الى هذه المحاكم الرجوع عن حكمها في احدى الحالات التي عددها القانون على سبيل الحصر . فقد نصت المادة ١٩ من قانون مجلس الدولة على انه :

« يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري أو من المحاكم الادارية بطريق التماس اعادة النظر في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون اصول المحاكمات (بالنسبة للأقليم السوري) » .

فإذا رجعنا إلى قانون اصول المحاكمات ، نرى أن القانون المذكور يميز للخصوم أن يطلبوا اعادة المحاكمة في الأحكام التي حازت قوة القضية المقضية ، عند تحقق إحدى الأحوال الآتية :

- أ - إذا وقع من الخصم غش كان من شأنه التأثير في الحكم ؛
- ب - إذا أقر الخصم بعد الحكم بتزوير الأوراق التي بني عليها أو إذا قضي بتزويرها ؛
- ج - إذا كان الحكم قد بني على شهادة شاهد قضي بعد صدوره بأنها كاذبة ؛
- د - إذا حصل طالب الاعادة بعد صدور الحكم على أوراق منتجة في الدعوى كان خصمه قد حال دون تقديمها ؛
- هـ - إذا قضي الحكم بشيء لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه ؛
- و - إذا كان منطوق الحكم مناقضاً لبعضه لبعض ؛
- ز - إذا صدر الحكم على شخص ناقص الأهلية أو على جهة الوقف أو على أحد أشخاص القانون العام أو أحد الأشخاص الاعتبارية ولم يكن ممثلاً صحيحاً في الدعوى ؛
- ح - إذا صدر بين الخصوم أنفسهم وبذات الصفة والموضوع حكمان متناقضان .
- وفيما عدا هذه الأحوال ، لا يقبل التماس إعادة المحاكمة . والأحوال المذكورة يفترض فيها المشرع وجود خطأ في الحكم لا يعزى في غالب الأحيان إلى القضاة .

إذا وقع من الخصم غش كان من شأنه التأثير في الحكم

فالغش المقصود هنا هو ذات الغش الذي يؤدي إلى بطلان العقد ، كالحيل التي لجأ إليها الخصم أو ممثلوه ، كاتفاق أحد الأطراف مع ممثلي الطرف الآخر على تدليس أو على السكوت عن واقعة أو ملابسة لها تأثيرها في الحكم ، أو على الاحتفاظ بكتب الخصم ومراسلاته .

ويشترط لقبول هذا السبب عدة شروط هي :

٦ - أن يقع الغش من حكم لصالحه في الدعوى ، ولم يتح للمحكمة أن

تتحرز عند أخذها به بسبب عدم قيام المحكوم عليه بدحضه وتنويرها في حقيقة شأنه (١٩ / أكتوبر ١٩٣٩ - ١٩٥ (٦١١) ٢٠) .

٢ - أن يكون الغش الذي بني عليه الالتباس قد بوغت به الخصم فلم يستطع كشفه ، فإذا كانت الواقعة التي ذكرها الخصم دفعاً وانكاراً لدعوى خصمه غير صحيحة ، ولكنه لم يكن قد فاجأ بها ، بل هي كانت محل أخذ ورد بينها بحيث كان في مكتنة المدعي إقامة الدليل على كذب خصمه فيها ، فانه لا يصح قانوناً اعتبار تقرير تلك الواقعة البكاذبة من قبيل الغش الذي يفتح باب الطعن بطريق الالتباس ، لأن الخصم لم يباغت بها خصمه (٣١ ديسمبر ١٩٤٢ - ١١ (٢٣) ٤٠) .

فالغش الذي يفتح مجال الطعن بطريق التماس إعادة المحاكمة ، هو ما كان حاله خافياً على الخصم طيلة نظر الدعوى ، بحيث لم تتج له الفرصة لتقديم دفاعه فيه وتنوير حقيقته للمحكمة (١١ ديسمبر ١٩٤٧ - ٢٤١ (٥٠٢) ٥٠) .
٣ - ان يكون الغش قد أثر في الحكم موضوع التماس إعادة المحاكمة (١٩ / أكتوبر ١٩٣٩ - ١٩٥ (٦١١) ٢٠) .

إذا اقر الخصم بعد الحكم بتزوير الاوراق التي بني عليها او اذا قضي بتزويرها

تفترض هذه الحالة ان الحكم المطعون فيه ما كان ليصدر لغير صالح ملتبس الاعادة لولا الوثائق المزورة التي بني عليها . فينبغي رد التماس إعادة المحاكمة اذا كانت هناك عناصر اخرى في الدعوى كافية لتبوير الحكم المذكور ؛ وكذلك فيما اذا كان التزوير لا تأثير له على الحكم المطعون فيه ، كأن تكون الدعوى مقدمة باسم الشخص المتوفى بدلاً من اسم وارثه ، او اذا كانت الوثائق المزورة غير حاسمة في الدعوى .

ويشترط لقبول هذا السبب :

- ١ - ان يكون الحكم المطعون فيه قد استند الى الوثيقة المزورة .
- ٢ - ان يكون الخصم المحكوم له قد أقر بعد الحكم بتزوير الوثيقة او قضي عليه بتزويرها .

٣ - وان التزوير لم يقض به الا بعد صدور الحكم المطعون فيه .

اذا كان الحكم قد بني على شهادة شاهد قضي بعد صدوره بأنها كاذبة

تفترض هذه الحالة :

١ - ان يكون الحكم المطعون فيه قد بني على الشهادة الكاذبة ، بحيث ان الحكم المطعون فيه ما كان ليصدر لغير صالح ملتمس الاعادة لولا هذه الشهادة الكاذبة ، وهذا يعني انه لا يوجد في الدعوى عناصر اخرى غير الشهادة المذكورة تكفي لتبرير الحكم المطعون فيه .

٢ - ان يكون قد قضي بأن الشهادة المذكورة بعد صدور الحكم المطعون فيه كاذبة . أما قبل صدور الحكم المطعون فيه ، فيكون القضاة قد علموا بها ، وانتبهوا الى كذبها ، وتكون قد انتقضت هنا قرينة الخطأ ، فلا محل إذن للطعن بطريق التماس الاعادة المحاكمة .

اذا حصل ملتمس الاعادة بعد صدور الحكم على اوراق منتجة في الدعوى كان خصمه قد حال دون تقديمها

يشترط لقبول هذا السبب :

- ١ - أن يقدم ملتمس الاعادة مستنداً لم يكن في حوزته .
- فهذا الشرط يوجب على ملتمس الاعادة بان يقدم المستند وكل وسائل

الاثبات التي من شأنها ان نجعل بإمكان المحكمة ان تفصل في الدعوى ، وعلى هذا فلا يقبل منه طلب اجراء كشف للوصول الى إثبات الطعن بطريق التماس اعادة المحاكمة ، كما لا يقبل منه طلب تحقيق جديد او البحث عن جلب وثائق لم تبرز .

وبشروط الاجتهاد الاداري الفرنسي ان يكون المستند المبرز محبوساً لدى الخصم . اما التشريع في الجمهورية العربية المتحدة ، فقد اشترط ان يكون الخصم قد حال دون تقديم هذا المستند الجديد قبل صدور الحكم المطعون فيه . فلا يكفي إذن لقبول الطعن بطريق التماس اعادة المحاكمة ، ان يقدم ملتزم الاعادة المستند أو الأوراق المنتجة في الدعوى ، بل لا بد له أيضاً ان يثبت ان المستند المذكور لم يكن في حوزته ولم يكن باستطاعته الحصول عليه ، لأن خصمه قد حال دون تقديمه قبل صدور الحكم المطعون فيه ؛ فاذا كان المستند موجوداً في سجل احدى الادارات العامة فليس للادارة ان تتذرع بسبب عدم وجوده لديها في التماس اعادة المحاكمة ^(١) . وكذلك لا يقبل هذا السبب اذا كان المستند موجوداً في دائرة رسمية ، ولم يثبت ملتزم الاعادة انه سعى للحصول عليه ولكن بدون جدوى ^(٢) .

٢ - ان تكون الاوراق مجددة ،

اي ان يكون المستند قاطعاً ، والا رد التماس اعادة المحاكمة (مجلس الدولة الفرنسي ، ٧ آب ١٨٨٢) ، مجموعة دالوز الدورية ٨٥ - ٣ - ٦٣ ؛ ١٧ شباط

(١) مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٧ تموز عام ١٨٩٤ ، منشور في مجموعة دالوز الدورية

٩ - ٣ - ٧٠ .

(٢) المحكمة العليا السابقة ، قرار صادر تحت رقم ٢٠ اساس ٨٢ قرار في قضية البيرة

حياة النفوس المهتدي .

١٨٩٩ ، مجموعة دالوز الدورية ١٩٠٠ - ٣ - ٥١) .

ولا تعتبر من المستندات القاطعة مثلاً ، الوثيقة الصادرة عن سلطة غير مختصة ، أو الوثيقة التي لم تستكمل اجراءاتها الاساسية لتكون نافذة أو مرعية كقرار التعيين الذي لم يؤشر عليه من ديوان المحاسبات .

كذلك لا يعتبر مستنداً قاطعاً الحكم الشرعي الذي قدمه ملتمس الاعادة ، لان الحكم المذكور انما يؤكد وضعاً حقوقياً لم تأخذ به المحكمة في قرارها السابق من جراء سقوط حق الادعاء بانقضاء ستة اشهر ، حيث يمتنع بعدها المطالبة بمعاش تقاعدي عن حقوق مكتسبة قبل نشر المرسوم التشريعي ١٦٦ / المؤرخ في ٤ / ١١ / ١٩٣٥ (المحكمة العليا السابقة ، قرار ١٣ عام ١٩٥٧) .

٣ - ان يكون عدم ابراز المستند هو الذي سبب صدور الحكم في غير صالح ملتمس الاعادة ، وبدهي ان التماس اعادة المحاكمة يكون مقبولاً فيما اذا كان الالتماس تتوفر فيه شروطه ، وكانت الدعوى مسدوعة في الاصل . اما اذا كانت من القضايا التي اوجب القانون ردها شكلاً وعدم سماعها ، فلا يسوغ بحث ما جاء في لائحة ملتمس الادعاء من اسباب ، لان البحث فيه يعتبر غير منتجاً قانوناً .

اذا قضى الحكم بشيء لم يطلبه الخصوم او بأكثر مما طلبوه

فالحكم الذي يقضي بما لم يطلبه الخصوم يكون سبباً للالتماس (محكمة النقض في مصر ، ديسمبر ١٩٣١ و ١٣ ابريل ١٩٣٣ و ٢٤ نيسان ١٩٣٥) . وكذلك اذا قضى بمبلغ يزيد على المبلغ الذي طلبه المدعي . واذا كان هذا العيب قد امتزج بعيب آخر هو خرق القانون ، كعيب عدم التعليل مثلاً أو خرق القضية المقضية ، فلا محل حينئذ للطعن بطريق التماس اعادة المحاكمة ، لأن هذا العيب يفتح المجال للطعن بطريق النقض .

إذا كان منطوق الحكم مناقضاً لبعضه لبعض

التناقض هنا ينبغي أن يكون بين فقرتين من منطوق الحكم بحيث يستحيل معه تنفيذ الحكم (محكمة النقض المصرية ، ١٧ ديسمبر ١٩٣١) .
فيشترط ليكون هذا السبب مقبولا أن يتوفر الشرطان التاليان :
— أن يكون التناقض في منطوق الحكم ،
— وأن يستحيل مع هذا التناقض تنفيذ الحكم .

إذا صدر بين الخصوم انفسهم وبذات الصفة والموضوع حكمان متناقضان

فهذه الحالة تتحقق بصدور حكمين متناقضين من ذات المحكمة وفي ذات القضية ، وهذا يفترض :

١ — أن الحكمين المتناقضين صدرا في قضية بين ذات الاطراف أو ورثتهم ، وهم يتقاضون بذات الصفة .

٢ — أن الحكمين قد قضا بطلبات مماثلة من حيث السبب والموضوع ، وبكلمة واحدة ، أن يكون الحكم الثاني قد تجاهل القضية المفضية بالحكم الأول .

٣ — أن يكون الحكمان قد صدرا عن محكمة واحدة ؛ فإن صدرا عن محكمتين مختلفتين ، فيكون هذا التناقض حينئذ محلا للطعن بطريق النقض فقط .

إذا صدر الحكم على شخص ناقص الاهلية أو على جهة الوقف أو على احد اشخاص القانون العام أو احد الاشخاص الاعتبارية ولم يكن ممثلا تمثيلا صحيحاً في الدعوى .

فيقبل التماس اعادة المحاكمة بحسب هذه الحالة :

١ — إذا كان ناقص الاهلية أو جهة الوقف أو احد اشخاص القانون العام

او احد الاشخاص الاعتبارية لم يكن ممثلاً بالمرّة ، وقد أدى ذلك الى رد الدعوى شكلاً لانقضاء الميعاد القانوني ، او الحكم عليه غيابياً ؛

٢ - اذا كان الاشخاص المذكورون في الفقرة السابقة كانوا ممثلين تمثيلاً غير صحيح ؛

٣ - اذا كان التمثيل صحيحاً ولكن لم يسلك الممثل الطريق الصائب في الدفاع ، فأدى ذلك إلى خسران الدعوى من قبل الشخص المحمي بالقانون من جراء خطأ مثله .

هذه هي الحالات التي ينص عليها قانون اصول المحاكمات في قبول التماس إعادة المحاكمة . ولم يذكر بينها حالة اغفال البت في سبب اثاره احد المتداعين ولا حالة عدم مراعاة الاصول القانونية في التحقيق والحكم ، اللتين كان قانون المحكمة العليا السابق ينص عليهما^(١) .

(١) هاتان الحالتان كانتا موجودتين في قانون المحكمة العليا السابق . فكانت حالة اغفال البت في سبب اثاره احد المتداعين تتحقق ، فيما اذا كان هذا الاغفال قد وقع عن غير عمد من القاضي الإداري . وقد كانت هذه الحالة محلاً للتساؤل : هل يستطيع ملتزم الاعادة ان يتذرع بالسبب الذي أثاره خصمه وأغفلت المحكمة البت فيه ؟ فالجواب على ذلك لا يمكن ان يكون الا بالنفي ، رغم ان النص قد ورد مطلقاً والاجتهاد لم يعطنا حلاً لهذه المسألة .

أما بالنسبة لعدم مراعاة الأصول القانونية في التحقيق ، فكان إصدار الحكم قبل ان ترد لائحة المدعي عليه الجوابية ولما تمس مهلة الشهر الممنوحة للجواب ؛ او كأن يجري التحقيق ولم يبلغ المدعي عليه صورة عن الدعوى .

وأما عدم مراعاة الأصول القانونية في الحكم ، فكانت تتألف هيئة المحكمة بشكل مخالف للقانون ، او كأن تحكم المحكمة بالغاء قرار لم يطلب المدعي الغاءه ، او ان تحكم في دعوى خارجة عن اختصاصها . ولكن الخطأ في تأويل القانون او في تطبيقه لا يشكل حالة من حالات عدم مراعاة الأصول القانونية في الحكم ، (المحكمة العليا السابقة ، قرار رقم ٧٧ تاريخ ١١ آذار ١٩٥٦) .

ميعاد الطعن بطريق التماس اعادة المحاكمة

يشترط قانون اصول المحاكمات ان يقدم التماس اعادة المحاكمة في ميعاد خمسة عشر يوماً يبتدىء من اليوم الذي يلي ظهور الغش ، او الذي أقر فيه بالتزوير فاعله أو حكم بثبوته ، أو الذي حكم فيه على الشاهد بانه كاذب او اليوم الذي ظهرت فيه الورقة المحتجزة ، وذلك بالنسبة للحالات الآتية :

- وقوع غش من الخصم كان من شأنه التأثير في الحكم ؛
- اقرار الخصم بعد الحكم بتزوير الاوراق او القضاء بتزويرها ؛
- حالة الحكم الذي بني على شهادة قضي بعد صدوره بانها كاذبة ؛
- حصول ملتصق الاعادة على اوراق منتجة في الدعوى كان خصمه قد حال دون تقديمها .

ويبدأ الميعاد من تاريخ اكتساب الحكم قوة القضية المقضية بالنسبة للحالتين التاليتين :

- الحكم بشيء لم يطلبه الخصوم او باكثر مما طلبوه .
 - اذا كان منطوق الحكم مناقضاً بعضه ببعض .
- ويبدأ الميعاد من اليوم الذي يلي اعلان (تبليغ) الحكم الى من يمثل المحكوم عليه تمثيلاً صحيحاً بالنسبة للشخص ناقص الاهلية او جهة الوقف ، أو احداً من اشخاص القانون العام أو احداً من اشخاص الاعتبارية ولم يكن ممثلاً تمثيلاً صحيحاً في الدعوى .

ويبدأ الميعاد من تاريخ اعلان (تبليغ) الحكم الثاني بالنسبة لحالة صدور حكمين متناقضين بين الخصوم انفسهم وبذات الصفة والموضوع .

الاصول المتبعة في تقديم التماس اعادة المحاكمة

يقدم التماس اعادة المحاكمة باستدعاء الى المحكمة التي اصدرت الحكم بالاوضاع

المعتادة للدعوى الأصلية . ويجب ان يشتمل الاستدعاء على بيان الحكم المطعون فيه واسباب الطعن والا كان باطلاً .

ولا يترتب على الطعن بطريق التماس اعادة المحاكمة وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه الا اذا أمرت المحكمة بغير ذلك .

أما بالنسبة للتحقيق والحكم في هذا الطعن ، فينظر أولاً فيما اذا كان الطعن مقدماً ضمن ميعاده القانوني ؛ ففي حال السلب ، ترد الدعوى شكلاً ولا ينظر في حالات الالتباس . وفي حال الايجاب ، ينتقل الى حالات الالتباس التي نص عليها قانون اصول المحاكمات . فان لم تتوفر في الطعن احدى هذه الحالات ، رد الالتباس ؟ وفي حال الايجاب ، ينتقل الى الاساس ، فينظر فيه من جديد ويفصل في الدعوى . واذا حكم بعدم قبول الطعن او برفضه ، جاز الحكم على الطاعن بغرامة لا تتجاوز ما قيمته ثلاثين جنيتها فضلاً عن التضمينات ان كان لها وجه ، ولا يسري هذا الحكم بالنسبة الى الطعون المقدمة من هيئة مفوض الدولة .

والحكم الصادر في التماس اعادة المحاكمة لا يقبل الطعن بطريق الالتماس من جديد .

طلب التصحيح

إذا كان الحكم الصادر في الدعوى مشوباً بخطأ مادي من شأنه ان يؤثر في الحكم ، جاز للمتضرر ان يطلب التصحيح خلال مدة من تاريخ تبليغه الحكم المطلوب تصحيحه .

فينبغي ان يكون الخطأ المطلوب تصحيحه :

اولاً - من الاخطاء المادية ؛

ثانياً - من شأنه ان يؤثر في الحكم .

فلا يقبل طلب التصحيح الا اذا كان الخطأ المدعى به ، في حال ثبوته ، يؤدي الى تعديل منطوق الحكم المطعون فيه^(١) ؛ فاذا لم تتوفر في الخطأ هاتان الصفتان ، لا يكون الحكم قابلاً للتصحيح .

وينحصر طلب التصحيح في تصحيح الاخطاء المادية الموجودة في الحكم ، فلا تقبل فيه الطلبات الخارجة عن غرضه .

ثم ان اغفال البت في احد الاسباب المذكورة في الدعوى لا يشكل بحد ذاته ، خطأ مادياً ؛ ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قضية تتعلق برفض تسجيل احد المهندسين البنائين في جدول النقابة^(٢) .

وتخضع طلبات التصحيح للقواعد المتبعة في الدعوى الاصلية . وحينئذ تحم

المحكمة بالتصحيح ، يدون كاتب المحكمة هذا التصحيح على نسخة الحكم الأصلية
في السجل ويوقعه مع الرئيس .

ويجوز الطعن في القرار الصادر بالتصحيح اذا تجاوزت المحكمة فيه حقها
بالتصحيح ، وذلك بطرق الطعن الجائزة في الحكم موضوع التصحيح .
ولا يجوز الطعن مستقلاً في القرار الذي يصدر برفض التصحيح .

* * *

جدول التصويب

الخطأ	الصواب	صفحة	سطر
أما	امام	٣٣	٤
العقدية	غير العقدية	٣٦	١٥
١٨٩٣	١٨٤٣	٣٨	٨
مخالف	غير مألوف	٤٣	٩
العقود	المقررات	٨٥	٢١
...	ط — احكام ديوان المحاسبات	١١٠	٧
...	وقد حل محله في هذا الاختصاص	١٤٢	١٣
	مجلس تأديب القضاة بعد صدور		
	قانون السلطة القضائية رقم ٥٦		
	لسنة ١٩٥٩		
التأديبية	التأديبية	١٤٣	٢٠
المياة	المياه	١٤٥	١٣
...	كل ذلك حتى ١/٥/١٩٥٦ .	١٦٨	٥
	أما بعد هذا التاريخ ، فقد		
	أصبح الاعتراض على قرارات		
	اللجنة البدائية ينظر من قبل لجنة		

الخطأ	الصواب	صفحة	سطر
	استثنائية تؤلف وفقاً لأحكام المادتين ١٣ و ١٤ من قانون الاستملاك رقم ٢٧٢ / الصادر بتاريخ ٦/٦/١٩٤٦، ونحدد هذا اللجنة رسم الشرفية بقرارات قطعية لا تقبل اي طريق من طرق الطعن .		
القضاء بين	القضائين	١٧٦	١٥
السابق	الاسبق	١٧٦	١٦
Re	le	١٨٤	١٢
دعاوى العقود والمناقصات والامتيازات الادارية التي تعقدتها الادارات العامة للمصلحة العامة	دعاوى عقود الالتزام والاشغال العامة والتوريد او اي عقد اداري آخر	١٩٢	٧
العقارات	القرارات	١٩٢	٩
دعاوى رواتب الموظفين العامين وتعويضاتهم والمعاشات التقاعدية دعاوى الضرائب	المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين او لورثتهم الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الادارية في منازعات الضرائب والرسوم	١٩٢	١١
وكان	كان	٢٠٢	١٤

الخطأ	الصواب	صفحة	سطر
الدولة العموميين	الدولة	٢٠٣	١٠
ان يشترك	ان يشرك	٢٤٠	٥
السابق	الاسبق	٢٤٤	١٣
السابق	الاسبق	٢٤٤	١
حكومية	إدارية	٢٥٧	٩
دار معينة قبل تنفيذه	دار معينة	٢٥٧	١٤
ولكن بعد ان يتم التنفيذ،	ولكن تدابير التنفيذ لا يتناولها	٢٥٧	١٤
فما فائدة قرار الالغاء	قرار الالغاء		
السابق	الاسبق	٢٥٨	٤٥٢
السابق	الاسبق	٢٥٩	٣٥١
السابق	الاسبق	٢٧٤	١٤٥١٣
السابق	الاسبق	٢٨٩	٣٥١
السابق	الاسبق	٢٨٧	١
السابق	الاسبق	٢٨٨	١
السابق	الاسبق	٣٠٧	٧٥٥ و ٣٥١
السابق	الاسبق	٣٠٨	٦٥١
السابق	الاسبق	٣١٠	١
السابق	الاسبق	٣١١	٧٥١
من قانون مع ان مجلس	من قانون مجلس الدولة ، مع	٣١٧	١٩
الدولة هذا الحكم	ان هذا الحكم		

الفهرس

صفحة		
٣	القضاء الاداري بوجه عام	الباب الأول
٥	التعريف بالقضاء الاداري	الفصل الاول
١٠	أسباب احداث القضاء الاداري	الفصل الثاني
٢١	ضرورة وجود قضاء اداري	الفصل الثالث
٢٦	القضاء الاداري المقارن	الفصل الرابع
٢٦	الاسلوب الانكليزي - الاميركي	١ §
٤٢	الاسلوب الفرنسي والاساليب القريبة منه	٢ §
٥١	الاسلوب الجرمانى	٣ §
٥٤	الاساليب التي يغلب فيها القضاء العادي	٤ §
٥٦	القضاء الاداري في البلاد العربية	٥ §
٧٧	المراحل التي مر بها القضاء الاداري السوري قبل مولد الجمهورية العربية المتحدة	الفصل الخامس
١٠٣	القضاء الاداري في الجمهورية العربية المتحدة	الفصل السادس
١١٧	الاسس العامة في تنظيم المحاكم الادارية واصول المحكمة لديها	الفصل السابع
١١٧	تنظيم المحاكم الادارية	١ §
١٢٤	اصول المحاكمة الادارية	٢ §
١٣٠	المحاكم والهيئات الادارية النازرة في القضاء الاداري في الاقليم السوري	الباب الثاني

صفحة		
١٣١	ديوان المحاسبات في الاقليم السوري	الفصل الاول
١٤٠	مجلس التأديب	الفصل الثاني
١٤٤	اللجان الادارية ذات الاختصاص القضائي	الفصل الثالث
١٤٦	لجان ضريبة التمتع	١ §
١٤٩	لجان ضريبة ربيع العقارات والعروض	٢ §
١٥٢	لجان ضريبة الدخل	٣ §
١٥٩	لجان ضريبة التركات	٤ §
١٦٠	لجان رسم وتكاليف الري	٥ §
١٦٢	لجان تصنيف الملاهي	٦ §
١٦٣	لجان تقدير بدلات الاستملاك	٧ §
١٦٦	لجان تحديد رسم الشرفية	٨ §
١٦٩	اختصاص المحاكم والهيئات النازرة في القضاء الاداري	الجزء الثاني
	توزيع الاختصاص القضائي فيما بين المحاكم العادية	الفصل الاول
١٧٠	والادارية	
١٧٩	مؤيدات توزيع الاختصاصات القضائية	الفصل الثاني
١٧٩	انواع تنازع الاختصاص فيما بين المحاكم الادارية	١ §
	التنازع على الاختصاص بين المحاكم العادية والادارية	٢ §
١٨٢	ومحكمة التنازع	
١٨٩	دعاوى القضاء الاداري	الباب الثالث
١٩٠	دعاوى القضاء الكامل	الجزء الأول
١٩٣	الطعون الخاصة بانتخاب الهيئات الاقليمية والبلدية	الفصل الاول
	المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت	الفصل الثاني
١٩٩	المستحقة للموظفين العموميين او لورثتهم	

صفحة		
٢٠٤	منازعات الضرائب والرسوم	الفصل الثالث
٢١٣	القضاء الحسابي	الفصل الرابع
	القضاء التأديبي	الفصل الخامس
٢٢٨	طلبات التعويض عن القرارات الادارية	الفصل السادس
	المنازعات الخاصة بفقود الالتزام والاشغال العامة	الفصل السابع
٢٣٤	والتوريد أو بأي عقد اداري آخر	
٢٤٥	دعاوى قضاء مشروعية المقررات الادارية	الجزء الثاني
٢٤٦	دعوى الالغاء	القسم الأول
٢٤٦	الصفات العامة لدعوى الالغاء	الفصل الاول
٢٥١	الشروط الشكلية لدعوى الالغاء	الفصل الثاني
٢٥١	الشروط المتعلقة بالقرار المطعون فيه	١ §
٢٦٠	الشروط المتعلقة بالمدعي	٢ §
٢٦٧	الشروط المتعلقة بميعاد الطعن	٣ §
	شرط عدم امكان اللجوء الى مراجعة قضائية اخرى	٤ §
٢٧٧	او فقدان المراجعة الموازية	
٢٨٠	التظلم الاداري	٥ §
٢٨٢	حالات الالغاء	الفصل الثالث
٢٨٥	عدم الاختصاص	١ §
٢٩١	عيب الشكل	٢ §
٢٩٥	إساءة استعمال السلطة	٣ §
٣١٤	خرق القانون	٤ §
٣١٤	الطعن بالنقض	القسم الثاني
٣١٩	القسم الثالث : فصل وحيد اجراءات المحاكمة	

صفحة		
٣١٩	التحقيق	١ §
٣٤٤	الحكم	٢ §
٣٤٦	مدى سلطة القضاء الاداري في التدقيق والحكم	٣ §
	طرق الطعن ضد الاحكام الصادرة من محكمة القضاء	٤ §
٣٥٤	الاداري والمحاكم الادارية	
٣٥٥	التماس اعادة المحاكمة	١ -
٣٦٥	طلب التصحيح	٢ -
٣٦٩	جدول التصويب	
٣٧٢	الفهرس	

* *

وآخر دعوانهم ان الحمد لله رب العالمين

يقدم المؤلف شكره لمدير مطبعة جامعة دمشق وموظفيها
لما بذلوه من جهد وعناية في طبع هذا الكتاب



LIBRARY
OF
PRINCETON UNIVERSITY

Princeton University Library



32101 073836098