



المدخل إلى القانون الإداري





الجمهورية العربية السورية
منشورات جامعة دمشق
نظام التعليم المفتوح
برنامج الدراسات القانونية

المدخل إلى

القانون الإداري

الدكتور أحمد إسماعيل
أستاذ مساعد في قسم القانون العام

الدكتور نبيل الكهف
أستاذ في قسم القانون العام

١٤٤١..١٤٤٢ هـ
٢٠١٩..٢٠٢٠ م

جامعة دمشق



الفهرس Plan du Volume

الصفحة	الموضوع	التقسيم
١٣		المقدمة
١٧	ماهية القانون الإداري وتطوره	الباب الأول
٢١	نشأة القانون الإداري	الفصل الأول
٢٥	نشأة القانون الإداري في فرنسا	المبحث الأول
٢٧	أولاً- المرحلة الأولى: الإدارة القضائية	
٢٩	ثانياً- المرحلة الثانية: إنشاء مجلس الدولة	
٢٩	ثالثاً- المرحلة الثالثة: مرحلة القضاء المفوض	
٣٣	القانون الإداري في الدول الأنكلوسكسونية (إنجلترا- الولايات المتحدة).	المبحث الثاني
٤٠	نشأة القانون الإداري في سورية	المبحث الثالث
٤٠	أولاً- وضع القانون الإداري في الإسلام	
٤٤	ثانياً- أساس القانون الإداري في الإسلام	
٤٤	ثالثاً- وضع القانون الإداري المعاصر في سورية	
٥١	تطور بعض القوانين الإداري وأهميته ومبادئه	الفصل الثاني
	بغروم القانون الإداري	
٥٥	تعريف القانون الإداري	المبحث الأول
٥٦	أولاً- المفهوم الواسع والمفهوم الضيق للقانون الإداري	
٥٨	ثانياً- النتائج	
٦٠	صلة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى	المبحث الثاني
٦٠	أولاً- القانون الإداري والقانون المدني	
٦٧	ثانياً- القانون الإداري والقانون الدستوري	
٦٩	ثالثاً- القانون الإداري وعلم الإدارة العامة	
٧٤	رابعاً- القانون الإداري والقانون المالي	
٧٤	خامساً- القانون الإداري والقانون الجزائي	
٧٦	سادساً- القانون الإداري والقانون الدولي العام	

٧٩	مفاهيم القانون الإداري ومصادره	الفصل الثالث
٨٣	مفاهيم القانون الإداري	المبحث الأول
٨٣	أولاً- القانون الإداري قانون حديث النشأة	
٨٤	ثانياً- القانون الإداري قانون مرن وسريع التطور	
٨٦	ثالثاً- القانون الإداري قانون مقتن جزئياً	
٨٨	رابعاً- القانون الإداري قانون قضائي	
٩٠	خامساً- تميز القانون الإداري بالأصالة والاستقلالية	
٩٢	مصادر القانون الإداري	المبحث الثاني
٩٤	المصادر الرسمية	المطلب الأول
٩٤	أولاً- الدستور	
٩٦	ثانياً- التشريع	
٩٨	ثالثاً- التشريعات الفرعية (التشريعات الحكومية)	
	الرابع- أو الأنظمة	
١١٧	رابعاً- القضاء	
١٢١	خامساً- المبادئ العامة للقانون	
١٢٥	سادساً- العرف	
١٣١	المصادر التفسيرية	المطلب الثاني
١٣١	أولاً- دور القسم الاستشاري للفقهاء والتشريع في مجلس الدولة السوري	
١٣١	ثانياً- الجهات الرسمية	
١٣٢	ثالثاً- الفقه	
١٣٢	رابعاً- التعليمات المصلحية والمنشورات	
١٣٣	أساليب القانون الإداري ونطاق تطبيقه	الفصل الرابع
١٣٧	معايير السلطة العامة	المبحث الأول
١٣٧	أولاً- معيار السلطة العامة التقليدي (المعيار الشكلي أو العضوي)	
١٣٨	ثانياً- معيار المصلحة العامة (الهدف أو الشارة)	
١٣٨	ثالثاً- معيار التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية	
١٤٢	رابعاً- معيار التمييز بين أساليب الإدارة العامة وأساليبها الخاصة	

١٤٣	خامساً- معيار امتيازات السلطة العامة غير المالوفة	
١٤٥	سادساً- معيار السلطة العامة الحديث (معيار الفقيه (شيدل)	
١٤٧	معيار المرفق العام	المبحث الثاني
١٤٧	ظهور معيار المرفق العام	المطلب الأول
١٤٨	أولاً- قضية "يلانكو"	
١٥١	ثانياً- قضية "تيرير"	
١٥٢	ثالثاً- نظرية الفقيه "ديجي" ومعيار المرفق العام	المطلب الثاني
١٥٤	مفهوم المرفق العام	
١٥٥	أولاً- تعريف المرفق العام	
١٥٧	ثانياً- عناصر المرفق العام	
١٥٨	أنواع المرافق العامة	المطلب الثالث
١٥٩	أولاً- المرافق العامة من حيث طبيعتها نشاطها	
١٦٢	ثانياً- المرافق من حيث استقلالها	
١٦٣	ثالثاً- المرافق العامة من حيث نطاق نشاطها	
١٦٣	رابعاً- المرافق العامة من حيث مدى الالتزام بإنشائها	
١٦٤	إنشاء المرافق العامة وإلغاؤها	المطلب الرابع
١٦٤	أولاً- إنشاء المرافق العامة	
١٦٥	ثانياً- إلغاء المرافق العامة	
١٦٦	المبادئ التي تحكم المرافق العامة	المطلب الخامس
١٦٦	أولاً- خصائص المرفق العام	
١٧٢	ثانياً- أساليب إدارة المرافق العامة	
١٧٧	مبادئ التنظيم الإداري	الباب الثاني
١٨٣	الشخصية المعنوية العامة	الفصل الأول
١٨٧	مفهوم الشخصية المعنوية وأنواعها	المبحث الأول
١٨٧	أولاً- مفهوم الشخصية المعنوية	
١٨٨	ثانياً- أنواع الأشخاص المعنوية	
١٩١	الأثار التي تترتب على ثبوت الشخصية المعنوية	المبحث الثاني
١٩١	أولاً- الأثار العامة لثبوت الشخصية المعنوية	

١٩٣	ثانياً- الآثار الخاصة التي تترتب على ثبوت الشخصية المعنوية العامة	
١٩٧	انتهاء الشخص المعنوي العام	المبحث الثالث
١٩٩	التنظيم الإداري المركزي (المركزية الإدارية)	الفصل الثاني
٢٠٣	مفهوم المركزية الإدارية	المبحث الأول
٢٠٣	أولاً- المركزية المطلقة (التركيز الإداري)	
٢٠٤	ثانياً- المركزية النسبية (عدم التركيز الإداري)	
٢٠٨	أركان المركزية الإدارية ومظاهر السلطة الرئاسية	المبحث الثاني
٢٠٨	أولاً- أركان المركزية الإدارية	
٢١٠	ثانياً- مظاهر السلطة الرئاسية	
٢١٢	تقدير النظام المركزي	المبحث الثالث
٢١٢	أولاً- مزايا النظام المركزي	
٢١٣	ثانياً- عيوب النظام المركزي	
٢١٥	التنظيم الإداري اللامركزي (اللامركزية الإدارية)	الفصل الثالث
٢١٩	مفهوم اللامركزية الإدارية	المبحث الأول
٢١٩	أولاً- اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية	
٢٢٢	ثانياً- اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري	
٢٢٤	أركان اللامركزية الإدارية	المبحث الثاني
٢٢٤	أولاً- وجود مصالح محلية خاصة و متميزة	
٢٣١	ثانياً- استقلال الهيئات المحلية في مواجهة السلطة المركزية	
٢٤٠	ثالثاً- خضوع الهيئات المحلية إلى رقابة السلطة المركزية	
٢٥٨	تقدير اللامركزية الإدارية	المبحث الثالث
٢٥٨	أولاً- مزايا اللامركزية الإدارية	
٢٦٢	ثانياً- الانتقادات الموجهة إلى اللامركزية الإدارية	

٢٦٧	التنظيم الإداري في الجمهورية العربية السورية	الباب الثالث
٢٧١	الإدارة المركزية وأشخاصها	الفصل الأول
٢٧٥	رئيس الجمهورية	المبحث الأول
٢٧٦	الوضع الدستوري لرئيس الجمهورية	المطلب الأول
٢٧٧	أولاً- الترشيح وشروطه	
٢٨٠	ثانياً- صيغة القسم ومدة الولاية	
٢٨٠	ثالثاً- غياب رئيس الجمهورية عن أداء مهماته	
٢٨١	رابعاً- مسؤولية رئيس الجمهورية	
٢٨٢	اختصاصات رئيس الجمهورية	المطلب الثاني
٢٨٢	أولاً- ممارسة السلطة التنفيذية	
٢٨٣	ثانياً- الاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية (غير الإدارية)	
٢٨٧	ثالثاً- الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية	
٢٨٩	المراسيم التشريعية	المطلب الثالث
٢٩٠	أولاً- التطور التاريخي	
٢٩٣	ثانياً- الوضع في ظل دستور عام ٢٠١٢	
٢٩٥	السلطة التنظيمية	المطلب الرابع
٢٩٥	أولاً- المراسيم العادية	
٢٩٦	ثانياً- المراسيم التنظيمية	
٢٩٦	ثالثاً- نطاق القانون واللائحة في سورية	
٣٠٠	رابعاً- اللوائح المتعلقة بتنظيم المرافق العامة	
٣٠١	خامساً- لوائح الضبط	
٣٠٣	مجلس الوزراء	المبحث الثاني
٣٠٣	أولاً- الأحكام المتعلقة بمجلس الوزراء	
٣٠٤	ثانياً- اختصاصات مجلس الوزراء	
٣٠٨	ثالثاً- القيمة القانونية لمقررات (مداولات) مجلس الوزراء	
٣٠٨	رابعاً- لجان مجلس الوزراء	
٣١٠	رئيس مجلس الوزراء	المبحث الثالث
٣١٠	أولاً- الأحكام المتعلقة برئيس مجلس الوزراء	

٣١١	ثانياً- اختصاصات رئيس مجلس الوزراء	
٣١٢	ثالثاً- نواب رئيس مجلس الوزراء	
٣١٣	رابعاً- الأجهزة المرتبطة برئيس مجلس الوزراء	
٣١٦	المبحث الرابع	
٣١٩	المحافظون	المبحث الخامس
٣١٩	أولاً- الأحكام المتعلقة بالمحافظ	
٣١٩	ثانياً- اختصاصات المحافظ	
٣٢٢	ثالثاً- مسؤولية المحافظ	
٣٢٢	رابعاً- غياب المحافظ عن المحافظة	
٣٢٥	الإدارة المحلية في سورية	الفصل الثاني
٣٣٠	التطور التاريخي للتنظيم الإداري المحلي في سورية	المبحث الأول
٣٣٠	أولاً- المرحلة السابقة على صدور قانون الإدارة المحلية رقم (١٥) لعام ١٩٧١	
٣٣٥	ثانياً- قانون الإدارة المحلية رقم (١٥) تاريخ ١٩٧١/٥/١١	
٣٣٨	القانون رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١	المبحث الثاني
٣٣٨	محددات التنظيم المحلي	المطلب الأول
٣٤٠	أولاً- الملامح الجديدة لقانون الإدارة المحلية	
٣٤٢	ثانياً- أهداف القانون	
٣٤٧	المجلس الأعلى للإدارة المحلية	المطلب الثاني
٣٤٧	أولاً- تشكيل المجلس الأعلى للإدارة المحلية	
٣٤٨	ثانياً- اختصاصات المجلس الأعلى للإدارة المحلية	
٣٤٨	ثالثاً- الخطة الوطنية بشأن اللامركزية ونقل الاختصاصات	
٣٥١	الوحدات الإدارية المحلية والتقسيمات الإدارية	المبحث الثالث
٣٥١	أولاً- الوحدات الإدارية المحلية	
٣٥٣	ثانياً- التقسيمات الإدارية	
٣٥٩	هيئات الإدارة المحلية	المبحث الرابع
٣٥٩	أولاً- التشكيل والوضع القانوني لأعضاء المجالس المحلية	
٣٦٥	ثانياً- الهيئة التنفيذية (المكاتب التنفيذية)	

٣٦٧	اختصاصات الوحدات الإدارية المحلية	المبحث الخامس
٣٦٨	اختصاصات المجالس المحلية	المطلب الأول
٣٦٨	أولاً- الاختصاص العام للمجالس المحلية	
٣٦٩	ثانياً- اختصاصات مجلس المحافظة	
٣٧٢	ثالثاً- اختصاصات رئيس مجلس المحافظة	
٣٧٣	رابعاً- اختصاصات مجلس المدينة والبلدة والبلدية	
٣٧٦	خامساً- اختصاصات رئيس مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية	
٣٧٧	اختصاصات المكاتب التنفيذية	المطلب الثاني
٣٧٧	أولاً- الأحكام المتعلقة بالمكاتب التنفيذية	
٣٧٨	ثانياً- اختصاصات المكاتب التنفيذية	
٣٨٢	التقسيمات الإدارية الفرعية	المبحث السادس
٣٨٢	أولاً- المنطقة	
٣٨٤	ثانياً- الناحية	
٣٨٥	ثالثاً- الحى	
٣٨٨	الرقابة على الوحدات المحلية	المبحث السابع
٣٨٨	أولاً- الرقابة الرسمية	
٣٩١	ثانياً- الرقابة الشعبية	
٣٩٣	الأحكام المالية للمجالس المحلية	المبحث الثامن
٣٩٣	أولاً- وسائل التمويل (الإيرادات)	
٣٩٦	ثانياً- أوجه الإنفاق	
٣٩٧	ثالثاً- الموازنة	
٤٩٩	رابعاً- الموازنة المستقلة	
٤٠١	معوقات الإدارة المحلية	المبحث التاسع
٤٠٢	أولاً- العنصر البشرى	
٤٠٣	ثانياً- الصعوبات المادية	
٤٠٤	ثالثاً- الصعوبات القانونية	
٤٠٥	رابعاً- الصعوبات النوعية الجديدة	
٤٠٩	الإدارة اللامركزية المرفقية	الفصل الثالث
٤١٣	ماهية اللامركزية المرفقية أو المصلحية	المبحث الأول
٤١٥	أولاً- التفريق بين اللامركزية الإدارية المحلية واللامركزية المرفقية	

٤١٦	ثانياً- محاسن اللامركزية المرفقية	
٤١٧	ثالثاً- المآخذ على اللامركزية المرفقية	
٤١٩	النظرية العامة للمؤسسات العامة	المبحث الثاني
٤١٩	أولاً- عوامل إحداث المؤسسات العامة	
٤٢١	ثانياً- تعريف المؤسسات العامة وطبيعتها الحقوقية	
٤٢٢	ثالثاً- خصائص المؤسسات العامة وعناصرها	
٤٢٥	رابعاً- أنواع المؤسسات العامة	
٤٣٣	خامساً- تمييز إدارة المؤسسات العامة عن طرق الإدارة الحديثة	
٤٣٦	سادساً- إدارة المؤسسة العامة	
٤٣٨	سابعاً- طرق إنشاء المؤسسات العامة وزوالها	
٤٤١	النظام القانوني للمؤسسات العامة في سورية	المبحث الثالث
٤٤٢	أولاً- إنشاء المؤسسات العامة	
٤٤٣	ثانياً- عناصر إنشاء المؤسسة العامة	
٤٤٤	ثالثاً- تنظيم المؤسسات العامة وإدارتها	
٤٤٩	رابعاً- النظام المالي للمؤسسات العامة	
٤٥٢	خامساً- الرقابة على المؤسسات العامة	
٤٦١		قائمة المراجع

المقدمة

Introduction

يراد بالقانون الإداري جملة القواعد التي تحكم الإدارة العامة، لأنها تشكل وسيلة الدولة القانونية الأساسية في تنظيم أعمال السلطة التنفيذية. والقانون الإداري في تعريفه هو : مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة في مفهومها العضوي أو التنظيمي، والوظيفي. وقد زادت أهمية هذا القانون بشكل واضح وجلي في دول عالمنا المعاصر ، نتيجة ازدياد المهمات والأعباء الملقاة على عاتق الدولة، إذ في عهد الدولة الحامية كانت مهمة الدولة تقتصر على تقديم الخدمات العامة التقليدية التي تتمثل في شؤون الدفاع الخارجي، والأمن الداخلي، وإقامة العدل بين المواطنين. أما اليوم وفي ظل الدولة المتدخللة، فقد تنوعت مهمات الدولة ووظائفها، بشكل يفوق كل تصور ، وازداد تدخلها في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وأصبحت تنشئ الوصول إلى مفهوم دولة الرفاه، وتحقيق ما يصبو إليه المواطن في شتى مناحي حياته.

وتعمل الدولة من خلال السلطات الإدارية لتحقيق هذه الأهداف عبر الوسائل القانونية والمادية والبشرية. وتتمثل الوسائل القانونية في التصرف القانوني من خلال القرارات الإدارية، والعقود الإدارية، والوسائل المادية من خلال أموال الدولة العامة والخاصة، أما الوسائل البشرية فتتمثل في جمهور الموظفين والعاملين في المرافق العامة، والأجهزة الإدارية. ومن ثم فالقانون الإداري بوصفه قانون الإدارة العامة ينظم نشاط السلطات الإدارية، ووسائلها القانونية، والمادية، والبشرية، وتنظيماتها الإدارية.

ومع تطور مهمات الدولة الحديثة، وأعبائها، تجدر الإشارة إلى أن نظام الإدارة التقليدي قد غدا عاجزاً عن النهوض بهذه المهمات والأعباء الحديثة والمتعددة، وأضحى اهتمام الدولة ينصب أكثر فأكثر على تدخلها في المجالات التي كانت حكراً على الأفراد، أو الأنشطة التي كانت تقتصر على الفعاليات الفردية.

ولكن لما كان من سمات الدولة المعاصرة تمتسكها بمبدأ سيادة القانون وخضوع الجميع حكماً ومحكومين إلى حكم القانون، فإن التطور الذي أصاب دور الدولة، وتدخلها في جميع مناحي الحياة، قد أصابه تطور آخر، وعلى مستوى كبير من الأهمية، يتمثل في خضوعها إلى القانون، وممارسة الدولة - ولا سيما السلطة التنفيذية - نشاطها في إطار احترام المشروعية القانونية، وتحت رقابة القضاء.

وقد ظهرت أهمية هذا التطور في أن المشرع رغم أنه يترك المجال مفتوحاً لمبادرات الأفراد في مجال من المجالات، إلا أنه يفعل ذلك ليقوسوا بهذه النشاطات تحت إشراف الدولة، ورقابتها، الأمر الذي عزز في الواقع أهمية قواعد القانون الإداري التي تحكم الإدارة العامة من حيث التنظيم والنشاط.

ومن جهة أخرى، تزدت أهمية هذا التطور في طبيعة القواعد القانونية التي تحكم النشاط الإداري، وأصبحت السلطة التنفيذية التي تدهض بمهمات الوظيفة الإدارية وأعبائها تتمتع بامتيازات عديدة ومتنوعة، كونها تحصل باسم المجموع، وتمثل الصالح العام. إلا أن ممارسة الإدارة لنشاطها ووظيفتها الإدارية يجب أن يتم وفق ضوابط قانونية دقيقة تحدد ملامح جهازها الإداري، وتنظيمه، وتحكم عمله، وتضبط تصرفاته ونشاطه، وهذه القيود والضوابط هي في الواقع ضوابط وقواعد القانون الإداري، فقواعد القانون الإداري التي تطبق على الإدارة العامة، وتحكمها في تنظيمها، ونشاطها، وتحكم روابطها القانونية الداخلية، والعلاقات التي تنشأ بينها وبين الأفراد الذين يتعاملون معها عند ممارستها لنشاطها كسلطة عامة، قد أسهمت في تعزيز أهمية القانون الإداري.

وسمّا لا شك فيه، أن الإدارة العامة بحسبانها جزءاً من السلطة التنفيذية، فإن القانون الإداري ينظم نشاطها، من دون السلطتين التشريعية والقضائية، وهو ينظم نشاطها عندما تمارس دورها الإداري، وليس عندما تمارس أعمال الحكومة أو (السيادة) التي تخرج عن رقابة القضاء، سواء العادي أو الإداري.

بناءً عليه، ولضمان حسن أداء الدولة المعاصرة لمهامها ووظائفها، كان لا بد من منح السلطات الإدارية العديد من المزايا، ليس من أجل التعالي على الأفراد، بل من أجل تمكينها من أداء وظائفها، وتسيير مهماتها بفاعلية وكفاءة، الأمر الذي يستتبع بصورة حتمية تقوية الوسائل التي تؤمن قدرتها على القيام

بنشاطاتها، ولكن شريطة عدم الإخلال بحقوق الأفراد وحررياتهم، أي أن يتم أداء الدولة لمهامها ووظائفها من خلال الخضوع إلى مبدأ سيادة القانون الذي يعدّ المقاييس الحقيقي لتطورها، وتحديد مستوى رفقيها.

وعليه فإن القانون الإداري الذي ينظم السلطات الإدارية في الدولة، ويحكم نشاطها الذي تنهض به، قد أسهم إسهاماً فعالاً في تحقيق التوازن بين الامتيازات التي تمنح إلى الإدارة، والحفاظ على حقوق الأفراد وحررياتهم.

من هنا ازدادت أيضاً أهمية القانون الإداري في تحقيق التوازن المنشود بين الإدارة والأفراد، أي التوازن الذي يوفق بين مصالح الإدارة ومصالح الأفراد، أو بين ما تتمتع به الإدارة من امتيازات وسلطات وبين المحافظة على حقوق الأفراد وحررياتهم.

ومن خلال الخضوع إلى مبدأ سيادة القانون، واحترام المشروعية القانونية، وتحقيق التوازن بين مصالح الإدارة ومصالح الأفراد، في ظل دولة القانون، فقد استطاعت مبادئ الحقوق الإدارية عبر مسيرتها التي نشأت في فرنسا، وانتقلت منها إلى البلاد التي أخذت بالتفويض الفرنسي أن تكفل هذا التوازن الذي هو سمة من سمات الدولة القانونية.

وعليه فإن دراسة قواعد القانون الإداري ليست خاصة أو سمة قانونية فقط، إنما هي إحدى سمات العلوم السياسية والاجتماعية، لكون العلوم القانونية أحد فروع العلوم الاجتماعية، ولأنها تقتضي من المهتمين بها الإلمام بدراسة الأنظمة الإدارية وعلاقتها بالبيئة الاجتماعية والسياسية التي نشأت فيها، ودراستها دراسة قانونية فنية، أي دراسة أصل نشأتها، ودراسة المؤثرات أو العوامل التي أثرت في أصل نشأتها وتأصيلها، وتطورها.

كما تقتضي دراسة القانون الإداري الإلمام بمبادئه، وقواعده، ومتابعة حركته تطوره، وهذا لا يتأتى إلا من خلال الإحاطة بمواكبة أحكام القضاء الإداري، لأن القانون الإداري إنما هو في أصل نشأته قانون قضائي، وإن مبادئه ونظرياته مستخلصة من أحكام القضاء.

ومن منطلق زيادة الاهتمام بالقانون الإداري على المستوى الدولي، وإدراك أهمية الإدارة العلمية الحديثة، ودورها في تحقيق ما نصبوا إليه من تقدم وازدهار، تبرز من جديد الأهمية المتزايدة للقانون الإداري.

وأمام هذه الحقيقة التي لا يمكن إنكارها، يكون من الواجب للمحقق بركب الدول المتطورة التي أولت جل الاهتمام لدراسة فروع القانون العام، ومنها القانون الإداري، ومن ثم تعزيز الاهتمام بدراسة فروع القانون العام، خصوصاً ما تعلق منها بالقانون الإداري، وصولاً إلى مرحلة الوعي القانوني والإداري والاجتماعي الذي يكفل تحقيق أفضل العلاقات الموضوعية والعلمية بين الإدارة العامة والأفراد، وتعزيز التمسك بدولة القانون، واحترام مبدأ المشروعية القانونية، وتقديم الحلول القانونية لمعالجة الواقع القانوني والتنظيمي للإدارة العامة.

وإذ ننشد هذا الهدف، ورد بعض حق الوطن والعلم علينا، نقدّم هذا العمل وكلنا أمل في أن نكون عند حسن ظن القارئ في بيان أهمية أحكام القانون الإداري ومبادئه في وجود إدارة عامة قادرة على تحقيق التقدم والازدهار في المجتمع.

والله ولي التوفيق

المؤلفان

الباب الأول
ماهية القانون الإداري وتطوره

*La Conception
du Droit Administratif
et son Evolution*



حري القول ابتداءً: إن نشأة القانون الإداري كان مردها أسباب تاريخية واجتماعية خاصة بفرنسا، وخصوصاً موقف رجال الثورة الفرنسية من مبدأ فصل السلطات، بما في ذلك الفصل بين السلطتين القضائية والإدارية، بحيث تنجو كل سلطة من أي تأثير للأخرى في أداء وظيفتها.^١

ونود الإشارة إلى أن الأساس الذي استند إليه رجال الثورة الفرنسية في إقصاء المحاكم العادية فيما يخص فصل المنازعات الإدارية قد زال في الوقت الحاضر، فإن كانت الرغبة تتمثل أساساً في المهرص على حماية الإدارة، فإن المحاكم الإدارية، وعلى رأسها مجلس الدولة الفرنسي، قد تناسبت أصل نشأتها، وبانت ملاذاً للأفراد ضد تعسف الإدارة، وبات المستند هو الطبيعة التي يتميز بها القانون الإداري عن القانون المدني على النحو الذي يحقق التوازن بين المصلحتين العامة والخاصة من خلال قضاء مختص يتولى الفصل في المنازعات التي تكون الإدارة العامة بوصفها سلطة عامة ملزماً فيها.^٢

ويرى الفقيه الفرنسي "ريفيرو" *Rivero* أن القانون الإداري هو: مجموعة من القواعد القانونية التي تختلف عن القانون المدني *Droit Commun*، وتتميز بقواعد بمنح الإدارة امتيازات لا نظير لها في علاقاتهم الخاصة، وتفرض على الإدارة قيوداً أشد من تلك التي تفرض على الأشخاص في علاقاتهم المدنية.^٣

وعلى الرغم من صلة القانون الإداري بفروع القانون المختلفة إلا أن له مصادره، وخصائصه التي تميزه عما سواه.

وبناء عليه فإن هذا الباب ينقسم إلى الفصول الآتية:

الفصل الأول: نشأة القانون الإداري.

الفصل الثاني: تعريف القانون الإداري وأهميته وصلته بفروع القانون الأخرى.

الفصل الثالث: خصائص القانون الإداري ومصادره.

الفصل الرابع: أساس القانون الإداري ونطاق تطبيقه.

^١ - الأمر مختلف في الدول التي تتبع المنهج الأكاديمي، وخصوصاً الولايات المتحدة، والمملكة المتحدة، والدول التي تسير على هذا النهج لم تركز في إخضاع دعاوى الإدارة إلى القضاء المدني أي ابتداء على السلطة الإدارية.

^٢ - د. عبد الله طلبة: "مبادئ القانون الإداري"، ج (١)، مطبعة دار الكتب - جامعة دمشق، عام ٢٠٠٦، ص ١٠٤.

^٣ - Jean Rivero: *Droit Administratif*, 3^{ème} édition, 1965, P. 9.



الفصل الأول
نشأة القانون الإداري
La Naissance
du Droit Administratif



تعود نشأة القانون الإداري إلى أواخر القرن الثامن عشر الميلادي، إذ اتخذ فرنسا - كما ذكرنا - بحق مهد نشأة القانون الإداري، ومنها انتشر إلى الدول الأخرى التي تأثر نظامها القانوني بالنظام القانوني الفرنسي، كمصر، وسورية. ويرجع الفضل في نشأة هذا القانون إلى ظروف وعوامل تاريخية خاصة بفرنسا، تأتي في طليعتها الأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩، وأهمها إقرار الجمعية التأسيسية مبدأ الفصل بين السلطات، ومن هذا المبدأ تبني نظرية الفصل بين الهيئتين القضائية والإدارية، ومن ثم تبني نظام القضاء المزدوج في فرنسا الذي مهد بدوره لنظام ازدواج القانوني، وظهور القانون الإداري، وتطوره.^٤

وقد تمكن مجلس الدولة الفرنسي من النهوض بالمهمات المسندة إليه بكل جدارة، أخذاً في الحسبان طبيعة المرافق العامة للدولة، بما يضمن سيرها بانتظام، وبما لا يعوق دورها في إدارة مهماتها على النحو الأفضل عبر تقديم الخدمات إلى الجمهور.^٥

أما في الدول الأنكلوسكسونية (إنكلترا - الولايات المتحدة) فإن القانون الإداري يعني مجموعة القواعد القانونية التي تحكم نشاط الإدارة العامة، ولا تختلف عن القواعد التي تحكم نشاط الأفراد في مجال القانون الخاص، ويخضع فيه رجال الإدارة العامة إلى القضاء العادي، شأنهم في ذلك شأن سائر الأفراد. وفي سورية سنستعرض نشأة القانون الإداري ووضع هذا القانون في الإسلام، ثم نبين التطورات التي لحقت به.

وبناء على ما سبق سنبين موضوعات هذا الفصل من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: نشأة القانون الإداري في فرنسا.

المبحث الثاني: القانون الإداري في الدول الأنكلوسكسونية (إنكلترا - الولايات المتحدة).

المبحث الثالث: نشأة القانون الإداري في سورية.

^٤ - P. Amselek: Le service public et la puissance publique. A.J.D.A. 1968. P. 492.

^٥ - R. Chapus: Le service public et la puissance publique. R.D.P. 1968. P. 238.



المبحث الأول

نشأة القانون الإداري في فرنسا

La Production du Droit Administratif en France

كانت فرنسا تعيش قبل الثورة الفرنسية لسنة ١٧٨٩ في ظل نظام ملكي مطلق، وكانت مظاهر السلطة والسيادة ممثلة بالملك الذي كان يعدّ المشرع والمنفذ والقاضي، وذلك من خلال موظفيه التابعين له، والذين كانوا يباشرون اختصاصاتهم بتفويض منه، وتحت رقابته.^١

وكانت الدولة في تلك الفترة تختلط بشخص الملك، حيث لم تكن تخضع إلى المساءلة أو الرقابة أمام القضاء عن طريق الدعاوى التي يرفعها الأفراد، ولم يكن باستطاعة الأفراد مقاضاتها إذا ما تصرفات بحسبها صاحبة السيادة والسلطان، فلهذا كان مصدرها الملك، وتخضع إلى رقابته جميع المنازعات التي كانت تفصل فيها البرلمانات، أي المحاكم القضائية، لأنها كانت تعد مسئلة للملك في وظائفه القضائية.^٢

وفي علاقة البرلمانات (المحاكم القضائية) مع الإدارة، فقد كانت البرلمانات تتصرف في استخدام صلاحياتها وتتعبت في مواقفها تجاه الإدارة، فسيطرت على رجال الإدارة، وأخذت تتدخل في شؤون الإدارة، وكانت تعارض كل حركة إصلحية، وتعرقلها، وكانت تستدعي عقاب الإدارة أمامها، وتطلب منهم حساباً عن أعمالهم، الأمر الذي ولد كراهية رجال الإدارة تجاهها. وهذا الأمر حدا برجال الثورة الفرنسية إلى منعها فيما بعد الثورة من التعرض إلى القضايا الإدارية من جهة، ومن استدعاء رجالات الإدارة ومحاسبتهم من جهة أخرى.

^١ - د. عبد الله طلبة- مبادئ القانون الإداري- مرجع سبق ذكره- ص ٥٠.

^٢ - V.

F. Burdeau: Histoire de l'administration française. Du 18 e au 20 e siècle, Montchrestien (précis Domat), 2 e éd. 1994.

G. Sautel: Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française, PUF (Que sais-je ?), 2 e éd. 1994

وتطبيقاً لذلك أصدرت الجمعية التأسيسية في فرنسا القانون رقم (١٦) بتاريخ ١٧٩٠/٨/٢٤، والذي نصت المادة (١٣) منه على أن: "الوظائف القضائية مستقلة وستبقى دوماً مستقلة عن الوظائف الإدارية، فليس للقضاة، تحت طائلة المساءلة، أن يعرقلوا بأي شكل كان أعمال الهيئات الإدارية، ولا أن يدعوا رجال الإدارة للمثول أمامهم لمقاضاتهم بسبب قيامهم بوظائفهم".

وهذا النص أول نص يقضي بفصل الهيئتين القضائية والإدارية. وبمعنى آخر فإن الجمعية التأسيسية تكون بهذا النص قد اشتقت من مبدأ الفصل بين السلطات الذي لقي تفسيراً خاصاً من رجال الثورة الفرنسية، نظرية الفصل بين الهيئتين القضائية والإدارية.^٥

ويترتب على هذه النظرية، أو ما يسمى مبدأ الفصل بين الهيئتين القضائية والإدارية في النظام القانوني الفرنسي، النتيجة الآتية:

النتيجة الأولى:

استقلال كل من السلطتين القضائية والإدارية، بحيث تمارس السلطة القضائية الوظيفة القضائية، وتمارس الإدارة الوظيفة الإدارية، وبذلك تنجو كل سلطة من تأثير أي سلطة أخرى عليها في أداء وظيفتها. وهذا الوضع في فرنسا مغاير لما هو معسول به في بريطانيا وأمريكا، رغم أنهما تطبقان مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنهما لم تريا مانعاً من إخضاع منازعات الإدارة إلى السلطة القضائية، ولم تريا في ذلك أي اعتداء على السلطة الإدارية.

وعليه كان من مقتضى هذا الموقف أن قرر رجال الثورة الفرنسية أن استقلال السلطة الإدارية عن السلطة القضائية يوجب أن تستقل الإدارة بالفصل في منازعاتها الإدارية.

^٥ - لمزيد من التفصيل انظر:

G. J. Guglielmi: La notion d'administration publique dans la théorie juridique française de la Révolution à l'arrêt Cudot (1789- 1889). LGDJ, 1991.

J. M. Auby et M. Fromont: Les recours contre les actes administratifs dans les pays de la CEE. Dalloz, 1971.

H. Puget: Les institutions administratives étrangères. Dalloz, 1969.

P. Legendre: Histoire de l'administration de 1750 à nos jours. PUF (Thémis), 1968.

النتيجة الثانية:

اختصاص كل سلطة من هاتين السلطتين في القيام بوظيفتها من دون تدخل أو تأثير في عمل السلطة الأخرى، فالسلطة الإدارية تتولى الإشراف على المراسق العامة، والسلطة القضائية تقوم بوظيفتها القضائية، وتفصل في المنازعات القضائية. وعلى هذا تم إبعاد السلطة القضائية من التدخل في شؤون الإدارة، أو التعقيب على أعمالها وتصرفاتها بأي شكل من الأشكال.

وهكذا فإن فرنسا أول الدول التي خصت الإدارة بمحاكم خاصة ومستقلة عن السلطة القضائية، وأرسيت مفهوم الازدواج القضائي بإنشاء محاكم متخصصة للفصل في المنازعات الإدارية. ومثل هذا الأمر لم يكن نتيجة لفلسفة معينة في فرنسا، بل جاء نتيجة لأسباب تاريخية واجتماعية خاصة بهما، شكّلت الأساس لظهور القانون الإداري وتطوره كما معروف اليوم.⁹

إلا أن ظهور القانون الإداري، وتبني نظام الازدواج القضائي لم يظهر فجأة، بل بصورة تدريجية، وعلى مراحل طويلة ترسخت معها إلى جانب العوامل التاريخية والاجتماعية عوامل قانونية وفنية دعمت النظام القانوني الفرنسي، وسرّعت في انتقاله إلى دول أخرى كمصر وسورية ولبنان.

وباستعراض مسيرة نشأة القانون الإداري وتطوره، يمكن أن نميز

المراحل الآتية:

أولاً - المرحلة الأولى: الإدارة القضائية:

تمتد هذه المرحلة من عام ١٧٨٩ حتى السنة الثامنة للثورة الفرنسية، أي حتى عام ١٨٠٠.

لقد كان من نتيجة تقرير مبدأ الفصل بين السلطات، وتبني مبدأ الفصل بين الهيئتين القضائية والإدارية، أن منعت المحاكم العادية من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، وأن يقول رجال الثورة هذا الاختصاص إلى الهيئات الإدارية (الإدارة العاملة) لكي تتولى بذاتها الفصل في المنازعات التي تنشأ بينها وبين الأفراد.

⁹ - G. Jèze: L'influence de Léon Duguit sur le droit administratif français. Archives de philo. Du droit. 1932.

وفي هذه المرحلة كان الأفراد يتظلمون أمام الملك، أو الوزراء في الإدارة المركزية، وأمام حكام الأقاليم في الإدارات الإقليمية.^{١٠} وبذلك تكون الإدارة العاملة ممثلة برئيس الدولة (الملك) والوزراء هي من تباشر النشاط الإداري، وتفصل في المنازعات التي يثيرها هذا النشاط، وذلك عن طريق رفع التظلم من قبل الشخص المتضرر إلى الموظف الذي صدر عنه التصرف المشكوك منه، أو برفعه إلى رئيسه الإداري الأعلى. ومقتضى هذا الوضع كما هو واضح أن أضحت الإدارة العاملة تجمع في شخصها صفة الإدارة العاملة والإدارة القضائية، فكانت بذلك خصماً وحكماً. ويتفق النظر في هذا الوضع أو الخاصية للإدارة العاملة، نلاحظ أنه لا يتمشى ولا يتفق مع قواعد العدالة والمنطق القانوني الذي أعطاه رجال الثورة أنفسهم.

ولهذا فنظام الإدارة القضائية كان عرضة للانتقاد للأسباب الآتية:

أ- مخالفة مبدأ الفصل بين السلطات:

ذلك أنه إذا كان لا يجوز للمسلطة القضائية، حسب القوانين التي صدرت آنذاك، أن تفصل في القضايا الإدارية، فإنه بالمقابل لا يجوز للمسلطة الإدارية أن تفصل في منازعات ذات طبيعة قضائية. بما- الإدارة خصم وحكم في آن معا:

كان على الأفراد المتظلم إلى الإدارة، وتقديم الشكاوى إليها، والإدارة نفسها هي التي تقوم بالفصل في هذه الشكاوى. وهذا يخالف أبسط قواعد العدالة القضائية، إذ لا يعقل أن تكون الإدارة خصماً وحكماً في آن معا. (لا أنه ما يلطف هذا الأمر هو تلك السمعة السيئة للبرلمانات (المحاكم) التي كانت تنعم بالاستعداد وكرامية الشعب لها، وعدم احترامها للقوانين. وإزاء تلك الانتقادات فقد تم إدخال تعديلات على نظام الإدارة القضائية، وكانت هذه هي المرحلة الثانية في تطور القانون الإداري في فرنسا، مع "نابليون بونابرت" الذي أنشأ مجلس الدولة الفرنسي ومجالس أو محاكم الأقاليم.

^{١٠} - تطبيقاً لذلك صدر القانون رقم (٧) بتاريخ ١٧٩٠/١٠/١٤ وقد قسمي بلند الفصل في الدعاوى التي تكون الإدارة المركزية طرفاً فيها إلى الإدارة العاملة ممثلة بالملك (رئيس الدولة)، والوزراء كل فيما يخصه وكذلك صدر القانون رقم (٦) بتاريخ ١٧٩٠/٩/١١ الذي قضى أن يتولى حكام الأقاليم الفصل في القضايا التي تكون الإدارة المحلية (الإقليمية) طرفاً فيها.

ثانية- المرحلة الثانية: إنشاء مجلس الدولة:

تمتد هذه المرحلة من ١٧٩٧/١٢/١٢ إلى عام ١٨٧٢، فنتيجة للانتقادات التي وجهت إلى نظام الإدارة القضائية قام الإمبراطور "نابليون بونابرت" بإدخال تعديلات على هذا النظام في السنة الثامنة للجمهورية، وقضت هذه التعديلات بإنشاء مجلس الدولة الفرنسي *Conseil d'Etat* في ١٧٩٧/١٢/١٢، ثم تبعه في العام نفسه إنشاء مجالس الأقاليم *Les Conseils de Prefecture*.

وبإنشاء مجلس الدولة الفرنسي عام ١٧٩٧ فقد تم وضع اللبنة الأولى للقضاء الإداري الفرنسي، إلا أن اختصاصات مجلس الدولة كانت السكوت الاستثنائية، ومهمة المجلس كانت تقتصر في إعداد مشروعات المراسيم والقرارات التي تطلبها الإدارة العامة، وكان لا بد لنفاذها من تصديق رئيس الدولة (الإمبراطور)، أو الوزير المختص.

كما أنشأت بالمجلس أيضاً وظيفة قضائية تتمثل بالنظر في المنازعات التي يرفعها الأفراد ضد الإدارة، وإصدار أحكام فيها، ولكن هذه الأحكام لم تكن نهائية وواجبة التنفيذ إلا بعد التصديق عليها من الإمبراطور.

من جهة أخرى كانت مجالس الأقاليم تختص في نظر المنازعات على مستوى الإدارات الإقليمية، وكانت تصدر أحكاماً لا تحتاج إلى تصديق سلطة إدارية عليا، ولكن هذه الأحكام كانت تستأنف أمام مجلس الدولة الذي كانت أحكامه تعرض على رئيس الدولة للتصديق عليها. لذلك سمى القضاء الإداري في هذه المرحلة باسم "القضاء المقيد" أو "المحجوز" أو "المعاق" *Justice Retenue* نظراً لضرورة تصديق الإمبراطور على أحكامه لإمكانية نفاذها.

وقد استمرت هذه المرحلة حتى عام ١٨٧٢ عندما أصبح قضاء مجلس الدولة قضاء مفوضاً.

ثالثة- المرحلة الثالثة: مرحلة القضاء المفوض:

استمرت مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز حتى عام ١٨٧٢، وصدر قانون ١٨٧٢/٥/٢٤ الذي منحه بموجبيه لمجلس الدولة الاختصاص القضائي

المفوض، إذ أصبح المجلس منذ هذا التاريخ يصدر أحكاماً قضائية نهائية ونافذة بمجرد صدورها، ومن دون أن يتوقف نفاذها على تصديق رئيس الدولة.¹¹ إلا أن ما يلفت النظر في مرحلة القضاء المقيد أن مجلس الدولة رغم أن دوره اقتصر على الاستشارة، ونصيح الإدارة، من خلال تقديم الاستشارات والإرشادات غير الملزمة لها، وسواء تعلقت بتسيير أعمالها، أو تعلقت بالمنازعات الإدارية، إلا أن السلوك الحكيم والمتوازن للمجلس إزاء الإدارة قد مكّنه من كسب ثققتها، ومن احترام الأفراد له، إذ غالباً ما كانت الإدارة تنزل عند رأيه، وتحترم مشروحات أحكامه، وكذلك الأفراد.

ولا غرو أن توصف هذه المرحلة باسم نظرية الوزير القاضي التي تعني أن الفصل في المنازعات الإدارية من الناحية القانونية هي الوزير، أما من الناحية العملية فكانت للمجلس. ولا غرو أيضاً أن استمر هذا الدستور لمجلس الدولة حتى عام ١٨٧٢، وصدر قانون ١٨٧٢/٥/٢٤ الذي منحه بموجب مجلس الدولة صلاحية البت بصورة نهائية في المنازعات الإدارية، من دون تصديق أو تعقيب من أي جهة. وبمعنى آخر أضحي المجلس يتمتع باختصاص قضائي مفوض بحكم القانون، وأصبح يصدر أحكاماً قضائية نهائية ونافذة بمجرد صدورها، ولا يتوقف نفاذها على تصديق رئيس الدولة، أو الوزراء.

كما خضعت مجالس الأقاليم بدورها إلى تطوّر مماثل لتطوّر مجلس الدولة، إذ بعد أن كانت مهماتها تقتصر على المشورة وإعداد القرارات، وإصدار أحكام غير نافذة بذاتها، وتستأنف أمام مجلس الدولة، فقد حصلت أيضاً على الاختصاص القضائي، واعترف لها مجلس الدولة بصفة المحكمة منذ إنشائها، وأضحت لأحكامها القوة التنفيذية.

من جهة أخرى نلاحظ في هذه المرحلة أن القانون قد أبقى على اختصاص الإدارة القضائية، فوضى أن الأفراد لا يملكون اللجوء إلى مجلس الدولة إلا في الأحوال التي ينص عليها فيها، وما عدا ذلك تختص به الإدارة القضائية، وكان القانون قد أوجد ازدواجاً قضائياً لا مبرر له في قانون ١٨٧٢.

وقد استمر هذا الوضع حتى عام ١٨٨٩ عندما قبل مجلس الدولة النظر في دعوى رفعت إليه من أحد الأفراد مباشرة من دون المرور بالإدارة القضائية،

¹¹ - Jean Rivero; Droit administratif, 8^{ème}, Dalloz, 1977, P. 20.

وكان هذا في قضية *Cadot* حيث أكد المجلس اختصاصه بالنظر في جميع الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية بالإلغاء، إلا إذا كان هناك نص صريح يقضي بخلاف ذلك، بينما في السابق لم يكن المجلس مختصاً إلا بناءً على نص، وإن لم يكن هناك نص كان الاختصاص للوزراء.

وهكذا فقد اعترف مجلس الدولة وأقر السند القانوني لاختصاصه بأن كل قرار إداري يجب أن يكون قابلاً للمنازعة أمام قاضي، وأصبح هذا المبدأ من أسس القانون الإداري، ومبدأ من مبادئه. وعليه يمكن القول إنه يصدر قانون ١٨٧٧ أصبح مجلس الدولة الفرنسي صاحب الولاية العامة للنظر في جميع المنازعات الإدارية، إلا ما استثنى منها صراحةً بنص القانون. كما أصبح المجلس يضع مبادئ القانون الإداري الأصلية والمستقلة عن قواعد القانون المدني، كما سنبين ذلك لاحقاً.

ولكن نظراً لتراكم العديد من القضايا أمام مجلس الدولة فقد قام المشرع الفرنسي عام ١٩٥٣ بتحديد اختصاص المجلس على سبيل التخصيص، وذلك بموجب المرسوم الصادر في ١٩٥٣/٩/٣٠، وأحل القانون تسمية المحاكم الإدارية بدلاً من مجالس الأقاليم، وجعل هذه المحاكم صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية.

ثم أعقب ذلك حركة إصلاحية في عام ١٩٦٣ بإصدار أربعة مراسيم في ١٩٦٣/٧/٣٠، وتتعلق هذه المراسيم بتحديث النظام الأساسي للعاملين في المجلس، ووضع تنظيمه الداخلي، وقد عدل هذا التنظيم فيما بعد في ١٩٧٥/٨/٢٦، ثم بمرسوم ١٩٨٠/١٠/١٥، وفي ١٩٧٨/١٢/١٦ وبموجب هذا القانون إنشاء محاكم سميت محاكم الاستئناف الإدارية، وتم بالتالي توسيع نطاق الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة.

وهكذا يتبين لنا مما تقدم أن نشأة القانون الإداري في فرنسا ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمسيرة مجلس الدولة الفرنسي الذي أثبت خلال حياته العملية الطويلة أنه أقدر من القضاء العادي على الفصل في المنازعات الإدارية بحكم تخصصه، وإلمامه بأعمال الإدارة، وصلته بظروفها، ومستلزماتها. كذلك حرص المجلس في الوقت ذاته على حماية حقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة الإدارة. وقد تبني المشرع انفرنسي فيما بعد من خلال نصوص تشريعية ما كان مجلس الدولة قد

أقرّه في قضائه من قواعد ومبادئ وأحكام، الأمر الذي يمكننا من القول إن القانون الإداري في فرنسا قد نشأ نشأة قضائية، وإنه قانون قضائي، وإنه لا يمكن الحديث عن القانون الإداري في فرنسا من دون الحديث عن مجلس الدولة ودوره في تأسيس مبادئ هذا القانون، وقواعده.¹²

¹² - P. P. Benoit; Le droit administratif français, 1968, P. 273.

المبحث الثاني

القانون الإداري في الدول الأنكلوسكسونية

(إنكلترا- الولايات المتحدة)

القانون الإداري في مدلوله الواسع يعني مجموعة القواعد القانونية التي تحكم نشاط الإدارة العامة، ولا تختلف عن القواعد التي تحكم نشاط الأفراد في مجال القانون الخاص، ويخضع فيه رجال الإدارة العامة إلى القضاء العادي، شأنهم في ذلك شأن سائر الأفراد. ومفاد ذلك أن الدول التي يوجد فيها القانون الإداري بمدلوله الواسع يوجد فيها قانون واحد يسري على الجميع حكماً ومحكومين، هو القانون العادي، وقضاء واحد يطبق على الكافة هو القضاء العادي.¹³

وهذا المدلول نجده في إنكلترا والولايات المتحدة الأمريكية، أي في الدول ذات الاتجاه الأنكلوسكسوني. وسع ذلك، وفي إطار هذا الاتجاه ثار التساؤل حول جذية وجود قانون إداري كما هو الحال في دول النظام اللاتيني كفرنسا، أي الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، أم أن القانون الإداري لديها هو قانون متميز ينتمي إلى الشريعة العامة *common law*، ويخضع فيها الأفراد والإدارة إلى قانون واحد، وقضاء واحد، هو القانون العادي والقضاء العادي، أي أن التساؤل يثار عما إذا كان هناك قانون إداري بمفهومه المعروف (الضيق أو الفني) كما هو الحال في فرنسا، أي دول النظام اللاتيني؟

في الواقع، لا غرو في إثارة هذا التساؤل والإجابة عليه، أن كثيراً من الفقهاء يربطون بين وجود قضاء إداري مستقل ومتميز عن القضاء العادي، يكون له ولاية الفصل في المنازعات الإدارية من دون التقيد بأحكام القانون الخاص في الدولة، بحيث إذا لم يوجد مثل هذا القضاء المستقل، فلا يكون هناك

¹³ - V.

G. Bernann, P. Lindseth: Evolution du droit administratif américain, 1992- 1993. EDCE, 1994, N. 45, P. 483.

G. Bernann: Le droit administratif américain et le droit administratif français. EDCE, 199., N., 41, P. 169.

Disey: Introduction to the study of the law of constitution.

وجود للقانون الإداري، أو بالأحرى يكون وجود مثل هذا القانون أمراً مشكوكاً فيه.^{١١}

من هنا ليس من المستغرب أن يذهب بعض الفقهاء الإنكليزي إلى القول إنه نتيجة لعدم وجود قضاء إداري في إنكلترا، فإن القانون الإداري الذي يمنح امتيازات للإدارة على حساب الأفراد، لا وجود له فيها، أي لا وجود له في الدول التي تطبق النظام الأنكلوسكسوني.

ومن أجل أن يظهر الفقهاء الإنكليزي تفرق النظام الإنكليزي على النظام الفرنسي الذي يمنح الإدارة حقوقاً وامتيازات لا مثيل لها للأفراد، وليست مقررّة لهم، يذهب هؤلاء الفقهاء وعلى رأسهم الفقيه "دايسى" *Dicey* إلى أن النظام الإنكليزي يتفوق على النظام الفرنسي، ويعود ذلك برأيه للأسباب الآتية:^{١٢}

١ - انعدام التمييز في النظام الإنكليزي بين الحاكمين والمحكومين، بسبب سيادة القانون المطلقة، وانعدام أي امتياز للإدارة يجعلها في مرتبة أعلى من الأفراد.

٢ - المساواة الكاملة أمام القانون والقضاء، إذ يخضع الجميع حكماً ومحكومين إلى أحكام قانون واحد هو القانون العادي الذي تطبقه محاكم القضاء العادي.

أضف إلى ذلك أن المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه نظام الحكم في إنكلترا يقضي بالفراد كل سلطة في القيام بوظائفها من دون أن يشاركها فيها غيرها من السلطات. بمعنى أن السلطة القضائية تختص بممارسة الوظيفة القضائية، وتتمنع في ممارسة هذه الوظيفة بحق السيادة، وبهذه الصفة سلطاتها على الإدارة وعلى الأفراد على السواء، وفقاً لمبادئ وقواعد قانونية واحدة، هي قواعد القانون العادي الذي تطبقه محاكم القضاء العادي.

ومع ذلك هناك قلة من الفقهاء وعلى رأسهم الفقيه "روبسون" *Robson* ترى أن هناك قانوناً إدارياً في إنكلترا، ويدلل الفقيه *Robson* على رأيه بالقول: إن نظام الحكم والإدارة في بريطانيا قد تطوّر تطوراً ملحوظاً، وأخذت التشريعات ذات السمة التدخلية توسّع من تدخل الحكومة في شؤون الأفراد، واتسع معها

^{١١} - د. محمد فؤاد مهنا: "القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني"، عام ١٩٦٥ - ص ٨٧.

نطاق وظائف الدولة وتطورت تطوُّراً ملحوظاً بسبب هذه النزعة التدخلية. وقد أدى هذا التطوُّر - حسب رأيه - إلى إنشاء محاكم إدارية مستقلة عن القضاء العادي، مهمتها الفصل في المنازعات ذات الصلة الإدارية، من دون أن تكون مقيدة في قضائها بأحكام القانون العادي، أو بالإجراءات المتبعة أمام محاكم القضاء العادي، ومن ثم فإن مثل هذه المحاكم التي تحررت من أحكام القانون العادي في بريطانيا قد أصبح لها قانون إداري وقضاء إداري.¹⁶

لكن المتتبع للنظام القانوني الأنكلوسكسوني يرى أن الفقيه *Robson* قد ضخم قليلاً وضع القانون الإداري في بريطانيا، حيث إنه لا يوجد فيها، ولا في الولايات المتحدة، قواعد قانونية تنظم السلطة الإدارية، وتحدد اختصاصاتها، ووظائفها، كما هو الحال في فرنسا، ففي هذا النظام هناك هيئات، أو لجان، أو مجالس، أو أجهزة إدارية، تنظر في بعض المسائل والمنازعات ذات الطبيعة الإدارية، وهي هيئات إدارية ذات اختصاص شبه قضائي تنشأ للنظر في موضوع محدد، وبشترك في عضويتها موظفون إداريون، يندبون لأداء هذه الوظيفة القضائية بصفة مؤقتة، وبالتالي يمكن عدّها في علاقاتها مع القضاء العادي في منزلة محاكم الدرجة الأولى، وأحكامها قابلة للطعن بالنقض أمام المحكمة العليا، ولا يمكن عدّها محاكم إدارية مستقلة عن القضاء العادي الموقد.¹⁷

ومن أمثلة هذه اللجان أو المجالس أو الهيئات المذكور:

- مجلس السكك الحديدية الذي ينظر في المنازعات الخاصة بالمشروعات التي تشرف عليها الدولة، من حيث التقيد بشروط الالتزام، وكيفية تنفيذه، أو تعلّق المنازعة بالقرارات التي تصدرها إدارة المشروع بوصفها تملك الإشراف والرقابة عليه، كذلك تنظر في المنازعات التي قد تقوم بين إدارة المشروع والمتفعين به، أي طعون المستفيدين في عقود الالتزام العامة.
- مجلس التربية، وينظر في قرارات السلطة التعليمية الخاصة بإنشاء المدارس، أو إلغائها، وفي الخلافات التي قد تنشأ بين السلطات التعليمية

¹⁶ - William, A. Robson: Justice and Administrative Law, 2 ed. 1947, P. 30.

¹⁷ - William, A. Robson: Justice and Administrative Law, op. cit. P. 30.

وأعضاء هيئة التدريس من حيث الراتب والتعيين والتسريح، وفي المنازعات بين هذه السلطات وأولياء الطلبة.

• ومن اللجان تلك التي ظهرت في مجال الزراعة، والصحة، والنقل، والتأمينات الاجتماعية وضرائب الدخل... وهي لجان إدارية ذات اختصاص قضائي، تمارس مهنتها في الرقابة على أعمال الإدارة تحت رقابة القضاء العادي، وقراراتها قابلة للطعن بالاستئناف أو بالنقض أمام المحكمة العليا التي تأتي على قمة القضاء العادي في بريطانيا.

• ومن اللجان في الولايات المتحدة نذكر لجنة التجارة، ولجنة العمل الفيدرالي، ولجنة التأمين الاجتماعي.

وبغية الإشراف على عمل هذه اللجان كمحاكم درجة أولى، فقد تم إنشاء مجلس قومي مهمته الإشراف على عملها، بهدف التنسيق، وعدم التضارب في القرارات، مع بقائها خاضعة إلى رقابة القضاء العادي.

من جهة أخرى، مع التوجه الاتحادي الأوروبي، ودخول بريطانيا في المجموعة الأوروبية، وضرورة إدخال التشريعات الاتحادية الأوروبية في التشريعات الوطنية، وتنفيذاً في المجال الداخلي، فقد اضطرت بريطانيا كنتيجة حتمية للرابطة الاتحادية إلى إدخال تعديلات على عمل اللجان والمجالس كمحاكم درجة أولى، وإن كان ذلك يشكل خطوة حقيقية نحو إيجاد نواة حقيقية لقانون إداري في بريطانيا.

إلا إن ذلك كله يؤكد - بشكل أو بآخر - تغير وظيفة الدولة، وتعاظم دورها، واتساع اختصاصاتها، وإن التشريعات أضحت ذات سمة تدخلية في شؤون الأفراد واتسع معها نطاق وظائف الدولة، خصوصاً في الأزمنة المالية والاقتصادية المعاصرة، كما حدث في الأزمة المالية عام ٢٠٠٨ وما بعدها.

على ضوء هذا التطور ليس مستغرباً أن يظهر اتجاه قوي نحو قانون إداري مستقل عن القانون المدني، وإنشاء محاكم تكون أقرب إلى الإدارة، وأكثر تفهماً لمقتضيات تدخل الدولة، وحماية حقوق الأفراد، وحرياتهم، والحفاظ عليها. والحق أن هذا التطور الملحوظ في بريطانيا منذ منتصف القرن العشرين حتى أيامنا هذه، لم يصل إلى درجة التطور التي تمت في فرنسا، أي أن بريطانيا لم تصل بعد إلى درجة وجود قانون إداري مستقل عن القانون العادي، ولا إلى

درجة وجود محاكم إدارية مستقلة على غرار القضاء الإداري الفرنسي، الذي يعدّ أكثر تفهماً وتخصصاً ومقدرة على فهم حقيقة التوازن المنشود بين فاعلية الإدارة وقدرتها على النهوض بمهامها، والمحافظة على حقوق المواطنين وحرياتهم، وتأمين مصالحهم الشخصية في ظل احترام المشروعية القانونية لمؤسسات الدولة القانونية المعاصرة.

وبمقارنة بسيطة بين عمل اللجان في بريطانيا والمحاكم الإدارية في فرنسا، وعلى رأسها مجلس الدولة، يظهر لنا سر النجاح الذي حققه مجلس الدولة الفرنسي في إرساء مبادئ القانون الإداري، وأحكامه، والحفاظ على فاعلية النشاط الإداري، وحقوق الأفراد وحرياتهم، إنما يعود إلى ما يتمتع به القضاء الإداري من اختصاص شامل في نظر المنازعات الإدارية، وإصداره لأحكام مدروسة، ومسيبة، أنشأت مبادئ وقواعد قانونية.

وبعود النجاح أيضاً إلى ما يتمتع به المجلس من صلات قوية ومستمرة مع الإدارة، وإلى خبرته بطبيعة العمل الإداري التي اكتسبها من خلال مسيرته، وأداء دوره كمنصاح أو مستشار للإدارة، إضافة إلى الدور القضائي الذي أراضى الإدارة والأفراد في أن معاً في إطار احترام المشروعية القانونية، واحترام حقوق الأفراد وحرياتهم.

وبناءً على تلك الأسباب في سر نجاح مجلس الدولة الفرنسي بالمقارنة مع الدور الذي تلعبه اللجان والهيئات والمجالس الإدارية في بريطانيا، يصعب القول بوجود قانون إداري بالمفهوم المعاصر وبالمعنى الضيق أو الفني المعروف والمطبق في فرنسا، وإن كل ما استعرضناه حول وجود القانون الإداري في بريطانيا يسمح لنا بالقول إن هناك نواة حقيقية في التوجه نحو تكوين قانون إداري مستقل عن القانون المدني في مبادئه ومبادئه ونظرياته، ونحو تكوين قضاء يكون له صفة القضاء الإداري، ويطبق أحكام القانون الإداري.^{١٨}

نظرة مقارنة بين نظام القضاء الموحد والقضاء المزدوج:

تبقى كلمة أخيرة في إطار المقارنة بين نظام القضاء الموحد والقضاء المزدوج بخصوص المنازعة الإدارية، إذ نرى أنه لا يمكن أن ننكر أو ننفي وجود

^{١٨} - د. عبد الله طلبة: "القانون الإداري - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة" ط (٤) - منشورات جامعة دمشق - عام ١٩٩٤ - ص ٦٣.

القانون الإداري في ظل الدولة الحديثة، ولا نستطيع كذلك أن نعتمد المقولة التي تقول إن القانون الإداري يدور مع وجود قضاء إداري مستقل كما في الفقه اللاتيني، فإن الدول التي تعرف القانون الإداري بمعناه الواسع تعرف مفهوم المنازعة الإدارية، وتخصها بأحكام تتميز عن قواعد القانون الخاص، ولكن في ظل القضاء الموحد، والأمر في هذه الدول يكون بإنشاء دوائر مختلفة تختص كل منها بنوع معين من أنواع المنازعات الإدارية. وهذا لمن يرى أن نظام وحدة القضاء هو النظام الأمثل عن طريق توسعة الدوائر الإدارية لدى المحاكم، وخصوصاً محاكم الاستئناف، ومحكمة النقض التي تتربع على عرش القضاء العادي.^{١٩}

وتقوم هذه الدوائر بالفصل في المنازعات الإدارية على ضوء نظريات ومبادئ قانونية مستقلة ومنفصلة عن القانون الخاص، وبشكل بالتالي قواعد قانون إداري يحتوي مفهوم المنازعة الإدارية ويستوعبها في ظل القضاء الموحد، ويكون القاضي في هذه الدوائر من القضاة المتخصصين والملمين بخصوصية طبيعة روابط القانون العام، ويدرك معنى خصوصية المنازعة الإدارية في إقامة التوازن بين فاعلية النشاط الإداري وبين الحفاظ على حقوق الأفراد، وحررياتهم، فيوائم ويوازن بينهما، ثم يأتي دور محكمة النقض كمحكمة عليا، وفي خصوصية المنازعات الإدارية كمحكمة قانون ووقائع على غرار دور المحكمة الإدارية العليا في ظل نظام القضاء المزدوج، فتقول كلمتها، وتتخذ الاجتهادات والأحكام في القضايا الإدارية، وهذا على غرار ما معمول به في فرنسا، ومصر، وسورية، حيث يعدّ مجلس الدولة، أو المحكمة الإدارية العليا، محكمة قانون ووقائع، أما محكمة النقض في القضاء العادي فهي محكمة قانون، ولا تكون محكمة قانون ووقائع إلا في المرة الثانية للقرار المناقض.

بهذا التصور نرى أن الذاروف الخاصة بكل دولة من الدولة هي ما يؤدي إلى الأخذ بأحادية القضاء، أو ازدواجيته، فتقرض هذه الظروف نفسها حسب العوامل التاريخية، ونظام العدالة القضائية. ومما لا شك فيه أن توحيد الرؤية

^{١٩} - انظر:

د. محمد مبر علي خيري: "القضاء الإداري ومجلس الدولة"، منشورات جامعة عين شمس - ص ٨٤.
د. عبد الله طلبة: القانون الإداري - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - مرجع سبق ذكره - ص ٧١.
د. منجد راضب الحلو: "القضاء الإداري"، الإسكندرية - دار المطبوعات الجامعية - عام ١٩٨٥ - ص ٧٨.

القانونية والقضائية في كلا النظامين القضائيين الموحد والمزدوج، وفيما يتعلّق بخصوصية المنازعات الإدارية، وطبيعتها، تبقى الضمان الأمثل في تبني مبادئ قانونية راسخة، ومتماثلة، وموحدة، تحكم منازعات الإدارة، وينصاع لها الجميع حكماً ومحكومين، وعلى الأخص فيها انصياع الإدارة إلى تنفيذ أحكام القضاء، وكل ذلك يشكل في كلا النظامين السمات الأساسية لسيادة القانون، واحترام المشروعية القانونية المنشودة في ظل أي من هذين النظامين.^{٦٠}

^{٦٠} - د. يوسف حسن محمد البشير: "مبادئ القانون الإداري- السودان- أم درمان- عام ٢٠١١- ص ١٠.

المبحث الثالث

نشأة القانون الإداري في سورية

La Naissance du Droit Administratif en Syria

سنستعرض في نشأة القانون الإداري في سورية وضع هذا القانون في الإسلام، ثم نبين التطورات التي لحقت به.^{١١}

أولاً- وضع القانون الإداري في الإسلام:

من المقرر في فقه القانون الإداري أنه كلما وجد نظام إداري، أي إدارة ومحكومين، وجدت قواعد قانونية تنظمه، وتحكم نشاطه من جهة، وتنظم حقوق الأفراد من جهة ثانية، وهذا يعني وجود قانون إداري في الأنظمة الإدارية لدول عالمنا المعاصر كافة، وذلك بالمعنى الواسع، وليس في المعنى الفني الضيق المعروف في النظام القانوني الفرنسي. وبمعنى آخر فإن وجود إدارة ومحكومين في دول العالم قاطبة لا يعني أن القانون الإداري لا يوجد فيها إلا إذا تميزت العلاقات الإدارية عن العلاقات الفردية بمعاملة خاصة، أي بقواعد خاصة.^{١٢}

وبتعبير آخر يمكن القول إن القانون الإداري بمعناه الواسع يوجد لدى الدول كافة، سواء أخذت بنظام القضاء الموحد، أو بنظام القضاء المزدوج، وقواعده تشمل مجموعة القواعد التي تطبق على الإدارة، وتبين سلطات الهيئات

^{١١} - قبل نشوء مجلس الدولة في مصر عام ١٩٤٦ لم تعرف مصر القضاء الإداري، وقد كانت المحاكم المختلطة والأهلية السائدة قبل هذا التاريخ في النظام القضائي المصري تطبق بعض القوانين على المنازعات بين الأفراد، أو بينهم وبين الإدارة، ولم يكن من بينها القانون الإداري. ويمكن القول إن مبادئ القانون الإداري لم تنشأ حقيقة إلا من خلال أحكام مجلس الدولة بعد أن تم إنشاؤه عام ١٩٤٦. وقد كلف مجلس الدولة وقت إنشائه بفتح بصلاحيات محددة، وفيه محكمة قضاء إداري واحدة، ثم ما لبث أن توسعت اختصاصاته، إذ صدر القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ الذي ومن اختصاصاته، ثم أنشئت المحاكم الإدارية بالقانون رقم (١٤٧) لسنة ١٩٥٤، وبعد ذلك في عام ١٩٥٥ تم إنشاء المحكمة الإدارية العليا لتكون في قمة القسم القضائي في مجلس الدولة، ثم صدر القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩ بشأن تنظيم مجلس الدولة. وقد مر مجلس الدولة بتطورات عدة حتى صدر القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته. ووفقاً لهذا القانون يتكون من رئيس، وعدد من نواب الرئيس، والمستشارين المساعدين، والنواب والمدعين، ومن مندوبين مساعدين. وقد جاء النص في المادة (١) من القانون على أن: "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة". كما أنه يصدر القانون أصبح مجلس الدولة صاحب الولاية العامة بالتدخل في المنازعات الإدارية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، إذ ورد في المادة (١٠) منه النص على أن: "يختص مجلس الدولة بالفصل في المنازعات الإدارية، وفي الدعاوى النيابية، وتحدد اختصاصاته الأخرى". وبذلك أصبح مجلس الدولة قاضي القانون العام المختص بالفصل في المنازعات الإدارية والنيابية، وقد أسهم في إرساء مبادئ القانون الإداري، وكان له الدور الرائد في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة، وإلغاء قراراتها المعيبة، والتعويض عنها.

^{١٢} - د. مصطفى كمال، وصفي: "مصنعة للنظم الإسلامية"، القاهرة - عام ١٩٧٧ - ص ٤٢٧.

الإدارية، وواجباتها. ومن هذا المنطلق يكون لكل من بريطانيا، والولايات المتحدة، وفرنسا، والدولة الإسلامية... ولكل دول العالم قانون إداري. أما بالمعنى الضيق أو الفني فينحصر مفهوم القانون الإداري في القواعد ذات الطبيعة الخاصة، أي التي تقرر حقوق وامتيازات خاصة بالسلطة الإدارية، وتختلف بالضرورة عن قواعد القانون الخاص.^{٢٢}

وبتطبيق ما تقدم على وضع القانون الإداري في الدولة الإسلامية، يمكن القول إن الدولة الإسلامية شأنها شأن غيرها من الدول قد بلغت شأناً كبيراً في الازدهار والتقدم أدى إلى وجود نظام إداري قوي على الصعيدين المركزي واللامركزي، يشبع الحاجات العامة للأفراد، وكان هذا منذ انتقال الرسول الكريم عليه الصلاة والسلام من مكة إلى المدينة.^{٢٣}

والمعروف أن المبادئ التي قامت عليها الدولة الإسلامية تركّزت في جملة من المبادئ السامية، وفي مقدمتها الحرية، والشورى، والمساواة، والعدالة.^{٢٤}

ومن مقتضى هذه المبادئ في الدولة الإسلامية أن يخضع الحاكمون والمحكومون إلى قواعد الشرع الحنيف الذي لا يعرف التفرقة بينهم من حيث الخضوع إلى أحكام الشريعة الإسلامية، ولا يعرف التمييز بين الحاكم والرعية، وأن الشريعة لا تعرف الازدواج في النظام القانوني، بل هي من النظم الموحدة، وبالتالي ليس فيها قانون إداري مستقل بمبادئه ونظرياته، كما هو معروف اليوم في النظام القانوني اللاتيني. وبمعنى آخر تسري أحكام الشريعة الإسلامية على الحكام والمحكومين على السواء، في إطار المبادئ سالفة الذكر، وإطار احترام الشرعية القانونية، أي في المفهوم الدييمقراطي المعاصر بالخضوع إلى مبدأ سيادة القانون.

^{٢٢} - د. عبد الإله الخالي: "القانون الإداري طبعاً وصلاً ومقارنة"، المجلد (١) - دمشق - عام ١٩٨٦ - ص ٢١٥.

^{٢٣} - د. يوسف حسين البشير - المرجع السابق - ص ١١.

^{٢٤} - الحرية يأتي توكيدها من قول الخليفة صبر بن الخطاب رضي الله عنه: "مضى امتعتكم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحراراً". أما الشورى فمن قوله تعالى: "وأمرهم شورى بينهم" الآية (٢٨) من سورة الشورى رقم (٤٢). وقوله تعالى: "وشاورهم في الأمر" الآية (١٥٩) من سورة آل عمران رقم (٢). والمساواة من حديث الرسول (ص): "الناس سواسية كأسنان المشط، لا فضل لعربي على أعجمي، ولا لأبيض على أسود إلا بالقوى". والعدالة من قوله تعالى: "وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل" الآية (٥٨) من سورة الناس.

أما بخصوص أنواع القضاء في النظام الإسلامي فيمكن القول إن النظام الإسلامي قد عرف نوعين من القضاء هما القضاء العادي، وقضاء المظالم، إلى جانب ما سمي بقضاء الحسبة.^{٢٦}

والذي يهتمنا في دراسة وضع القانون الإداري في الإسلام هو قضاء المظالم، نظراً لوجود شبه قوي بينه وبين القضاء الإداري من حيث الاختصاصات التي يمارسها قاضي المظالم في الفصل في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية، كالنظر في إساعة استعمال السلطة من جانب الحكام ضد المحكومين، أي من الولاية ضد الرعية، والنظر في منازعات كتاب الدواوين، وإدارتهم لشؤون المرافق العامة.^{٢٧}

وقد ساء المظالم في تعريفه هو: "قضاء من نوع خاص، يتولاه الخليفة أو من ينوب عنه، ويتميز بالهبة".^{٢٨}

إلا أن قاضي المظالم لا ينشئ القواعد والأحكام القانونية كما هو حال الدور الإنشائي للقضاء الإداري الوضعي، نظراً إلى أن الأحكام والقواعد القانونية في النظام الإسلامي تجد مصادرهما في المشروعية الإسلامية العليا، أي في القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة.^{٢٩}

وأول من تولّى قضاء المظالم في الإسلام هو الخليفة علي بن أبي طالب كرم الله وجهه. وأول من أنشأ ديواناً للمظالم هو الخليفة الأموي عبد الملك بن مروان. وأول من خصص له يوماً معيناً هو الخليفة عمر بن عبد العزيز.

وبعد ذلك تكامل هذا القضاء بتخصيص قضاة معينين ينظرون في قضايا الأفراد والجماعات ضد الولاية وعمال الخراج، وكتاب الدواوين، وكتاب بيت المال، وذلك إذا حادوا أو انحرفوا أو اشتطوا، أي إذا أساءوا استعمال سلطتهم.

من جهة أخرى كان قاضي المظالم ينظر في الأحكام الصادرة عن القضاة العاديين إذا تظلم منها المتضرر، بدعوى أن الحكم غير صحيح، أو لم تراعى فيه قواعد العدالة، وهذه هي أوجه الطعن بالاستئناف أو بالنقض للخطأ في تطبيق

^{٢٦} - د. محمد أنس قاسم جعفر: "ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقها في المملكة العربية السعودية". القاهرة: دار النهضة العربية. عام ١٩٨٧ - ص ١٠.

^{٢٧} - د. مصطفى كمال وصفى: المرجع السابق - ص ٤٣٠.

^{٢٨} - عن "المعري" في "خطوطه". د. عبد الله طلبة: "مبادئ القانون الإداري" - مرجع سبق ذكره - ص ٢٧.

^{٢٩} - د. خالد عبد العزيز غريم: "القانون الإداري الليبي". ط (١) - عام ١٩٦٩ - ص ١٥٦.

القانون، أو تفسيره. وبهذا كانت محكمة المظالم تبدو وكأنها محكمة استئنافية لأحكام القضاة العاديين.

وفي إطار الموازنة بين ولاية قضاء المظالم وولاية القضاء العادي، جاء في الأحكام السلطانية للماوردي، الفروق الآتية:^{٣٠}

- ١- لوالي المظالم من القوة والهيبة ما ليس لهم، أي ما ليس للقضاة.
 - ٢- والي المظالم أفسح مجالاً وأوسع مقالاً.
 - ٣- يستعمل في الإرهاب وكشف الأسباب بالإمارات الدالة، وشواهد الأحوال، ما يؤدي إلى ظهور الحق، بخلافهم، أي القضاة.
 - ٤- يقابل من ظهر ظلمه بالتأديب.
 - ٥- يتأنى في ترداد الخصوم عند اللبس، ليمعن في الكشف عن أسبابهم وأحوالهم، بخلاف القضاة.
 - ٦- له أن يرد الخصوم إذا أعضلوا إلى وساطة الأمناء ليفصلوا بينهم صفحاً عن تراض، وليس للقضاة ذلك إلا برضاء الخصمين.
 - ٧- له أن يفسح في ملازمة الخصمين إذا وضحت إمارات التجاحد، ويأذن في إتمام الكفالة فيما يسوغ فيه التكفيل، لينقاد الخصوم إلى التناصف ويتركوا التجاحد، بخلاف القضاة.
 - ٨- له أن يسمع شهادة المستورين، بخلاف القضاة، وأن يحلف الشهود إذا ارتاب بهم.
 - ٩- له أن يبتدئ باستدعاء الشهود، ويسألهم ما عندهم في القضية، بخلاف القضاة، فإنهم لا يستمعون البيّنة حتى يريد المدعي إحضارها، ولا يسمعونها إلا بعد مسألة المدعي سماعها.^{٣١}
- ومن مقتضى الأحكام السلطانية كما جاء في "السياسة الشرعية" أن ليس للقاضي أن يتكلم في السياسة، ولا مدخل له فيها.

^{٣٠} - د. محمد أنس قاسم جعفر - المرجع السابق - ص ٣٤.

^{٣١} - النظر:

أبو الحسن علي الماوردي: "الأحكام السلطانية" طبعة ١٤٢٧هـ، ص ٣٣٧.
إبراهيم بن يحيى خليفة: "السياسة الشرعية"، دراسة وتحقيق وتعليق المستشار الدكتور فؤاد عبد المنعم - مؤسسة شبيب الإسكندرية - عام ١٤١١هـ - ص ١٠٦.

وهكذا فإن قضاء المظالم في النظام الإسلامي هو في حقيقته قضاء إداري، وقد أسهم بشكل أو بآخر في وضع مبادئ وأحكام تقيدت بها الإدارة العربية الإسلامية، وهذا على غرار ما قام به مجلس الدولة الفرنسي في وضع مبادئ القانون الإداري، وأحكامه، بالمفهوم الحديث.^{٢٢}

ثانياً- أساس القانون الإداري في الإسلام:

يمكن القول فيما يتعلق بأساس القانون الإداري في الإسلام إن النظام الإسلامي لا يتطرق إلى البحث عن أساس وجود القانون الإداري، لأن أحكام الشريعة تطبق على كافة حكماً ومحكومين، ولاية وأفراداً على السواء، من دون فروق، أو اختلافات.

ويقوم القانون الإداري في النظام الإسلامي على وحدة القواعد القانونية التي تطبق على الحاكم والمحكوم، مع التقيد بأحكام الشريعة التي تعاقبت في نزولها واكتملت أصولها مقيّدة في ذلك بأحكام لا تخرج عنها، إذ ترد بمصادر لها إلى مصدرها الأصل المتمثل في كتاب الله، وسنة نبيه، ومن ثم لا مثيل لها في النظم القانونية الوضعية.

وعليه، ومن منطلق كون الشريعة الإسلامية شريعة إلهية تسمو على الشرائع الوضعية، فهي تفسح المجال للفرد في أن يعمل حسب ضميره، وعقيدته، ضمن إطار احترام أحكام الشريعة الإلهية، الأمر الذي جعل منها أن تجعل الفرد (حاكماً ومحكوماً) في آن معاً، وفي أي موقع من مواقع المسؤولية، بوصفه عاملاً إدارياً حراً يقوم بوظيفة عامة، بعيداً عن عوامل الضغط والقسر والإكراه، لتحقيق الصالح العام. وليستجيب الفرد موظفاً أو غير موظف إلى نداء الشرع، والعقيدة، فيتصل عمله بقلبه، وضميره، ويعبر بفعله عن إيمانه.

ثالثاً- وضع القانون الإداري المعاصر في سورية:

منذ انفصال سورية عن الإمبراطورية العثمانية عام ١٩١٨ قام اتجاه في عهد الملك فيصل إلى تبني نظام الازدواج القضائي على غرار ما هو معمول به في فرنسا، فتم في عام ١٩١٨ إنشاء مجلس سمي مجلس الشورى، وأنيطت به اختصاصات تشريعية، وتنفيذية، وقضائية، حيث يمكن عدّه نقطة الانطلاق في

^{٢٢} - د. عبد الله طلبة. المرجع السابق- ص ٢٦.

تأسيس قواعد القانون الإداري في سورية، رغم قصر عمره، مع التطورات اللاحقة التي أصابت نظام الازدواج القضائي لدينا، والتعديلات التي منرات على هذا النظام مع مجلس الشورى الثاني عام ١٩٢٥ حتى ١٩٣٨ ، ثم الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز من عام ١٩٣٨ حتى ١٩٤١، فمجلس الشورى الثالث من عام ١٩٤١ إلى ١٩٥٠ ، ونظام المحكمة العليا مع دستور ١٩٥٠ حتى ١٩٥٨ ، إلى حين إحداث مجلس الدولة السوري الحالي منذ عام ١٩٥٨ بموجب القانون رقم (٥٥) لعام ١٩٥٩ :

أ- مجلس الشورى الأول (مجلس العهد الفيصلي) ١٩١٨ - ١٩٢٢ :

أنشأ هذا المجلس كما ذكرنا- في بداية عهد الاستقلال في سورية عام ١٩١٨ في ظل النظام الملكي وفي عهد الملك فيصل، وقد أنيطت بهذا المجلس اختصاصات تشريعية، وتنفيذية، وقضائية.

ومن الاختصاصات القضائية التي منحت له:

١- الفصل في القضايا المتعلقة بالضرانب ومرتببات الموظفين.

٢- العقود الإدارية.

٣- غنائم الحرب، والتعويض عن الأضرار الناجمة عن الأشغال العامة.

إلا أن الأحكام التي كانت تصدر عن المجلس لم تكن نافذة لذاتها، بل كان يجب تصديق الحاكم العسكري عليها، ثم فيما بعد تصديق رئيس مجلس الوزراء. وهذا الوضع يشبه ما كان عليه وضع مجلس الدولة الفرنسي في أول نشأته كقضاء مؤقت، أو محجوز، أو معلق.

كما أنيطت بالمجلس أيضاً وظائف تشريعية، وتنفيذية، وفي الاختصاصات القضائية وعلى غرار قضاء المظالم كان ينظر في شكاوى الناس، ورفع المظلمات عنهم، ورد الحقوق إليهم، والتعويض عليهم ما أمكن ذلك.

وبالنظر إلى الفترة الزمنية القصيرة التي مارس المجلس فيها اختصاصاته، لا سيما القضائية منها، يمكن القول إنه قد أسهم إسهاماً حقيقياً وجاداً في إرساء اللبنة الأولى لمبادئ القانون الإداري، وتمتع بمكانة مرموقة كان لها

الأثر الأكيد في ممارسته دوراً لا ينكر في تشييد صرح دولة قانونية حديثة، وقد عمقها وعززها فيما بعد مجلس الدولة الحالي.^{٢٣}

ب- مجلس الشورى الثاني ١٩٢٥-١٩٣٨:

أعيد إنشاء مجلس الشورى في عهد الانتداب الفرنسي بتسمية مجلس الشورى الثاني عام ١٩٢٥، ومُنح بموجب القرار القاضي بإنشائه الاختصاصات الآتية:

- ١- النظر في دعاوى الأفراد ضد إدارات الدولة العامة والبلديات.
 - ٢- النظر في قضايا البلديات ضد المتعهدين الملتزمين.
 - ٣- النظر في المنازعات المتعلقة برواتب التقاعد وعزل الموظفين.
 - ٤- النظر في القضايا التي تتعلق بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة من الوزراء ومن رؤساء المصالح العامة.
- وقد استثنى من اختصاصات المجلس ما يتعلق منها في القضايا التي تنطوي على صالح أجنبي للانتداب، حيث كانت تفصل فيها محاكم مختلطة. كما استثنى أيضاً قرارات رئيس الدولة، وكان يُطعن فيها أمام مجلس سمي "مجلس القضايا الأعلى في المفوضية الفرنسية"، وتقبل هذه القرارات الطعن بالتمييز.
- وقد استمر هذا الاستثناء حتى عام ١٩٣٤، حيث تم إدخال تعديلات على المجلس، فأصبح صاحب الولاية العامة في القضايا الإدارية، وأصبحت أحكامه نافذة لذاتها، ولا تخضع إلى التصديق. وتوسعت اختصاصات المجلس لتشمل قضاء الإلغاء، والتفسير، والتعويض، وكان في ذلك صورة متكاملة لأول مرة نحو نظام قضائي إداري متكامل استمر حتى عام ١٩٣٨، فكان لذلك أكبر الأثر في بناء قواعد القانون الإداري في سورية.
- إلا أن التطور اللاحق قضى بنقل اختصاصات المجلس إلى الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز.

^{٢٣} - النظر:

- د. مصطفى البارودي: "الوجيز في الحقوق الإدارية" - ط (٣) - عام ١٩٥٦.
- د. عبد الله طلبة: المرجع السابق - ص ٢٧.

ج- الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز ١٩٣٨ - ١٩٤١:

في عام ١٩٣٨ صدر قانون نُقل بموجبه الاختصاص القضائي لمجلس الشورى الثنائي (قضاء الإلغاء- التفسير- التعويض- الطعون الانتخابية- الضمرائب...) إلى الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز، إلا أنه استثنى من ذلك الدعاوى المتعلقة بطلب إلغاء المراسيم الصادرة من رئيس الجمهورية، فكانت تنتظر فيها الهيئة العامة لمحكمة التمييز.

أما الاختصاصات الاستثنائية فقد مُنحت لمجلس سمي " مجلس المديرين".

د- مجلس الشورى الثالث ١٩٤١ - ١٩٥٠:

أعيد تشكيل مجلس الشورى عام ١٩٤١، وتم تشكيل محاكم إدارية، وأصبح المجلس جهة استئناف ونقض بالنسبة إلى أحكام المحاكم الإدارية المنشأة. وتم تحويل المجلس صلاحية النظر في القضايا الإدارية بما فيها تلك التي تنطوي على صالح لأجنبي.

كما أضحت الاختصاصات الاستثنائية إلزامية بالنسبة إلى مشروعات القوانين والأنظمة، وفي الأحوال التي ينص عليها القانون. وما عدا ذلك، يكون رأي المجلس اختيارياً.

واستمر العمل بنظام مجلس الشورى الثالث حتى عام ١٩٥٠، حيث تم إنشاء المحكمة العليا وفق دستور عام ١٩٥٠.

هـ- المحكمة العليا ١٩٥٠ - ١٩٥٨:

مع صدور دستور ١٩٥٠ تم النص على إنشاء محكمة سُميت "المحكمة العليا"، ونظمت المواد (١١٦) إلى (١٢٢) إنشاء المحكمة، وحددت اختصاصاتها حسب المادة (١٢٢) من الدستور، على النحو الآتي:

- ١- دستورية القوانين المحالة إليها وفقاً للمادة (٦٣) من الدستور.
- ٢- دستورية مشروعات المراسيم المحالة إليها من رئيس الجمهورية وقانونيتها.
- ٣- محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء.
- ٤- طعون الانتخابات.

٥- طلب إبطال الأعمال والقرارات الإدارية والمراسيم المخالفة للدستور أو القانون أو للمراسيم التنظيمية، إذا تقدّم بالشكوى من يتضرر منها. ويتدقيق النظر في هذا النص نلاحظ أن المشرع الدستوري في الفقرة الأخيرة لم يلحظ الفرق بين أعمال الإدارة وقراراتها، بل أخضعها جميعها إلى الإلغاء ضمن ميعاد ثلاثين يوماً، والمعلوم أن الإلغاء ينصرف إلى القرارات الإدارية لا إلى الأعمال المادية.

أما كيفية الفصل في الدعاوى فقد أوضحها القانون رقم (٥٧) الصادر بتاريخ ١٩٥٠/١٢/٢٨ بالنص على أن الفصل في دعاوى الإلغاء يكون منوطاً بدائرة مؤلفة من ثلاثة قضاة من قضاة المحكمة العليا. أما في قضاء التعويض فقد جعله المشرع بالقانون رقم (٨٢) تاريخ ١٩٥١/١/٣١ من اختصاص المحاكم العادية.

وعلى هذا الأساس يكون القضاء الإداري بشقيه (الإلغاء والتعويض) قد توزّع بين المحاكم العادية (القضاء العادي) والمحكمة العليا. ومع انقلاب أديب الشيشكلي عام ١٩٥٢ تم نقل اختصاصات المحكمة العليا الخاصة بالإلغاء إلى الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز. ولكن مع صدور الدستور الرئاسي في ١٩٥٣/٧/١١ تم إعادة إنشاء المحكمة العليا، إلا أنه مع الانقلاب الثاني للشيشكلي عام ١٩٥٤، تم إعادة العمل بدستور ١٩٥٠، وأعاد معه القانون المتعلق بالمحكمة العليا الخاص بقضاء الإلغاء. واستمر العمل بنظام المحكمة العليا حتى عهد الوحدة عام ١٩٥٨، وإنشاء مجلس الدولة في مصر وسورية.

و- مجلس الدولة السوري الحالي::

مع قيام الوحدة بين مصر وسورية بتاريخ ١٩٥٨/٩/٢٨، تم تبني النظام القضائي الذي كان سائداً آنذاك في مصر، وينظمه القانون رقم (١٥٦) لعام ١٩٥٥، وذلك بإصدار القانون رقم (٥٥) لعام ١٩٥٩، ولا يزال هذا القانون هو الناطق لعمل مجلس الدولة واختصاصاته في سورية حتى اليوم رغم وقوع الانفصال بين البلدين الشقيقين بتاريخ ١٩٦١/٢/٢٨. وقد تم إيداع مجلس الشعب السوري مشروع قانون مجلس الدولة الجديد الذي وسّع كثيراً من اختصاصات المجلس، وأخذ في الحسبان تطورات العمل الإداري خلال العقود الماضية.

أما في مصر فقد تم إلغاء القانون رقم (٥٥) لعام ١٩٥٩، وصدر القانون رقم (٤٧) لعام ١٩٧٢، الذي وسّع من اختصاصات القضاء الإداري في مصر بالنص على اختصاصه في "كافة المنازعات الإدارية". وهو ما يذهب مشروع قانون مجلس الدولة السوري الجديد إلى الأخذ به.

وبصنور الدستور السوري الحالي بتاريخ ٢٧/٢/٢٠١٢ بالمرسوم رقم (٩٤) فقد ورد النص في المادة (١٣٩) على أن: "يتولّى مجلس الدولة القضاء الإداري، وهو هيئة قضائية واستشارية مستقلة، ويبين القانون اختصاصاته وشروط تعيين قضاته، وترفيعهم ونقلهم وتاديبهم وعزلهم".

يتكوّن مجلس الدولة السوري من: المحاكم الإدارية، ومحاكم القضاء الإداري في دمشق وحلب ودير الزور وحمص، والمحكمة الإدارية العليا. وبموجب مشروع القانون الجديد سيصار إلى ضمّ المحاكم المسلكية إليه.

ويمارس المجلس اختصاصات قضائية، واستشارية، ويختص بهيئة قضاء إداري مستقل له الولاية الكاملة في المسائل الآتية:

- ١- الطعون الانتخابية المحلية.
- ٢- طعون الموظفين المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية النافذة.
- ٣- طعون الأفراد والهيئات ضد القرارات الإدارية النهائية والنافذة.
- ٤- المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية.
- ٥- الطعون المتعلقة بمنازعات الضرائب والرسوم.
- ٦- دعاوى الجنسية.

وقد تم إلغاء اختصاص المجلس في الطعون المقدمة ضد أحكام ديوان المحاسبات وقراراته القطعية.

ويمارس مجلس الدولة اختصاصاته الواردة بصورة مستقلة، وله الولاية الكاملة فيها، من دون أي مشاركة من جانب المحاكم العادية.

وقد أظهر المجلس لدينا عبر مسيرته القضائية الطويلة إسهامه الفعال في تأصيل مبادئ القانون الإداري، وترسيخها، وتحقيق التوازن العادل بين النشاط الإداري من جهة، والمحافظة على حقوق الأفراد وحرّياتهم من جهة ثانية. ولعب المجلس دوراً مهماً في الحفاظ على مبدأ المشروعية القانونية من خلال تمسكه بتطبيق مبدأ سيادة القانون.



الفصل الثاني
تعريف القانون الإداري وأهميته
وصلته بفروع القانون الأخرى
La Dèfinition
du Droit Administratif



يحكم القانون الإداري الإدارة العامة بمفهومها العضوي، أي بكونها مجموعة من المنظمات التي تنفذ المهمات التقليدية والمعاصرة للدولة، ويدخل في نطاق ذلك السلطات المركزية، واللامركزية الإدارية المحلية والمرفقية. كما يحكم الإدارة بمفهومها الوظيفي، أي النشاط الذي تنهض به على نحو يؤدي إلى اتصالها بالأفراد الذين يستفيدون من الخدمات التي تنهض بها المرافق العامة، أو الذين لهم تعويضات مستحقة في مواجهة الإدارة العامة جراء تصرف خاطئ صدر عن إحدى السلطات الإدارية.

وتجدر الإشارة إلى وجود خلاف بين الفقهاء في اعتماد تعريف نموذجي أو موحد للقانون الإداري، ومرد ذلك هو أن القانون الإداري يستند في أساسه وتكوينه إلى مدرستين فقهيتين كبيرتين، تبنى كل منهما كبار الفقهاء الفرنسيين، وهاتين المدرستين هما: مدرسة السلطة العامة، ومدرسة المرفق العام. ولكن رغم تباين وجهات النظر هذه في اعتماد تعريف نموذجي موحد للقانون الإداري، لا بد من القول إن الفقه الإداري المعاصر يرى من جانبه أن تعريف القانون الإداري لا يمكن أن يقتصر على معيار واحد من دون الآخر، وأنه لا بد من اعتماد المعيارين معاً في تعريف هذا القانون، ذلك لأن الإدارة إنما هي في الوقت ذاته تنظيم ونشاط.

وستعرض في هذا الفصل تعريف القانون الإداري، ونبيّن مفهومه بالمعنيين الواسع والضيق، والنتائج التي تترتب على ذلك، وفي خضم صلة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى سنحدد مظاهر العلاقة بينه وبين غيره من فروع القانون، ثم نبيّن أهمية موضوعاته، وأساس تطبيقه، ونطاقه. وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: تعريف القانون الإداري.

المبحث الثاني: صلة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى.



المبحث الأول

تعريف القانون الإداري

La Définition du Droit Administratif

ينتمي القانون الإداري إلى قواعد القانون العام، وبهذه الصفة يحكم النشاط الإداري للدولة على فرض أن هذا القانون ليس سوى مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الإدارة، إلا أن القانون الإداري وإن ظهر بهذه الصفة، فهو مع ذلك قد أثار في تعريفه بعض المشكلات التي نجمت عن جدل الفقهاء في تعريفهم للإدارة العامة، وتحديد مضمونها.^{٢٤}

والإدارة العامة تشتمل على معنيين: المعنى الأول، هو المعنى العضوي الذي يعني مجموعة المنظمات، والأجهزة، والهيئات الإدارية من حيث تكوينها، وهيكلها التنظيمي. والمعنى الثاني، هو المعنى الوظيفي أو الموضوعي الذي يعني أساساً النشاط الإداري للأجهزة، والهيئات، والمنظمات، والوحدات الإدارية.

وعليه هل يقصد بالإدارة مفهومها العضوي كتتظيم فقط، أم يقصد بها مفهومها الوظيفي كنشاط ناجم عن هذا التنظيم، أم يقصد بها المفهومين معا ؟

من جهة ثانية فإن مبعث الخلاف بين الفقهاء في اعتماد تعريف نموذجي أو موحد للقانون الإداري هو أن القانون الإداري يستند في أساسه وتكوينه إلى مدرستين فقهييتين كبيرتين، تبنى كل منهما كبار الفقهاء الفرنسيين، وهاتان المدرستان هما: مدرسة السلطة العامة، ومدرسة المرفق العام. أما مدرسة السلطة العامة فقد ترأسها العميد "موريس هوريو" *Haurion*، والمدرسة الثانية هي مدرسة المرفق العام وقد ترأسها العميد "ديجي" *Duguit*. وبين أنصار هاتين المدرستين كأساس للقانون الإداري يكمن في الواقع مبعث الاختلاف في وجهات نظر الفقهاء الذين تصدوا إلى تعريف القانون الإداري.

^{٢٤} - V.

J. Rivoire: Existe-t-il un crière du droit administratif? R.D.P. 1953. P. 279.

C. Eisenmann: Définition du droit administratif (DES, 1951- 1952).

G. Vedel: Les bases constitutionnelles du droit administratif, EDCE, 1954, N. 8, P. 21.

René Chapus: Droit administratif general. Tome 1. 9 e édition. 1995. P. 3.

ومؤدى وجهة نظر مدرسة السلطة العامة الاعتماد على المفهوم العضوي للإدارة، فيكون القانون الإداري مجموعة القواعد القانونية التي تهتم بتكوين الأجهزة، وإنشائها، والوحدات، والهيئات الإدارية، وتحديد اختصاصها. ومن وجهة نظر مدرسة المرفق العام التي تعتمد المفهوم الوظيفي للإدارة العامة فإن القانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الوظيفة الإدارية، أي على نشاط الأجهزة والهيئات الإدارية، واختصاصاتها، سواء المركزية منها، أو المحلية، والمرفقية، وكذلك الامتيازات التي تتمتع بها هذه السلطات في مباشرة نشاطها وممارسة اختصاصاتها.³⁰

ولكن رغم تباین وجهات النظر هذه في اعتقاد تعريف نموذجي موحد للقانون الإداري، لا بد من القول إن الفقه الإداري المعاصر يرى من جانبه أن تعريف القانون الإداري لا يمكن أن يقتصر على معيار واحد من دون الآخر، وأنه لا بد من اعتماد المعيارين معاً في تعريف هذا القانون، ذلك لأن الإدارة تنظيم ونشاط في آن معاً.

وعلى هذا يكون تعريف القانون الإداري باعتماد المعيارين معاً على أنه: مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الإدارة في تنظيمها وممارستها لنشاطها بحسبانها سلطة عامة تتمتع بامتيازات القانون العام.

ولكن مع ذلك، فإن هذا التعريف بحاجة إلى توضيح، لأن القانون الإداري يحتمل معنيين حسب النظام القانوني المطبق في الدول ذات النظام القضائي الموحد كبريطانيا، والدول ذات النظام القضائي المزدوج، كفرنسا والدول التي حذت حذوها.

أولاً- المفهوم الواسع والمفهوم الضيق للقانون الإداري:

على ضوء التحديد السابق الذي أتينا على ذكره، فإن القانون الإداري هو ذلك القانون الذي يحكم الإدارة من حيث التنظيم والنشاط في آن معاً. فيدرس الجوانب القانونية للإدارة من حيث تكوين الأجهزة، والوحدات الإدارية، وتحديد

³⁰ - V.

C. Debbasch: Le droit administratif, Droit dérogatoire au droit commun? Mélanges Chapus (Montchrestien), 1992, P. 127.

J. Chevallier: Le droit administratif, droit privilege? Rev. Pouvoirs, 1988, N. 46, P. 57.

F. P. Benoît: Le droit administratif français. Dalloz. 1968, N. 83.

G. Vedel: Droit administratif. PUF, (Thémis), 2 e éd. 1961.

وظائفها، واختصاصاتها، وبيان الحقوق التي تتمتع بها السلطة الإدارية في مباشرة وظائفها، وفي علاقتها مع الأفراد، ويبين كذلك حقوق كل منهما وواجباته، والقيود المفروضة على الإدارة من أجل ضمان احترامها لحقوق الأفراد، وحرياتهم، أي يهتم بدراسة القواعد التي تحدد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.^{٣٦}

وتبعاً لهذا المعنى الموسع للقانون الإداري، يمكن القول إن القانون الإداري يوجد في الدول كافة، سواء التي تطبق نظام القضاء الموحد الذي ينظر في منازعات الإدارة والأفراد على حد سواء، كالنظام الأنكلوسكسوني السائد في إنكلترا، أو في الدول التي تطبق نظام الازدواج القضائي، كالنظام اللاتيني في فرنسا، والدول التي حذت حذوها كمصر وسورية... أي التي تأخذ بنظام ازدواجية القضاء العادي والإداري.

وعلى ضوء هذا المعنى فإن قواعد القانون الإداري تشمل مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الإدارة، سواء كانت من قواعد القانون العام أو من قواعد القانون الخاص، وإنه وفقاً للمعنى الموسع يكون لبريطانيا والولايات المتحدة وفرنسا قانون إداري بحسبانه مجموعة القواعد التي تبين تفويض سلطات الهيئات الإدارية، وواجباتها.^{٣٧}

ولكن إذا دققنا النظر في التعريف الموسع للقانون الإداري يتبين لنا أن التحديد الإجمالي للقانون الإداري لا يبرز لنا طبيعة القواعد القانونية التي تطبق على الإدارة في معرض قيامها بممارسة وظيفتها الإدارية، أو نشاطها الإداري، لأن النشاط الإداري في مجمله لا يخضع إلى قواعد القانون العام، أي إلى قواعد القانون الإداري وفق التحديد السابق، بل إن طبيعة هذا النشاط وتطوره أظهرت أن للإدارة أن تلجأ مختارة إلى استخدام وسائل القانون الخاص وأساليبه كلما رأت أن استخدام هذه الوسائل والأساليب من شأنه تحقيق النفع العام والمصلحة العامة.^{٣٨}

^{٣٦} - V.

Guy Braibant: Le droit administratif français. P.F.N.S.P- Dalloz (Amplithéâtre), 3 e éd. 1992.

Francis- Paul Bénéot: Le droit administratif français. Dalloz, 1968.

^{٣٧} - د. إبراهيم شبحا: "مبادئ وأحكام القانون الإداري"، الدار الجامعية عام ١٩٩٤ - ص ٢٢.

^{٣٨} - Charles Eisenmann: Cours de droit administratif, 2 Vol. LGDJ, 1982- 1983.

يضاف إلى ذلك أن قواعد القانون الإداري لا تستغرق لوحدها كل نشاط الإدارة، فهناك ما يخضع من هذا النشاط إلى قواعد القانون المالي، ومنها ما تحكمه مبادئ علم الإدارة العامة.

وفي هذا السياق يشير الفقيه "ريفيرو" *Rivero* في تعريفه للقانون الإداري بقوله: " القانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية التي تختلف عن القانون العادي، والتي تحكم النشاط الإداري للأشخاص العامة"، ويوضح ذلك قائلاً: "إن قواعد القانون الإداري تتميز إذا ما قورنت بقواعد القانون العادي بأنها تمنح الإدارة امتيازات لا شبيهة لها في العلاقات الخاصة بين الأفراد من جهة، وأنها تفرض على حرية الإدارة قيوداً أشد من تلك التي يخضع لها الأفراد في العلاقات التي تنشأ بينهم من جهة ثانية".³⁹

ومن مدلول التعريفات السابقة تبدو حقيقة لا يمكن إغفالها، وهي أن النشاط الإداري يخضع في جانب منه إلى القواعد ذاتها التي يخضع لها الأفراد في معاملاتهم، وذلك عندما ترى الإدارة أن هذه القواعد تحقق النفع العام للنشاط الإداري على أحسن وجه، وتلجأ مختارة إلى استخدام هذه القواعد.⁴⁰

ثانياً- النتائج:

في ضوء تعريف القانون الإداري نصل إلى النتيجتين الآتيتين:

- ١- النتيجة الأولى: القانون الإداري في مفهومه الواسع يمتد ليشمل خضوع الإدارة إلى قواعد القانون العام من جهة وإلى قواعد القانون الخاص من جهة ثانية، وذلك عندما ترى الإدارة وتقدر أن هذه القواعد تحقق النفع العام للنشاط الإداري على أحسن وجه، و تلجأ مختارة إلى هذه القواعد التي يخضع لها الأفراد في معاملاتهم الخاصة.
- ٢- النتيجة الثانية: القانون الإداري بمفهومه الضيق ينحصر في القواعد ذات الطبيعة الخاصة، أي التي ليست من قواعد القانون الخاص، وتحكم الإدارة في تنظيمها، ونشاطها. وتبعاً لهذا المفهوم الضيق لا يكون هناك قانون إداري إلا في الدول التي تطبق قواعد القانون العام، أي التي لا تطبق قواعد القانون الخاص على نشاطها الإداري، وبالمعنى المتعارف

³⁹ - J. Rivero: Droit administratif, Dalloz, 1983, P 20.

⁴⁰ - Jean- Michel de Forges: Droit administratif, PUF, 2 e éd. 1993.

عليه في فقه القانون الإداري هي التي تطبق قواعد غير مألوفة في قواعد القانون الخاص، وتخصص قضاء إدارياً للفصل في المنازعات الإدارية، وذلك إلى جانب القضاء العادي الذي يختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد.

وعلى ضوء هاتين النتيجةين فإن القانون الإداري بالمعنى الضيق يشمل القواعد التي تقرر حقوق السلطة الإدارية، وامتيازاتها، والتي تختلف بالضرورة عن قواعد القانون الخاص وأحكامه، أي القانون المدني.

ولكن كما أوضح الفقيه *De Laubadère* فإن القانون الإداري في النظام الفرنسي (والأنظمة التي حذت حذوه كمصر، وسورية) لا يقتصر على المبادئ والأحكام والقواعد التي تقرر امتيازات خاصة للإدارة، ولكن يشمل كذلك أحكام ومبادئ وقواعد مستعارة من القانون الخاص.^{٤١}

بناءً عليه، ونظراً إلى أن القانون الإداري هو قانون قضائي، ومع ضرورة الأخذ في الحسبان ذلك التوسع الهائل الذي أصاب ميدان النشاط الإداري للدولة في المجالات كافة، وكذلك التوسع الهائل في مفهوم المؤسسات العامة ذات الطبيعة الاقتصادية، والأخذ في الحسبان أن الأشخاص الإدارية أضحت بوصفها سلطات إدارية عامة تمارس النشاط ذاته الذي يمارسه الأفراد والشركات الخاصة، فإن القانون الإداري تبعاً لذلك لا يمكن الاختصار في تعريفه على المعنى الضيق، بل لا بد من تعريفه بمعناه الواسع.^{٤٢}

ومن هذا التصور لتعريف القانون الإداري، يمكن القول إن القانون الإداري هو: مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة في مفهومها العضوي، والوظيفي، سواء من حيث تكوين الأجهزة الإدارية، وتنظيمها، وتحديد اختصاصاتها، أو من حيث ممارستها لوظيفتها، ونشاطها، وذلك عندما تستخدم امتيازاتها كسلطة عامة.

ولاستكمال التعريف لا بد من أن نذكر أن القانون الإداري يحدد أيضاً القواعد المتصلة بالقضاء الإداري.

^{٤١} - A. De. Laubadère: Le Conseil d'Etat et l'incommunicabilité. EDCE, 1979- 1980.

^{٤٢} . د. إبراهيم شبحا- مبادئ وأحكام القانون الإداري- مرجع سبق ذكره - ص ٢٣.

المبحث الثاني

صلة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى

يتميز القانون الإداري بكونه على صلة وثيقة بفروع القانون، فهو على صلة مع القانون الدستوري، وعلم الإدارة العامة، وعلم المالية العامة، كما يتميز عن القانون المدني رغم وجود صلات وثيقة بينهما. وللقانون الإداري أيضاً صلة مع القانون الجزائي، وأصول المحاكمات المدنية والتجارية. وعليه سوف نستعرض مظاهر العلاقة بين القانون الإداري وغيره من فروع القانون، ثم نبين أهمية موضوعاته، وأساس تطبيقه، ونطاقه.

أولاً- القانون الإداري والقانون المدني:

Le Droit Administratif et le Droit Civil

من المعروف أن قواعد القانون المدني، وهي ورثة قواعد القانون الروماني، كانت أسبق في الظهور من قواعد القانون الإداري، وكانت الأسبق في تنظيم علاقات الأفراد بعضهم ببعض من جهة، وبينهم وبين الدولة من جهة أخرى. ومن مزايا هذه القواعد أنها تعدّ الشرعة العامة التي تحكم روابط الأفراد، وعلاقاتهم، وتقوم على قاعدة المساواة والتوازن بين أطراف العلاقة القانونية، وقد كانت حتى أواخر القرن التاسع عشر المرجع الذي كان يحكم الروابط والعلاقات التي تنشأ بين الدولة والأفراد، بحسبان أن النظام القانوني في الدولة يحتم وحدة القانون الذي يطبق على المنازعات، سواء الإدارية منها، أو المدنية. لذلك ليس بمستغرب الحديث عن العلاقة بين القانون المدني والقانون الإداري.

وعندما استطاع القضاء الإداري في فرنسا ممثلاً بمجلس الدولة الوقوف على أرض صلبة، وأصبح قضاءً مفوضاً، تبين له منذ حكم محكمة التنازع في قضية "بلانكو" *Blanco* الشهيرة في عام ١٨٧٣، أن المسؤولية التي يمكن أن تقع على عاتق الدولة من جراء الأضرار التي تسببها للأفراد، لا يمكن أن يبيث فيها بالاستناد إلى المبادئ والقواعد القائمة في القانون المدني، والخاصة بالعلاقات بين الأفراد، ومن ثم فإن مبادئ القانون المدني وقواعده لا تتلاءم

وعلاقات القانون العام، وقد بدت الحاجة ملحة نحو إيجاد قواعد قانونية خاصة تحكم الروابط الإدارية، لاختلافها عن الروابط المدنية.^{١٢} وهكذا بدأت قواعد القانون الإداري في الظهور بصورة تدريجية، واستطاع القضاء الإداري إنشاء نظريات لا مثيل لها في القانون الخاص، وتأمين استقلال القانون الإداري عن القانون المدني على الرغم من بقاء العلاقة قائمة بينهما.

ومن جهة أخرى تبين للقضاء الإداري أن هناك حالات يمكن أن تطبق فيها قواعد القانون المدني على العلاقات والروابط الإدارية، لأنها لا تتنافى مع طبيعة هذه الروابط، ولأن القضاء الإداري كما تقول المحكمة الإدارية العليا السورية: "قد أطرّد على الأخذ بها باعتبارها من الأصول العامة التي يجب النزول عليها في تحديد الروابط الإدارية في مجال القانون العام، ما دامت تتسق مع تسيير المرافق العامة، وتكفل التوفيق بين ذلك وبين المصالح الفردية الخاصة".^{١٣} وبناء عليه يمكن القول إن القانون الإداري يتميز بجملة من الخصائص التي جعلته يتصف بالأصالة والاستقلالية عن القانون المدني من جهة، مع وجود مظاهر صلة مشتركة ووثيقة بينهما من جهة أخرى:

أ- مظاهر تميز القانون الإداري عن القانون المدني:

من مظاهر تميز القانون الإداري عن القانون المدني اختلاف طبيعة الموضوعات التي يدرّسها كلاً منهما من جهة، واختلاف الروابط الإدارية عن الروابط المدنية من حيث طبيعتها. ومن جهة أخرى، فالقانون الإداري يُعنى بدراسة الأجهزة الإدارية في الدولة، ويهتم بدراسة طبيعة النشاطات التي تمارسها السلطة الإدارية في سبيل تحقيق المصلحة العامة، فيحكم بذلك نشاط السلطة الإدارية، ووظيفتها، ويبين اختصاصات الأجهزة والهيئات الإدارية المختلفة، وما تملكه من سلطات وامتيازات في ممارسة نشاطها. وبمعنى آخر، يهتم القانون الإداري بدراسة القواعد التي تطبق على الإدارة من نواحي التنظيم والنشاط والوسائل، أي الوسائل البشرية والقانونية والمادية، والرقابة القضائية على أعمال الإدارة ونشاطها. ومن موضوعاته على سبيل المثال: التنظيم الإداري، والنشاط

^{١٢} - د. عبد الله طلبة، سيادي القانون الإداري - مرجع سبق ذكره - ص ٥٤.

^{١٣} - حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٦/١٢/١٩٥٩.

الإداري، وأعمال السلطة العامة، والوظيفة العامة، والأسواق العامة، وامتيازات الإدارة، والقضاء الإداري.

أما القانون المدني فيهتم من حيث الموضوع بدراسة الأحكام الخاصة بالأشخاص، والأشياء، والأموال، ويُعنى بدراسة الحقوق الفردية الأصلية والتبعية، إضافة إلى الأحكام المتعلقة بمصادر الالتزام، والعقود المسماة.

وعلى هذا فموضوعات كل من القانونين تتميز عن الأخرى، كما أن فكرة المرفق العام التي تعذ من أهم موضوعات القانون الإداري، وترد إليها معظم النظريات والمبادئ التي ابتدعها القضاء الإداري، تشكل خاصية تميزه عن القانون المدني.

ومن هنا ابتدع القانون الإداري نظرياته التي استقل بها في هذا الشأن عن القانون المدني، كالتقارر الإداري، والعقود الإدارية، والوظيفة العامة، والأموال العامة...

ويترتب على هذه الخاصية في استقلالية القانون الإداري وتميزه أن القاضي الإداري لا يعد ملزماً بالرجوع إلى أحكام القانون المدني عند نظره المنازعات الإدارية، وإنما يقوم باستنباط الحلول من التشريعات الإدارية القائمة، ومن السوابق القضائية وفقاً لمبادئ القانون الإداري، وأسمه العامة، من دون أن يكون ملزماً بأي مبادئ أخرى مستوحاة من القانون المدني. ولكن إذا كان القاضي الإداري ينزل في بعض الحالات على قواعد القانون المدني فلأنه يرى أن مثل هذه القواعد لا تتنافى مع طبيعة الروابط الإدارية، فهو ينزل عندها بكونها من قبيل المبادئ العامة للقانون التي يعمل على استخلاصها ومواءمتها مع ضرورات الروابط والعلاقات الإدارية.^{١٥}

بمعنى آخر هناك مفاهيم مشتركة بين القانون الإداري والقانون المدني ينزل القضاء الإداري عندها، ويعدّها في منزلة أصول قانونية عامة يجب النزول عليها في تحديد الروابط الإدارية في مجال القانون العام مادامت هذه الأصول القانونية تتسق وسير المرافق العامة، وتكفل التوفيق بين المصالح العامة وبين المصالح الفردية والخاصة.

^{١٥} - د. عاطف البنا: "الوسيط في القانون الإداري"، القاهرة - دار الفكر العربي - د (٢) - عام ١٩٩٧ - ص ٥٩.

ومن هذه المفاهيم القانونية المشتركة التي لها أصالة وتميز في القانون الإداري عن نظائرها في القانون المدني، نذكر المفاهيم المتعلقة بالأشخاص، والأموال، والعقود، والمسؤولية التقصيرية...

وإذا كان القانون المدني يهتم بالأشخاص من حيث تنظيم علاقات الأفراد أو الأشخاص الطبيعية في الأصل، فإن القانون الإداري يهتم بالأشخاص بكونها تتكون حسب مفاهيم هذا القانون من أشخاص معنوية. ومفهوم نقص الأهلية في القانون الخاص يقابله نظام الرقابة الإدارية في القانون الإداري.

ونظام الملكية كما هو محدد ومفهوم في القانون المدني لا وجود له في القانون الإداري إلا فيما يتعلق بأموال الدولة الخاصة، والأموال العامة تخضع إلى نظام قانوني مغاير تماماً لما هو في القانون الخاص.

والأمر كذلك فيما يتعلق بمفهوم العقود، فإذا كانت العقود المدنية تقوم أساساً على قاعدة أن العقد شريعة المتعاقدين، فإن لها في القانون الإداري مفهوماً خاصاً، لأن الإدارة تتمتع في إبرام عقودها الإدارية بحقوق تمارسها بإرادتها المنفردة، وتتمتع بسلطة فرض شروط غير مألوفة في العقود المدنية، ولها سلطة تعديل العقد الإداري بإرادتها المنفردة، ولها سلطة توقيع الجزاء المالي على المتعاقد معها من دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء، كما أن لها سلطة فسخ العقد بإرادتها المنفردة من دون حاجة إلى رفع دعوى الفسخ، إضافة إلى وسائل أخرى كثيرة تلجأ إليها تجاه المتعاقد كالتنفيذ الفوري، والتنفيذ على حساب المتعاقد في حال إخلاله بالتنفيذ.

والأمر كذلك فيما يتعلق بالمسؤولية التقصيرية، فالقضاء الإداري لا يبنى الأسس ذاتها التي تقام عليها المسؤولية في القانون المدني، وهذا منذ حكم "بلانكو" Blanco لعام ١٨٧٣، بل توسعت مجالات المسؤولية في القانون الإداري بإبتداع القضاء الإداري لنظرية المسؤولية من دون خطأ، أو على أساس المخاطر.

وبناءً عليه فقد استطاع القضاء الإداري من خلال إبداعاته ودوره الإنشائي أن يجعل القانون الإداري يتسم بالأصالة والتميز والاستقلالية عن القانون المدني من جهة، وإيجاد نظريات في القانون الإداري لا وجود لها في القانون الخاص، رغم الاعتراف بحكم الواقع بوجود صلات مشتركة بينهما.

ومن مظاهر استقلالية القانون الإداري عن القانون المدني:

١- وجود قواعد ومبادئ ونظريات في القانون الإداري لا نجد لها مثيلاً أو مقابل في القانون المدني، وهذا يرجع إلى طبيعة العلاقات والروابط الإدارية التي تستهدف تحقيق المصلحة العامة، وهي تختلف عن علاقات القانون الخاص وروابطه التي تقوم بين الأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة، وتهدف تحقيق المصالح الخاصة. ومن أمثلة هذه القواعد والنظريات نذكر: امتيازات السلطة الإدارية، كامتيازاتها في إصدار القرارات الإدارية بإرادتها المنفردة، وسلطة الإدارة في تعديل بعض شروط العقد الإداري في أثناء تنفيذه لمقتضيات المصلحة العامة، وامتياز التنفيذ الجبري، والامتياز لقراراتها الإدارية، وامتياز نزع ملكية العقار للمنفعة العامة، ومنها أيضاً المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، وقواعد المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر (من دون خطأ)، ونظرية الموظف الفعلي... وغير ذلك من النظريات التي تظهر فيها استقلالية القانون الإداري عن القانون المدني.

٢- قواعد ومبادئ ونظريات مقتبسة من قواعد القانون الخاص، مع تعديلها وتحويرها بما يتلاءم وطبيعة الروابط والعلاقات الإدارية، ويقوم القاضي الإداري باستنباطها من قواعد القانون المدني، ويتولى تنسيقها وتطويرها وتطويرها وفقاً لاحتياجات الإدارة، وطبيعة النشاط الإداري، لتتلاءم مع طبيعة المنازعات الإدارية. ونذكر منها على سبيل المثال الأحكام الخاصة بنظرية العقد، كتطبيق أحكام عيوب الرضا المقررة في القانون المدني على العقود الإدارية، ونظرية الشخصية المعنوية، والمسؤولية التقصيرية، ونظام الملكية الخاصة، والوصاية، والأهلية، والتقاعد، وكذلك إخضاع الإدارات العامة الاقتصادية إلى مزيج من قواعد القانون المدني والقانون الإداري.

٣- قواعد ومبادئ موجودة في القانون المدني، ولكن هنا يلتزم القضاء الإداري في نظام الازدواج القضائي بتطبيقها بحكم النص القانوني، إذ الأصل فيها أنها وضعت لتحكم روابط القانون الخاص وعلاقاته، ولكنها تطبق في مجال القانون الإداري في حال وجود نص خاص يقضي بذلك.

ومن ذلك القواعد الخاصة بأصول التقاضي أمام القضاء الإداري، إذ تطبق الأحكام الخاصة بأصول المحاكمات المدنية والتجارية ريثما يصدر قانون خاص بأصول المحاكمات الإدارية، ويقوم القاضي الإداري بتعديلها وتحويلها لتتلاءم مع طبيعة روابط القانون الإداري والمنازعات الإدارية.

ب- عوامل تمييز القانون الإداري وأصلاته عن القانون المدني:

يمكن القول إن هذه العوامل هي:

١- مبدأ سيادة الدولة:

وذلك كأحد الأسباب التي دعت إلى استقلال القانون الإداري عن القانون المدني، ومسوغ ذلك أن الدولة والهيئات التابعة لها وهي تمارس مهامها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، ومن ثم لا يمكن إخضاعها إلى قواعد القانون الخاص، ولا يمكن أن تمثل في منازعاتها أمام القضاء العادي. أضف إلى ذلك أن القاعدة في القانون الخاص تقيم المساواة بين أطراف العلاقة الحقوقية، وهذه لا تستقيم والعلاقات الحقوقية في القانون العام.

ومع ذلك كان الرد أن فكرة السيادة ليست مطلقة، وأن سيادة الدولة لا تعني عدم خضوعها إلى القانون، وكان هذا واضحاً منذ أن ثبت لدى القضاء الإداري أن مبدأ السيادة ومسؤولية الإدارة عن تصرفاتها غير المشروعة لا يتناقضان، وأن عدم المساواة بين أطراف العلاقة الحقوقية ليست من روابط القانون العام وحده، بل قد تمتد إلى القانون الخاص، ومثالها عقد العمل بين صاحب العمل والعامل.

٢- طبيعة المنازعات الإدارية:

تتطلب طبيعة المنازعات الإدارية ضرورة الاعتراف لجهة الإدارة بقضاء خاص متميز عن القضاء العادي، فإعاري طبيعة نشاط الإدارة وتصرفاتها، ومن هنا كان إسهام القضاء الإداري في إرساء دعائم استقلالية القانون الإداري.

٣- طبيعة الخدمة العامة:

تحتاج السلطة العامة وهي في معرض قيامها بأداء الخدمات العامة إلى وسائل قانونية تختلف عن الوسائل المعهودة في القانون الخاص، كوسيلة الإدارة في نزع الملكية للمنفعة العامة، وحققها في ممارسة امتيازات السلطة العامة، وسلطة

فرض التعليمات، وامتنياز التنفيذ الجبري الإداري... إذ أسهم كل ذلك في توطيد دعائم استقلال القانون الإداري.

ومع ذلك فإن أصالة قواعد القانون الإداري واستقلالها عن قواعد القانون المدني تبقى استقلالية نسبية، وليست مطلقة، إذ إن فكرة الاستقلالية التي سادت في المذهب التقليدي حتى أواخر الحرب العالمية الثانية لها حدود، وقواعد القانون الإداري تبقى متوافقة وقواعد القانون الخاص أحياناً، رغم أنها متميزة عنها، ويبرز هذا التشابه والتوافق من خلال وجود مبادئ عامة تهيمن على فروع القانون، وتشكل القاعدة الأساسية لكل نظام قانوني.

ج- مظاهر الصلة المشتركة بين القانون الإداري والقانون المدني:

تنبهى هذه الصلة المشتركة في المظاهر الآتية:

١- عدم التزام الإدارة دوماً باتباع وسائل القانون العام في تحقيق المهمات الممنوحة بها، إذ إنها تفضل أحياناً اللجوء طوعاً إلى القواعد ذاتها التي يتعامل بها الأفراد، وعندها يطبق القانون الخاص.

٢- إخضاع إدارة المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي (الصناعية والتجارية) إلى مزيج من قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص، وهذا بسبب النزعة التدخلية للدولة في المجالات الاقتصادية، وما رافقها من حركات التأمين، وإدارة هذه المشروعات وفق مبدأ منافسة المشروعات الخاصة.

٣- لا تزال القواعد الإجرائية المتصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية تتبع في التقاضي أمام القضاء الإداري في القضايا الإدارية، وهذا بالطبع إذا لم يرد نص خاص على خلاف ذلك.

وعلى ضوء ما تقدم يتبين لنا أن فكرة استقلال فرع من فروع القانون بالنسبة إلى فرع آخر لا تمنع أن يكون لهذا الفرع خصوصيته التي تمنحه الأصالة والتميز بالنسبة إلى فروع القانون بعضها ببعض، ولكن من دون أن يؤدي ذلك إلى جعل هذا الفرع أو ذاك فرعاً منفصلاً عن باقي فروع القانون.

ثانياً- القانون الإداري والقانون الدستوري:

Le Droit Administratif et Droit Constitutionnel

لا تقتصر العلاقة بين القانون الإداري والقانون الدستوري على مجرد كونهما فرعين لأصل واحد هو القانون العام، بل إن الموضوعات بينهما مشتركة ومتصلة اتصالاً وثيقاً لدرجة يصعب معها التفريق بينهما أحياناً. مع ذلك، ورغم العلاقة الوثيقة، فإن أوجه التفريق بينهما لا تحول دون تبيان أن لكل من هذين القانونين مجاله الخاص، واستقلاله الذاتي عن الآخر، إذ يتناول القانون الدستوري النشاط السياسي للدولة، بينما يحكم القانون الإداري الإدارة من حيث التنظيم والنشاط^{١١}.

وعلى هذا يعد القانون الدستوري القانون الأسمى في القانون العام الداخلي، إذ يهتم ببيان شكل الدولة، ونظام الحكم فيها، ويبين كيفية تكوين السلطات الأساسية في الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية، ويحدد علاقة هذه السلطات بعضها ببعض، كما يبين حقوق الأفراد وواجباتهم تجاه الدولة، والأساس الفلسفي والإيديولوجي الذي تسير عليه السلطات العامة في النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

أما القانون الإداري فيهتم بالنشاط الإداري للدولة، حيث يتعرض إلى دراسة سلطات الإدارة، ودراسة التنظيم الإداري للدولة، سواء على مستوى الإدارة المركزية أو الإدارة المحلية أي اللامركزية، إضافة إلى اللامركزية المرفقية، كما يتعرض إلى دراسة المرافق والمشروعات العامة من حيث تنظيمها وسراولتها لاختصاصاتها، ووظيفتها الإدارية، ما يعني أنه يهتم بدراسة النشاط الإداري للسلطة الإدارية.

وعلى هذا يتبين أن القانون الدستوري هو "قانون الحكم"، والقانون الإداري هو "قانون الإدارة"، وأن القانون الدستوري يعد المقدمة الحتمية والضرورية للقانون الإداري، لأن هذا القانون لا يتعرض إلا إلى الأعمال الإدارية للسلطة التنفيذية، فالقانون الإداري لا يتعرض إلى السلطتين التشريعية والقضائية،

^{١١} - النظر:

- د. محمد كامل ليلة: "القانون الدستوري"، القاهرة، عام ١٩٦٣ - ص ٥٢.

- د. محمد كامل ليلة، "النظام السوابقية والقانون الدستوري"، الإسكندرية - منشأة المعارف - عام ١٩٩٣.

وإنما يتعرّض فقط إلى الأعمال الإدارية للمسلطة التنفيذية، وهذه الأعمال تكمن أساساً في النشاط الإداري للأمور المتعلقة بتصريف الشؤون العادية، وشؤون التنفيذ اليومي للقوانين والتشريعات، من دون التعرّض إلى أعمال الحكومة، أو ما يسمّى أعمال السيادة التي تدخل في نطاق القانون الدستوري.

ولكن إذا كان الفرق بين القانون الدستوري والقانون الإداري يكمن بصورة جوهرية في الفرق بين الحكومة والإدارة، فإن القانون الإداري يعدّ التكملة اللازمة والضرورية للقانون الدستوري.

وقد أوضح الأستاذ "ديكروك" هذه التفرقة بين القانون الدستوري والإداري، بقوله: "إن القانون الدستوري يقرر المبادئ الأساسية للقانون العام في الدولة، أي المبادئ التي تضمن للأفراد حقوقهم السياسية والمالية والدينية والمدنية، أما القانون الإداري فهو الذي يضع هذه المبادئ موضع التنفيذ، ويحدد شروط تطبيقها. وبعبارة أخرى، فإن القانون الدستوري يحوي عناوين موضوعات القانون الإداري".

وتبعاً لذلك تبرز العلاقة بين القانون الدستوري والقانون الإداري في مواد كثيرة من الدستور، من ذلك على سبيل المثال: مبدأ المساواة أمام القانون، وما يتفرّع عنه من المساواة أمام المرفق العام، والأعباء العامة، والوظيفة العامة، إذ يفرض القانون على الإدارة العامة ألا تميز بين المتفاعلين من خدماتها لأي سبب كان، سواء بسبب المولد، أو الجنس، أو العرق، أو اللغة، أو الدين، أو اللون... والأمور كذلك فيما يتعلق بمبدأ الحرية كمبدأ دستوري، وما يتفرّع عنه من حرية التعبير والرأي والاعتقاد، وحرية الاجتماع والتجمع، وإنشاء الجمعيات، والأحزاب السياسية. ومن المعلوم أن ممارسة الحريات والتمتع بها يتوقف على ترخيص من الإدارة في إطار ممارسة سلطة الضبط الإداري، وهذه من مجالات القانون الإداري. وكذلك الحال فيما يتعلق بإنشاء الأحزاب السياسية، إذ يتوقف إنشاؤها على عمل إداري يصدر بقرار من السلطة المختصة. والحال كذلك فيما يتعلق بمسألة الجنسية، وغير ذلك من المبادئ الدستورية التي يتولّى القانون الإداري وضعها موضع التطبيق. ومن المبادئ نذكر أن مبدأ الالتزام بالخدمة العسكرية يعدّ مبدأ دستورياً، إلا أن تنظيم التجنيد والجيش إنما يتم بقوانين ولوائح إدارية. كذلك، فإن حرية الأديان وحرية المسكن والحرية الفردية والمساواة... كلها

حقوق وحريات يحسبها الدستور بنصوص أساسية بعكس تنظيم معاملة المجانين
الخطرين، والمحافظة على الحرية الدينية، ونزع الملكية، وقيود التنظيم، والقيود
الواردة على حق الملكية، فإنها تتم بموجب قوانين ولوائح إدارية.^{١٧}
وعلى هذا يمكن القول إن القانون الإداري يتولى وضع المبادئ
الدستورية موضع التطبيق، ويحدد الشروط اللازمة لتطبيقها. وفي توضيح صورة
العلاقة بين القانونين بصورة ملموسة يقول الفقيه "بارتلمي" *Barthelemy* :
"إن القانون الدستوري يربنا كيف شئدت الأداة الحكومية، وكيف ركبت أجزاؤها،
أما القانون الإداري فيبين لنا كيف تعمل تلك الأداة، وكيف يتحرك كل جزء من تلك
الأجزاء".

وبتعبير آخر يضع القانون الدستوري المبادئ الأساسية للقانون العام
في الدولة، بينما يضع القانون الإداري هذه المبادئ موضع التنفيذ. والقانون
الدستوري هو القانون الأعلى، ويتعلق بالوظيفة الحكومية بما تتضمنه من تحديد
الاتجاهات العامة لسياسة الدولة، والقانون الإداري يتعلق بالوظيفة الإدارية بما
تتضمنه من تطبيق الاتجاهات الإدارية، وتنفيذها في الحياة اليومية للإدارة، وإدارة
المرافق العامة تحقيقاً للصالح العام في إطار السياسة العامة المحددة.
وعلى هذا يتضح لنا عمق العلاقة بين القانونين، وصعوبة الفصل بينهما،
الأمر الذي يهدم كل محاولة للتفريق بينهما، ويجعل منها محاولة من دون مدلول
قانوني واضح.

ثالثاً- القانون الإداري وعلم الإدارة العامة:

تبدو الصلة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة متكاملة ودقيقة.
متكاملة لأن القانون الإداري ليس إلا مجموعة القواعد القانونية التي تحكم
الإدارة العامة في مفهومها العضوي والوظيفي. وهي دقيقة كذلك لأن كلاً من
العلمين يهتم بدراسة الظاهرة الإدارية للإدارة العامة.^{١٨}

^{١٧} - د. إبراهيم شبح، مبادئ وأحكام القانون الإداري- مرجع سبق ذكره ص ١٦.

^{١٨} - "L'administration est soumise à un droit qui régit son organisation et son activité, par là même, ses rapports avec les administrés, qui sont sa raison d'être et dont elle tend à satisfaire les besoins par l'exercice d'activités d'intérêt général ou, plus précisément, par des activités de service public". René Chapus: Droit administratif général. op. cit. P. 1.

ولكن إذا كان القانون الإداري يهتم بالظاهرة الإدارية من الناحية القانونية المتعلقة بالتنظيم والنشاط معاً، إضافة إلى دراسة العلاقة من الناحية القانونية بين الإدارة العامة والأفراد، مع توضيح حقوق وواجبات كل منهما، فإن علم الإدارة العامة يهتم بها في جوانبها الفنية والتقنية. وبهذا فإن دراسة الإدارة تمثل المحور الرئيس في دراسة كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة.^{١٩}

ولبيان ذلك فقد درج الفقهاء على توضيح هذه الصورة من خلال بيان طريقة الدراسة من وجهة نظر القانون الإداري وعلم الإدارة العامة لكل من الموضوعات التي تتصل بالظاهرة الإدارية، وأعطوا لذلك بعض الأسئلة التي تتعلق على سبيل المثال بالوظيفة العامة، والقرار الإداري، وعلاقة الرئيس الإداري بمروؤسيه. ففي مجال الوظيفة العامة مثلاً، فإن القانون الإداري عندما يدرس الوظيفة العامة فإنه يهتم بها من الناحية القانونية بدءاً من حياة الموظف العام، وانتهاء بانفصاله عن الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة. كما أنه يدرس تعريف الموظف العام، والشروط الواجب توافرها فيه، ويدرس وضع الموظف العام فيما إذا كان في مركز قانوني تنظيمي (لأحقي)، أو في مركز تعاقدية. وكذلك طرق التعيين في الوظيفة العامة، وحقوق الموظف العام، وواجباته. كما أنه يبين وضع الموظف أو العامل في المرافق العامة الإدارية والصناعية والتجارية. ويبحث في حقوق الموظف أثناء حياته الوظيفية، وذلك في الحقوق المالية، والمرتببات، والعلاوات، والتعويضات. ويبحث كذلك في كيفية تأديب الموظفين، والجهات المختصة بتأديبهم، وعلاقة الرئيس الإداري بمروؤسيه في ظل القوانين والأنظمة المعمول بها، وفي ظل اجتهادات محاكم القضاء الإداري، وحقوق المروؤس تجاه الرئيس الإداري.

أما علم الإدارة العامة فهو وإن نظر إلى الموضوعات ذاتها المتعلقة بالوظيفة العامة فهو ينظر إليها من زوايا مختلفة تنبئ زوايا القانون الإداري، فينظر فيها من ناحيتين: الناحية النفسية والتقنية من جهة، والناحية البشرية والاجتماعية من جهة ثانية، أي من زاوية كونها وسط فني وتنظيمي، ومن زاوية كونها وسط اجتماعي.

^{١٩} - د. عبد الله طلبة: مبادئ القانون الإداري - مرجع سبق ذكره - ص ٥٩.

وبالنسبة إلى الناحية النفسية والتقنية فإن علم الإدارة العامة يتناول دراسة الوظيفة العامة من خلال بيان طبيعة الوظيفة، ومفهومها، ونظامها (نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة أو المغلقة)، كما يدرس أسس إنشاء الوظائف، وترتيبها، وتوصيفها، وتصنيفها، مع تحديد اختصاصات ومواصفات كل وظيفة. ويهتم أيضاً بدراسة أفضل الطرق لاختيار العاملين في الوظيفة العامة، وبعد الاختيار دراسة أفضل الطرق التي تكفل رفع الكفاءة الإدارية للعاملين عن طريق التدريب والتأهيل، ومدى كفاية الحقوق المالية، وتناميها مع أعباء الوظيفة، وفي الاهتمام بالحوافز المادية والمعنوية للعاملين، والأصول المتلى لعلاقة الرئيس الإداري بالمرؤوسين.

وينظر علم الإدارة في هذا كله من خلال دراسة الوسط الإنساني والاجتماعي للموظف العام والوظيفة العامة، حيث إن علم الإدارة كما هو حال علم القانون يعدّ من العلوم الاجتماعية.

والمثال الثاني للموضوعات التي يدرسها كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة يتعلّق بالقرارات الإدارية، فالقانون الإداري يدرسها من زاوية قانونية من حيث تعريفها، وتحديد أركانها، ومشروعيتها، وشروط صحتها، وأثارها القانونية، مميزاً بين القرارات السليمة والباطلة والمنعقدة. كما يدرس القانون الإداري كيفية تنفيذ القرارات وسحبها، وآلية الطعن فيها.

أما علم الإدارة العامة فيدرس القرارات الإدارية من زاوية مختلفة، فهو يدرسها على أساس أفضل الطرق التي تؤدي إلى أفضل مردود للإدارة العامة، وذلك من حيث صنع القرارات والمفاضلة في الاختيار بينها للوصول إلى الأهداف المراد بلوغها، كذلك الأساليب التي تمكن من الوصول إلى تحقيق هذه الأهداف.

ويدرس القوى الفعلية التي تؤثر في إصدار القرارات، كجماعات الضغط، والنقابات، والجمعيات، والمنظمات الاجتماعية. ويهتم بدراسة المراحل التي يتم فيها اتخاذ القرارات، من حيث التعرف على المشكلات وتحديدّها، وتحليلها، وتقويمها، ويقترح الحلول الممكنة لاختيار الحل الأفضل من خلال البحث عن مقومات القرارات الرشيدة في الإدارة. وكذلك كيفية تنفيذ القرارات، والتنسيق بينها، ومدى تحقيقها للأهداف المراد بلوغها، ومدى قبولها من الرأي العام، وذلك كله ليضمن قيام صاحب القرار باتخاذها في الوقت المناسب، وكي

يضمن اتخاذ التدابير السليمة واللازمة لتنفيذه التنفيذ الصحيح، بغية تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة، حيث إن الإدارة هي أداة تحقيق هذه السياسة.

أما مسألة قانونية القرارات الإدارية فهي لا تهم الباحث في الإدارة العامة بقدر ما تهم الباحث والمهتم بالقانون الإداري الذي تنصب العناية فيه على مشروعية القرارات الإدارية، أي على مدى انطباقها على القواعد القانونية.

وهكذا يتبين لنا على ضوء هذه الأمثلة لبعض الموضوعات التي يعالجها كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة كيف أن الفقهاء الفرنسيين وجهوا شطر اهتمامهم منذ عشرينات القرن التاسع عشر إلى الاهتمام بدراسة الإدارة العامة كوسط اجتماعي تؤثر وتتأثر بالوسط المحيط بها، تاركين دراسة القواعد القانونية المطبقة على الإدارة إلى المهتمين بالقانون الإداري.

وفي هذا يذهب الفقه الفرنسي من خلال دراسة الإدارة العامة كظاهرة اجتماعية وإنسانية إلى تأكيد أن علم الإدارة العامة هو من العلوم الاجتماعية، ويُعنى بدراسة سير الإدارة، وعملها، ووظائفها، دراسة واقعية (فعلية) واجتماعية، إذ إن الإدارة تنظيم ونشاط في آن معاً.

ويرى الفقيه "موريس ديقرجيه" أن: "العلوم الإدارية فرع من العلوم السياسية، يدرس سياسة تنظيم وعمل الإدارة، ويدرس نشاط الإداريين، وموضوعه وإن كان يماثل موضوع الحقوق، فإن علم الإدارة العامة عوضاً عن أن يكتفي بدراسة النظام القانوني للإدارة، فإنه يدرس عمل الإدارة في الواقع".

ومع ذلك، ورغم هذه الفروق بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، فإن الحقيقة التي تبقى ماثلة في ذهن هي أن دراسة الإدارة العامة من الجانبين القانوني والفني ضرورة لا بد منها لتفعيل الجهاز الإداري والعمل على تقدمه وتطوره، والإداري الناجح هو الذي يجمع بين دراسة القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، وبذلك يتكامل الجانبان القانوني والفني حول سير عمل الإدارة ونشاطها.

ورغم توجه الفقهاء الفرنسيين إلى إعطاء بعض الاستقلال لدراسة الحقوق الإدارية عن الإدارة العامة، فإن هذا الاستقلال لم يمنع من وجود بعض مظاهر الصلة الوثيقة بينهما، والتي يمكن إظهارها في النقاط الآتية:

١- رغم اختلاف الجانب الذي يبحث فيه كل من القانون الإداري (الجانب القانوني)، وعلم الإدارة (الجانب التقني)، فإن الحقيقة التي لا يمكن إنكارها رغم هذا الاختلاف هي أن الباحث في علم الإدارة العامة بحاجة إلى المؤيد القانوني لخلاصة أبحاثه، والأثر القانوني للقانون الإداري على نشاط الإدارة لا يمكن إنكاره، وهذا الأخير لا يهمل بدوره المبادئ العلمية السليمة للإدارة العامة، وكذلك لا يهمل الظروف الاجتماعية والإنسانية والنفسية للعاملين في الإدارة.

٢- تبدو الصلة الوثيقة بين العلمين في أن عمل الإدارة ونشاطها يجب أن يكونا دوماً متوافقين مع أحكام القانون، ومبادئه، أي متوافقين مع مبدأ الشرعية ومبدأ سيادة القانون، لأنه في حال خروج الإدارة عن مبدأ الشرعية القانونية فهي تعرض أعمالها إلى رقابة القضاء الإداري لعدم مشروعية تصرفها، وما يترتب ذلك من إلغاء لقراراتها، وإمكانية التعويض عن الضرر الناشئ عن عدم مشروعيتها. ومن جهة أخرى نلاحظ أن خضوع الإدارة إلى القانون، وإن كان لا يمنع تمتعها بسلطة تقديرية في ممارسة نشاطها، إلا أن هذه السلطة غير مطلقة، بل هي مقيدة بوجوب خضوعها إلى القانون، وإلا تعرضت أعمالها إلى الإلغاء والتعويض عند الاقتضاء.

٣- أخيراً ما يؤكد الصلة المشتركة والوثيقة بين العلمين هو ذلك التصور المشترك للموضوعات المشتركة بينهما، ومثال ذلك موضوع الوظيفة العامة، والقرار الإداري، والرقابة الإدارية، والتنظيم الإداري...

ومجمل القول، وبعد أن أضحت الإدارة العامة تدرس في جانبها القانوني والتقني، فإن التكامل بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة لا بد وأن ينصب على دراسة الجهاز الإداري في الدولة بجوانبه كافة (القانونية- الفنية- التنظيمية)، وهو ما يستدعي التكامل بين العلمين، هذا التكامل الذي أضحت ضرورة لا بد منها لتقدم الجهاز الإداري، وتطوره، وهذا بدوره مقدمة حتمية وضرورية لتطور الحكومة وفاعلية نشاطها الذي يتبدى في نشاط الجهاز الإداري، وذلك كله في إطار تحقيق الأهداف التي ترسمها السياسة العامة للدولة.

رابعاً- القانون الإداري والقانون المالي:

القانون الإداري في مفهومه العضوي والوظيفي يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم الهيئات والأجهزة الإدارية في الدولة، وتمارس نشاطها لتحقيق المصلحة العامة.

ولما كانت الإدارة العامة بحاجة إلى الأموال لتنظيم نشاطها، ولما كان القانون المالي هو مجموعة القواعد القانونية الخاصة بإدارة أموال الدولة العامة، فقواعد القانون المالي تكون مكملية لقواعد القانون الإداري، وتوضح النظام القانوني الذي يحكم الأموال العامة، وتبين كيفية تأمين الحماية القانونية المدنية والجزائية المقررة لهذه الأموال، كما تبين قواعد الانتفاع منها، وهي تشكل في الوقت ذاته قيداً على الحكام في كيفية التصرف بالمال العام، ومن موضوعات القانون المالي كيفية إعداد الموازنة العامة للدولة، وبيان أنواع الضرائب المفروضة، والإشراف والرقابة عليها، وتحديد نفقات الدولة وإيراداتها، وتنظيم الرقابة عليها.

وهكذا فإن القانون المالي وثيق الصلة بالقانون الإداري بحكم ارتباط كل منهما بنشاط السلطة التنفيذية، وبيان حاجة الإدارة إلى الأموال لتنظيم سيرها، وتأمين حسن نشاطها.

خامساً- القانون الإداري والقانون الجزائي:

من الرجوع إلى قانون العقوبات، أو ما يسمى بالقانون الجزائي الذي يهتم بظاهرة الجريمة، وتحديد العقاب المناسب لها، نجد أن هناك العديد من المواد التي تعالج ظاهرة الجريمة في الوسط الإداري، الأمر الذي يقتضي معرفة الجرائم الواقعة في المحيط الإداري، والعقوبات المقررة لها. ومن هنا يظهر جوهر العلاقة بين القانون الإداري والقانون الجنائي.

ومن هذه الجرائم نذكر:

- الجرائم الواقعة على كل من أهان قاضياً أو موظفاً عام، أو أحد رجال القوة العامة، بالقول، أو الإشارة، أو التهديد، أو بإرسال أو تسليم أي شيء إليهم بالكتابة أو الرسم غير العلنيين في أثناء تأدية وظائفهم، أو بمناسبة تأديتها، وذلك بقصد المساس بشرفهم، أو باعتبارهم، أو الاحترام الواجب لسلطتهم. وتشدّد العقوبة إذا حدث الاعتداء بالعنف أو القوة.

- عقوبة من يبادر إلى كسر أختام السلطة العامة.
- حماية سجلات السلطات العامة، وعقودها، وسنداتها، حماية خاصة ضد الاعتداء عليها.
- تجريم فعل التعرض إلى حرية المزايدات والمناقصات.
- تجريم العصيان كونه من أشكال الهجوم على الموظفين، أو ممثلي السلطة العامة، عندما يقومون بتنفيذ الأوامر، والقوانين، واللوائح.
- عقوبة كل من قلد أو زور طابعاً وطنياً، أو دمعاً، أي كانت المادة المستعملة.
- تجريم فعل التزوير في المحررات العامة، أو الرسمية، إذا وقعت من جانب الموظف، وهذا إما بوضع توقيعات مزورة، أو بإحداث تغيير في المحررات، أو الخطوط، أو بالكتابة في السجلات، وغيرها من أشكال التزوير. إضافة إلى تجريم فعل التزوير في الوثائق، والشهادات، وجرم استعمال المزور، مع تبين لصور هذا الاستعمال.
- تجريم فعل الحصول على وثائق إدارية بتصريحات كاذبة، كالأصالات، وجواز السفر...
- جريمة انتحال الوظائف العامة، وبيان أشكال الانتحال.
- الحماية الخاصة المقررة لأسرار الوظيفة، وتجريم الموظف في حال إفشاء هذه الأسرار.
- حماية الطريق العام حتى لا يتأثر الجمهور في استعماله.
- تجريم مخالفة اللوائح، والأنظمة، والقرارات المتخذة قانوناً من جانب السلطة الإدارية.
- الجرائم المتعلقة بمكافحة الفساد، وتأمين الشفافية المالية، والإدارية، واحترام مبدأ الشفافية والعلانية في إبرام العقود، والمنافسة الشريفة.
- تجريم الرشوة، وتجريم الامتيازات غير المبررة، وتجريم فعل اختلاس الممتلكات من قبل الموظف، أو استعمالها على نحو غير مشروع، وكذلك جريمة الغدر المرتكبة من قبل الموظف العام حين يقبل على تلقي أو اشتراط أو أن يأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم أنها غير مستحقة الأداء، سواء لنفسه، أو لصالح الإدارة، أو لصالح الأطراف، وكذلك فعل

التخفيض غير القانوني للضريبة والرسم الذي يقدم عليه موظف إدارة الضرائب.

• تجريم فعل استغلال النفوذ من جانب الموظف، وأخذ فوائد بصفة غير قانونية، والرشاء غير المشروع، وتلقي الهدايا، وغير ذلك من الجرائم الواقعة على الإدارات العامة.

وهكذا نتضح لنا العلاقة بين القانون الجنائي والقانون الإداري من خلال بيان الجرائم الواقعة على الإدارات العامة والعقوبات المقررة لها في قانون العقوبات، والتي تهدف إلى حماية الموظف من الغير ومن نفسه، حتى لا يقدم على ارتكاب أفعال جرمية مستغلًا صفته الوظيفية، وتهدف كذلك إلى حماية الأموال العامة من كل فعل أو سلوك يؤدي إلى اختلاسها، أو تبديدها، أو نقل الانتفاع بها إلى الغير من دون مسوغ قانوني. يضاف إلى ذلك الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف العام نتيجة ارتكابه جرمًا مسلكيًا، الأمر الذي يستدعي القول بظهور فرع جديد من القانون هو القانون الجزائي الإداري والقانون الجزائي التأديبي.

سادس- القانون الإداري والقانون الدولي العام:

تتجسد العلاقة بين القانون الإداري والقانون الدولي العام بظهور فرع من فروع القانون باسم "القانون الدولي الإداري"، بحسبان أن المجتمع الدولي والمنظمات الدولية تسير في اتجاه توحيد التشريعات، ومنها الإدارية، إذ إن مجال تطبيق القانون الدولي الإداري هو الموظف الدولي، وأحكام الوظيفة في المنظمات والهيئات الدولية.

ومن تطبيقات القضاء الإداري الوطني للنصوص الدولية والبروتوكولات القضائية القضية التي أبطلت فيها الغرفة الإدارية في الجزائر عام ٢٠٠٠ قرار اللجنة المصرفية بحجة عدم تقديم المحامي رخصة لممارسة حق الدفاع، في حين أن البروتوكول يعفي المحامي من هذه الرخصة، ويلزمه فقط باختيار مقر له في مكتب أحد المحامين.^{٥٠}

^{٥٠} د. صابر بوضياف: "مدخل لدراسة القانون الإداري"، الأكاديمية العربية المفتوحة- الدانمارك- عام ٢٠١٠- ص ٣٨.

كما تظهر العلاقة بين القانون الإداري والقانون الدولي العام من خلال ما للمعاهدات من قوة في إطار احترام المشروعية وتسلسل القواعد القانونية، إذ لا يخفى على أحد أن المعاهدات تفوق القانون الداخلي في المرتبة، وأن القاضي الإداري إذا كان ملزماً بتطبيق القانون فإن إلزامه بتطبيق نص المعاهدة يكون من باب أولى، بفرض أن المعاهدة تعلو على القانون. وعلى هذا فعلى القاضي بصورة عامة في النظام القضائي الوطني أن يطبق نص المعاهدة متى كانت الواقعة المعروضة عليه مشمولة بها، كونها تعلو على التشريع الداخلي حسب أحكام الدستور.



الفصل الثالث
خصائص القانون الإداري ومصادره

*Les Caractères et Sources
du Droit Administratif*



يتسم القانون الإداري بجملة من الخصائص التي تميزه عن قواعد القانون الخاص، فالقانون الإداري قانون حديث النشأة إذ تعود نشأته إلى ظروف تاريخية ذاتية خاصة بفرنسا منذ الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩، وما تلا ذلك من إنشاء قضاء متخصص في المنازعات والقضايا الإدارية.

وتتأثر قواعد هذا القانون بشكل كبير بجملة المتغيرات والتطورات التي تطرأ على النشاط الإداري في الدولة، ما جعل من القانون الإداري قانوناً مرناً يتطور بتطور الظروف والمستجدات حتى يلائم بينها وبين أنواع النشاط الإداري، وليوائم كذلك بين المصالح العام والمصالح المختلفة، كل هذا وقف عائقاً أمام إمكانية تقنين قواعده في مدونة قانونية واحدة.

وفي بيان مصادر القانون الإداري نكتفي باستعراض كل من المصادر الرسمية والتفسيرية. وتنبع أهمية المصادر الرسمية من كونها تبين الأصل الرسمي للقاعدة القانونية، فهي الطريق الرسمي الذي تمرّ به قاعدة السلوك الاجتماعي كي تدخل في عداد قواعد القانون الوضعي، أو هي الأصل الرسمي للقاعدة القانونية الذي يمنحها القوة القانونية. والمصادر الرسمية في مجال القانون الإداري تسهم بصورة مباشرة في خلق القاعدة القانونية وتكوينها، وهي تتمثل بشكل عام في القواعد الدستورية والتشريعية، والعرف، والقضاء الإداري بما يكشفه من مبادئ قانونية عامة.

وعليه سنتطرق إلى موضوعات هذا الفصل من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: خصائص القانون الإداري.

المبحث الثاني: مصادر القانون الإداري.



المبحث الأول

خصائص القانون الإداري

Les Caractères du Droit Administratif

يتمسم القانون الإداري بجملة من الخصائص التي تميزه عن قواعد القانون الخاص، ويمكن إجمال أهم هذه الخصائص في الآتي:^{٥١}

أولاً- القانون الإداري قانون حديث النشأة:

Le Droit Administratif est Un Droit Recent

تعود نشأة القانون الإداري إلى الظروف التاريخية الذاتية الخاصة بفرنسا منذ الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩، وما تلا ذلك من إنشاء قضاء متخصص في المنازعات والقضايا الإدارية، ففرنسا تعدّ الموطن الأصلي لنشأة القانون الإداري، إذ نشأ فيها وتطور قبل أن تعرفه الدول الأخرى، وكان هذا نتيجة لأسباب خاصة ذاتية، إذ استقت من مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ الفصل بين الهيئتين القضائية والإدارية، ومن ثم الإبقاء على مبدأ الفصل بين منازعات الإدارة ومنازعات الأفراد من اختصاص قضاء متخصص، هو القضاء الإداري، وضرورة المغايرة في الحلول التي تحكم كلاً من هذه المنازعات.^{٥٢} وكان من نتيجة هذه الفلسفة التي ظهرت فيما بعد إنشاء القضاء الإداري منذ السنة الثامنة للثورة، وما تبع ذلك من ابتداع الحلول للمنازعات الإدارية منذ

^{٥١} - V.

C. Debbasch: Le droit administratif, droit dérogatoire au droit commun? Mélanges Chapus (Montchrestin), 1992, P. 127.

J. Chevallier: Le droit administratif, droit de privilege. Rev. Pouvoirs, 1988, N. 46, P. 57.

F. P. Bénéit: Le droit administratif français, Dalloz, 1968, N. 83.

Roche: Reflexions sur le pouvoir normatif de la jurisprudence. A.J.D.A. 1962, P. 532.

René Chapus: Droit administrative général, op. cit. P. 5.

^{٥٢} - انظر:

- د. صلاح الدين فوزي: "المبادئ العامة في القانون الإداري"، القاهرة- دار النهضة العربية- عام ١٩٩١- ص ٦.
د. زين العابدين بركات: "المجموعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمغاربي"، دمشق- دار الفكر- عام ١٩٧٤- ص ١٥.

- د. عبد الله طلبة- مبادئ القانون الإداري- مرجع سبق ذكره- ص ٤٤.

عهد القضاء المفوض عام ١٨٧٢، الأمر الذي جعل قواعد القانون الإداري رغم حداثة نشأتها تتميز بالاستقلالية والتميز عن قواعد القانون الخاص، ومن ثم ظهور نظريات وقواعد تتميز عن نظريات القانون الخاص، وقواعده، وكان هذا منذ حكم "بلانكو" Blanco الشهير لمحكمة التنازع الفرنسية عام ١٨٧٢، وما تلاه من أحكام حملت طابع الأصالة والتميز لقواعده، وظهور أفكار ونظريات ميزت قواعده عن غيره من فروع القانون، وبالأخص عن قواعد القانون الخاص، وكان هذا بفضل الدور المبدع والخلق للقضاء الإداري منذ النصف الثاني للقرن التاسع عشر، وبالتحديد منذ عام ١٨٧٢.^{٥٣}

وعلى هذا فالقانون الإداري يعد قانوناً حديث النشأة، على عكس القانون المدني الذي يعد ظهوره موعداً في القدم منذ الحضارة الرومانية، وظهور القانون الروماني وتطوره في الشريعة الجرمانية، بينما يعد القانون الإداري وليد الثورة الفرنسية، ووليد تطوّر بطيء مزبّه من مرحلة "الإدارة القضائية" إلى مرحلة القضاء المعقّد أو المحجوز، فالقضاء المفوض عام ١٨٧٢، ومن ثم ومنذ هذا العهد أخذت قواعده تتبلور وتتطور تطوراً متناسقاً بفضل أحكام القضاء الإداري الفرنسي.

بناءً على ما تقدم، لم تكن نشأة القانون الإداري - كما هو حال القانون المدني - نتيجة لفلسفة معينة، بل كانت نتيجة لأسباب خاصة ذاتية بفرنسا، ومنها انتقلت إلى الدول التي أخذت بالنهج الفرنسي.

ثاني- القانون الإداري قانون من وسريع التطور:

Le Droit Administratif est une Souplesse

القانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم النشاط الإداري في الدولة بالمعنى الواسع، والتي تتميز عن قواعد القانون الخاص بالمعنى الضيق، وقواعد هذا القانون تتأثر تأثراً كبيراً بجملة المتغيرات والتطورات التي تطرأ على النشاط الإداري في الدولة. وبمعنى آخر فإن قواعد القانون الإداري تتأثر بجملة التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تدور في المجتمع، وتؤثر في النشاط الإداري في الدولة، والذي تطوّر بدوره تطوراً مذهباً بتطور مفهوم الدولة ذاته من دولة حامية إلى راعية فمتدخلة في

^{٥٣} - د. ثروت بدوي: "مبادئ القانون الإداري"، المجلد الأول - القاهرة: دار النهضة العربية، عام ١٩٦٦.

معظم المجالات والنشاطات الاقتصادية والاجتماعية، ومن ثم إلى دولة الرفاه، لهذا كان لا بد لقواعده أن تكون متجاوبة مع التغيرات والتطورات التي تطرأ على النشاط العام والإداري في الدولة، وأن تتطور بتطور العوامل والظروف التي تؤثر في هذا النشاط، فتجاوب معها، وتتطور بتطورها.⁵⁴

والقانون الإداري بحسبانه وليد الظروف الواقعية، ويعالج مشكلات تتعلق بالنشاط الإداري، فهو شديد الحساسية لما يدور في المجتمع من تطورات، ومن ثم من البديهي أن تتسم قواعده بالتطور، وتستوعب الآثار التي امتدت إلى معظم الميادين والمجالات والنشاطات التي تنوّلها الدولة، ويجب عليها القيام بها.⁵⁵

من جهة أخرى فإن قواعد القانون الإداري، وعلى خلاف قواعد القانون الخاص، لم توضع في قوالب، أو نصوص جامدة، لذلك فقد تميّزت بالمرونة، لأنها كانت وليدة الظروف الواقعية، وجاءت لتجاوب مع الظروف، وتتطور بتطورها. ومثل هذا الأمر من شأنه أن يسهم في زيادة أهمية قواعده في وقتنا المعاصر من أجل مسايرة التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة، وأن تتطور بتطورها، وبالتالي يكون من شأنها الإسهام في ضبط ممارسة النشاط الإداري للدولة بأشكاله وصوره كافة، وما يترتب على هذه الممارسة من ضرورة إنشاء المرافق العامة، لا سيما المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي، الأمر الذي يفرض على قواعد هذا القانون مسايرة التطورات، واستيعاب المتغيرات، كونه يعالج موضوعات تتصل اتصالاً وثيقاً بالمصلحة العامة، وحسن سير المرافق العامة وإدارتها في الدولة.

يضاف إلى ما سبق أن قواعد القانون الإداري، وعلى خلاف قواعد القانون الخاص، غير مقننة، أو بالأصح هي مقننة تقنياً جزئياً كما سنرى، وعدم تقنينها أفاد في الحقيقة في تطور القانون الإداري الذي استمدت غالبية قواعده من أحكام القضاء الإداري الذي يعدّ قضاءً إنشائياً إبداعياً، وهذا من شأنه أن يجعل

⁵⁴ - Le Tourneur: Quelques réflexions sur la codification du droit administratif. Mélanges Julliot de la Morandière, 1964, P. 276.

⁵⁵ - د. زين العابدين بركات. الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمغاربي - مرجع سبق ذكره - ص 15.

قواعده قابلة للتطور والتجاوب السريع لما يدور في المجتمع من تطورات في المجالات المتعددة، والتجاوب مع اتساع النشاط الإداري. وحساسية قواعد القانون الإداري لما يدور في المجتمع من تطورات تفيد أن قواعد هذا القانون التي تحكم النشاط الإداري في الدولة تتسم بالتطور السريع، وأن على هذه القواعد أن تتطور بالقدر الذي يتناسب والتطورات التي تشهدها دول عالمنا المعاصر في المجالات والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية...

ثالثاً- القانون الإداري قانون تقنين تقنيًا جزئيًا:

Le Droit Administratif est Partiellement Codifié

التقنين هو ضم القواعد الكلية التي تحكم نشاط معين في مجموعة واحدة، أو مدونة واحدة، كمدونة القانون المدني الذي يحكم العلاقات المدنية، ومدونة القانون الجنائي الذي ينظم أحكام الجريمة، والعقاب، والقانون التجاري الذي ينظم الأنشطة التجارية...⁵⁶

وعليه فنصوص القانون المدني، وقانون العقوبات، والقانون التجاري... تعدّ على سبيل المثال نصوصاً مدونة، أو مقننة، بعكس قواعد القانون الإداري التي لم تجمع في وثيقة واحدة، أو في مدونة واحدة، فتعدّ بذلك غير مدونة، أو مقننة.

ولكن التقنين لا يعني عدم ظهور بعض التشريعات التي تكمله، ولكن هذه التشريعات تعدّ في منزلة الفروع للأصل.

ومن ميزة التقنين أنه يسهل مهمة رجال القانون من باحثين ودارسين، وبصورة خاصة لكل من هو معني بتطبيق القانون، وتنفيذه، عبر الرجوع إلى النصوص المدونة، وذلك في عصر اتسم بتعدد التشريعات، وتشعبها، وما يطرأ عليها من تطوير، وتحديث، وتعديل، وتغيير، في معظم دول عالمنا المعاصر.

ولمّا كان القانون الإداري - كما بينّا - قانوناً حديث النشأة، وسريع التطور، وكانت حركة التدوين قد انتشرت في فرنسا عقب الثورة الفرنسية تم تدوين القانون المدني، والقانون الجنائي، إلا أن هذه الحركة لم تشمل القانون

⁵⁶ - Letourneur: Quelques reflexions sur la codification du droit administrative. Melanges julliot de la morandière. 1964. P. 27.

الإداري الذي يعود في نشأته إلى عهد الثورة الفرنسية، رغم تكامل مبادئه وأحكامه فيما بعد.

ويبدو أنه نتيجة التطورات والتغيرات المستجدة في الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بدأت صعوبة التقنين الكامل والشامل لقواعد القانون الإداري، وجعلت منه قانوناً مرناً يتطور بتطور الظروف والمستجدات حتى يلائم بينها وبين أنواع النشاط الإداري، وتشعبه، وتنوعه، وليوائم كذلك بين الصالح العام والمصالح المختلفة، كل هذا وقف عائقاً أمام إمكانية تقنين قواعده في مدونة قانونية واحدة.

من جهة أخرى نلاحظ أن معظم التشريعات الإدارية، وإن تمثلت بالنصوص القانونية، فإنها تتمثل أكثر فأكثر باللوائح، أو الأنظمة الإدارية، وهذه تتناول الأحكام القانونية بالتفصيل والتوضيح، لذلك بدأت أيضاً صعوبة جمع النصوص كافة من تشريعية وتنظيمية في مدونة واحدة، خاصة وأن الأحكام التنظيمية تتميز بسرعة تعديلها وتغيرها مع تغير الظروف والمستجدات، ولتكون متوافقة ومتلائمة مع الظروف والمستجدات المتغيرة.

من جهة ثانية، ومن الأسباب التي حالت دون تقنين قواعده هذا القانون هو كونه قضائي النشأة، وبترك للقاضي الإداري مجالاً واسعاً من الحرية والتقدير، ويراعي العوامل الخاصة بكل منازعة من المنازعات الإدارية التي تعرض عليه، وهذا بخلاف القاضي العادي الذي يبدو دوره تفسيريًا، وليس إنشائيًا.

ومع ذلك هناك من يرى أن تقنين القانون الإداري قد يؤدي إلى جموده، وعدم مسابقتها للتطورات التي تطرأ على النشاط الإداري في الدولة، وبسبب إحجام المشرع عن تعديل قواعده حفاظاً على استقرار القواعد القانونية.

لكننا نرى أن عدم تقنين القانون الإداري قد أفاد هذا القانون كثيراً، وذلك بكونه سريع التطور، ويتسم بالمرونة، وقضائي النشأة، وهذا ما يساعد في تطوير مبادئ هذا القانون وأحكامه بما يستجيب ويتناسب وتطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة.

وفي مجال القانون الإداري، وإن كان التقنين ينصرف إلى النصوص التشريعية، والتنظيمية، والقواعد المتعلقة بالإجراءات، فيجدر القول: إنه قد جرت بعض المحاولات في دول عدة كفرنسا، وألمانيا، وإيطاليا، ومصر، في مسعى

ومحاولة لتقنين وجمع قواعد القانون الإداري، إلا إن هذه المحاولات لم تصل إلى درجة التكامل وجمع أحكامه ومبادئه في مدونة واحدة، بل اقتصرت في الواقع على مجرد الجمع والتنسيق بين النصوص القانونية الإدارية المختلفة.

بيد أن عدم تقنين القانون الإداري لا يفيد أن هذه القانون غير مقنن تقنياً كاملاً، بل هناك موضوعات مهمة وتتمتع بنوع من الثبات النسبي في أحكامها، كالقوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، ومنها في سورية قانون الموظفين الأساسي رقم (١٣٥) لعام ١٩٤٥، وقانون العاملين الأساسي في الدولة رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤، وقانون المؤسسات العامة رقم (٥) لعام ٢٠٠٣، وقانون مجلس الدولة رقم (٥٥) لعام ١٩٥٩... ما يمكن عدّه تقنياً جزئياً في القانون الإداري.

رابعاً- القانون الإداري قانون قضائي:

Le Droit Administratif est Largement Jurisprudentiel

يتسم القانون الإداري بالسمة القضائية، إذ تعدّ أحكام القضاء من المصادر الرسمية لمبادئه ونظرياته العامة، ويعود هذا إلى الدور الإنشائي المبدع للقاضي الإداري، سواء لناحية تفسير أحكام هذا القانون، أم لجهة سدّ النقص في التشريع، إذ يتمتع القاضي الإداري بسلطة أوسع من القاضي العادي في تفسيره للنصوص التشريعية، وتحديد مدى انطباقها على المنازعة الإدارية المطروحة عليه. وعندما يقوم القاضي الإداري بهذا الدور في حال خلو التشريع من حكم للمسألة محل النزاع، يبتكر الحلّ القانوني المناسب للمشكلة التي يجب الفصل فيها، منعاً لإنكار العدالة، وتحقيقاً لها.^{٥٧}

ومما ساعد القاضي الإداري في أداء هذا الدور الخلاق، عدول القضاء الإداري ممثلاً بمجلس الدولة في فرنسا عن تطبيق قواعد القانون المدني على المنازعات الإدارية التي ترتبط بروابط وعلاقات القانون الإداري، كما في قضايا المسؤولية الإدارية، وذلك منذ قضية "بلانكو" *Blanco* لعام ١٨٧٢، وقضايا العقود الإدارية، والأموال العامة، والقرارات الإدارية.

^{٥٧} - انظر:

A. De. Laubadère: Le Conseil d'Etat et l'incommunicabilité, op. cit. P. 17.

د. صلاح الدين فوزي- المرجع السابق- ص ٦.

لذلك كانت معظم المبادئ والنظريات التي يتكوّن منها القانون الإداري إنما ترجع في أصل نشأتها إلى مجلس الدولة الفرنسي الذي اضطر أمام عدم وجود نصوص قانونية تحكم المنازعات المطروحة أمامه إلى ابتكار الحلول والقواعد التي تحسم هذه المنازعات، كما في قضايا المسؤولية، والعقود الإدارية، والظروف الطارئة، والتصدّي إلى رقابة دستورية القوانين بطريق الامتناع عن تطبيق القوانين المخالفة للدستور، والقرارات الإدارية، وامتيازات الإدارة، ومراقبة السلطة التقديرية، ودعوى الإلغاء، وشروط الطعن بالإلغاء... وما إلى ذلك من موضوعات أخرى لا زال القضاء يمثل المصدر الرئيس لها.⁵⁸

والمبدأ المستقر في القضاء الإداري هو أن القاضي الإداري إذا أخذ في أحكامه بقاعدة جاء النصّ عليها في القانون المدني، فهو إنما يأخذ بها كقاعدة، أو كمبدأ من المبادئ القانونية التي تصلح للتطبيق في مجال المنازعات الإدارية، وليس لكونها وردت في القانون المدني، أو القانون الخاص. ومع ذلك فالقاضي الإداري غير ملزم بتطبيقها، وإنما يقوم بنحويرها وتعديلها على الخصومة المطروحة أمامه توفيقاً لمصالح الإدارة المتعلّقة بالمصلحة العامة من جهة، وحماية حقوق الأفراد وحرّياتهم من جهة أخرى.

ورغم الدور الإنشائي المتميّز للقاضي الإداري، تجب الإشارة إلى أنه يتقيّد في أحكامه بعدم مخالفة النصوص التشريعية القائمة، وهو عندما يقوم بهذا الدور الإنشائي يفصح في أحكامه عن الإرادة المفترضة للمشرّع. ولكن إذا أفصح المشرّع عن إرادته فعلى القاضي الالتزام بالنصوص القانونية في أحكامه.⁵⁹ وعليه فإن الدور المتميّز للقاضي الإداري في ابتكار الحلول المناسبة التي تتفق وطبيعة المنازعة الإدارية، أضفى على قواعد القانون الإداري الطابع العملي الذي يتمشّي مع ظروف المرافق العامة، واحتياجاتها، ومقتضيات حسن سيرها، وتطورها المستمر.⁶⁰

وفي وقتنا الحاضر، ومع ازدياد النصوص القانونية للقانون الإداري، وكذلك تزايد النصوص اللائحية فقد انحسر دور القاضي الإداري نتيجة تزايد دور

⁵⁸ - René Chapus: Droit administratif général, op. cit. P. 7.

⁵⁹ - A. Bernard et F. Gazier: Livre Jubilaire du Conseil d'Etat, 1952, P. 299.

⁶⁰ - G. Vedel: Discontinuité du droit constitutionnel et continuité du droit administratif: le rôle du juge, Mélanges M. Waline, LGDJ, 1974, P. 777.

المشرع في المجال الإداري، ومع ذلك يرى الفقه الإداري أن القضاء الإداري هو الملمم الرئيس للمشرع، وهو ما عبّر عنه بوضوح الفقيه "فيدل" *Vedel* بقوله: "إن قيمة القانون الإداري تعود إلى كونه قد تم وضعه من مجلس الدولة الفرنسي".⁶¹

خامساً- تمييز القانون الإداري بالأصالة والاستقلالية:

يقول الفقيه "بيكينو" *Pequino* : إن القاضي الإداري عندما يأخذ بقاعدة مقررّة في القانون الخاص، إنما يأخذ بها بحسبانها قاعدة يراها سليمة، وعادلة، وملزمة من حيث الموضوع لتنظيم الروابط القانونية الإدارية، وإن القاضي - وإن كان غير ملزم بتطبيقها - يقوم بتحويرها، وتعديلها، وتطويرها، ومواءمتها كي تحكم المنازعة الإدارية المعروضة عليه، وذلك توفيقاً لمصالح الإدارة من جهة، ولحماية حقوق الأفراد وحرّياتهم من جهة أخرى.

وبترتب على هذا القول في الواقع نتيجتان أساسيتان:

النتيجة الأولى:

تتمثل في استقلال قواعد القانون الإداري عن قواعد الخاص، لأن القاضي الإداري غير مقيد بقواعد القانون المدني، وغير ملزم بالرجوع إلى أحكام هذا القانون. فقواعد القانون المدني كما تقول المحكمة الإدارية العليا السورية لا تسري لزماً على روابط القانون العام، وللقضاء الإداري أن يطبق من تلك القواعد ما يراه متناسباً مع روابط القانون العام، وله أن يطورها بما يحقق هذا التلاؤم.

ويمكن القول إن استقلالية القانون الإداري تظهر من سلطة القاضي الإداري في استنباط الحلول للمنازعات الإدارية من خلال التشريعات القانونية الإدارية القائمة، ومن خلال السوابق القضائية، وفقاً لمبادئ القانون الإداري، ونظرياته، وأسسها العامة، من دون أن يتقيد بأي مبادئ أخرى مستوحاة من القانون المدني.

النتيجة الثانية:

⁶¹ - G. Vedel: Le droit administratif peut-il rester indéfiniment jurisprudentiel? EDCE. 1979- 1980.

تتجلى قواعد القانون الإداري بشكل رئيس في العلاقات والروابط بين الإدارة بوصفها سلطة عامة وبين الأفراد، وذلك بهدف تحقيق الصالح العام، أما القانون المدني فيتجلى في الروابط والعلاقات القانونية التي تقوم بين الأفراد بقصد تحقيق مصالحهم الخاصة. ولكن في إطار هذه النتيجة، وعلى الرغم من وجود حقوق عامة وأخرى خاصة، إلا أنه لا يوجد في الدولة سوى نظام قانوني واحد، إلا أن هذين النوعين من الحقوق وإن كانا متميزين، فهما ليسا متعارضين، لأنهما يعتمدان في تطلعاتهما الأساسية المصادر نفسها، ويواجهان مهمة حل مشكلات متقاربة، ويطبقان القواعد القانونية ذاتها للنظام القانوني للدولة، إلا أن تطبيقهما يتغير في الواقع من حيث الأسلوب والمعنى، وهذا التغير يستتبع اختلاف المزايا الفنية لكل منهما، ومن هذه المزايا الفنية تظهر في الواقع استقلالية القانون الإداري وأصالته.^{١٢}

وتتمثل المزايا الفنية من خلال النظريات والمبادئ التي قام على أساسها القانون الإداري، باستنادها إلى نظرية السلطة العامة، وما تستتبع به الإدارة في مواجهة الأفراد من امتيازات والتزامات استثنائية غير مألوفة في علاقات القانون الخاص، كمبدأ التنفيذ المباشر، ونزع الملكية للمنفعة العامة، واستنادها كذلك إلى نظرية المرفق العام، وما ارتبط به من مفاهيم قانونية خاصة كالمصلحة العامة، والسلطة العامة.

ومثل هذا الأمر ظهر أثره على العديد من المفاهيم القانونية الخاصة التي تعّد من صميم موضوعات القانون الإداري، بحسبان أن هذا القانون هو قانون المرافق العامة، وما تبع ذلك من تبلور لمفاهيم ليس لها مثيل في القانون الخاص، أو في علاقات الأفراد بين بعضهم بعضاً.

وهذا كله إن دل إنما يدل على أصالة القانون الإداري، واستقلاليته، وتميّزه عن قواعد القانون الخاص. وتظهر هذه الاستقلالية والتميز والأصالة لقواعد القانون الإداري من خلال النظريات والمبادئ التي شكّلت أساسه، ونطاق تطبيقه، والتي سنتولى بيانها لاحقاً.^{١٣}

^{١٢} - د. عبد الله طه، المرجع السابق - ص ٩.

^{١٣} - لمزيد من التفصيل حول أصالة القانون الإداري، وتميّزه عن القانون الخاص، انظر على سبيل المثال باللغة الفرنسية:

المبحث الثاني

مصادر القانون الإداري

Les Sources du Droit Administratif

الأصل أن المصدر الوحيد للقواعد القانونية يتمثل في الإرادة العامة للأمة، أو الشعب، وبعبارة أدق في إرادة السلطة التي تعبّر عن إرادة الدولة، إذ إن القانون في جوهره يتجسد في التعبير عن إرادة الدولة، أي في التعبير عن الإرادة العامة للأمة أو الشعب. إلا أن أساليب التعبير عن إرادة الدولة ليست واحدة، فهي تختلف باختلاف السلطات العامة التي يعهد إليها بالتعبير عن هذه الإرادة. ومن هنا فقد جرى التفريق بين مصادر القواعد القانونية، والتميز بين المصادر الرسمية والمصادر التفسيرية. كما أن المصادر قد تكون تاريخية أو اجتماعية.

وفي بيان مصادر القانون الإداري نكتفي باستعراض المصادر الرسمية والتفسيرية. وتتبع أهمية المصادر الرسمية من كونها تبين الأصل الرسمي

J. M. Auby et R. Ducos- Ader, Grands services publics et entreprises nationales, PUF (Thémis), 2 vol. T. 1- 2 e éd, 1975.

J. B. Auby et H. Périnet- Marquet, Droit de l'urbanisme et de la construction, Montchrestien (Précis Domat), 4 e éd, 1995.

F. Moderne et H. Charles, Code de l'urbanisme, Dalloze, 1992.

J. Lamarque, Droit de la protection de la nature et de l'environnement, LGDJ, 1973.

G. J. Guglielmi, La notion d'administration publique dans la théorie juridique française de la Révolution à l'arrêt Cadot, (1789- 1889), LGDJ, 1991.

B. Jeanneau, Droit des services publics, Masson, 1989.

Rivéro (Jean), Droit Administratif, op. cit.

Jean Rivéro, Droit administratif, op. cit.

F. P. Benoit, Le droit administrative français, op. cit.

Rivéro, Exile- t- il- un crière du droit administratif?, op. cit.

J. Rivéro, Droit administratif, op. cit.

G. Vedel, Les bases constitutionnelles du droit administratif, op. cit.

C. Eisenmann, Définition du droit administratif, op. cit.

René Chapus, Droit administratif général, op. cit.

C. Debbasch, Le droit administratif, op. cit.

J. Chevallier, Le droit administratif, op. cit.

F. P. Benoit, Le droit administratif français, op. cit.

للقاعدة القانونية، فهي الطريق الرسمي الذي تدر به قاعدة السلوك الاجتماعي كي تدخل في عداد قواعد القانون الوضعي، أو هي الأصل الرسمي للقاعدة القانونية الذي يمنحها القوة القانونية¹¹.

والمصادر الرسمية في مجال القانون الإداري تسهم بصورة مباشرة في خلق القاعدة القانونية، وتكوينها، وهي تتمثل بشكل عام في القواعد الدستورية والتشريعية، والعرف الإداري، والقضاء الإداري بما يكشفه من مبادئ قانونية عامة.

وتختلف المصادر الرسمية من حيث ترتيبها في القوة الإلزامية التي تتمتع بها، وتختلف كذلك من تشريع إلى آخر. وعلى سبيل المثال، في القانون الجزائي، وحيث إن القاعدة السائدة هي: "لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون"، فإن التشريع يعد المصدر الرسمي له، ولا دور للعرف فيه، أما في القانون المدني والقانون التجاري والقانون الإداري، فإن العرف يلعب دوراً مهماً في تكوين القواعد القانونية.

غير أنه في مجال القانون الإداري نجد أن الدور المرموق فيه هو للقضاء الإداري الذي يعد قضاءً إنشائياً، وهو المصدر الأهم بعد التشريع، إذ إن القاضي الإداري يلعب دوراً إنشائياً في خلق قواعد، فنتيجة للظروف التي نشأ فيها القانون الإداري خلق القضاء الإداري المبادئ القانونية العامة التي تعد من المصادر الرسمية للقانون الإداري.

أما المصادر التفسيرية فتتمثل في دور القضاء (القسم الاستشاري)، ودور الجهات الرسمية والفقهاء في تفسير القواعد القانونية، وهي لا تسهم في خلق القاعدة القانونية بل في تفسيرها، وبيان مضمونها، ومن ثم فهي ليس لها القوة الإلزامية التي تتمتع بها المصادر الرسمية.

وعليه سنبحث في المصادر الرسمية للقانون الإداري، ثم نستعرض المصادر التفسيرية¹².

¹¹ - حول مصادر القانون الإداري انظر بيلغة الفرنسية:

O. Schrameck: Droit administratif et droit constitutionnel, AJ Juin 1995, P. 34.

T. Larzul: Les mutations des sources du droit administratif, L'Hermès/ 1994.

M. Deguergue: Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit de la responsabilité administrative, LGDJ, 1994.

المطلب الأول

المصادر الرسمية

تتمثل المصادر الرسمية في الدستور، والتشريع، وأحكام القضاء الإداري، والمبادئ العامة للقانون، والعرف الإداري، وهو ما سنبينه من خلال الآتي:^{٦٥}

أولاً- الدستور:

La Constitution

يتجسد التشريع الدستوري بنصوص الدستور، ومقدمته، إضافة إلى إعلانات الحقوق والحريات التي تنصّر الوثيقة الدستورية.

ويعدّ الدستور أسمى المصادر القانونية وأعلاها، وهو: "مجموعة القواعد التي تبين نظام الحكم في الدولة، وشكله، وتحدد السلطات العامة فيها،

J. V. Chérot: Les rapports du droit civil et droit constitutionnel. Rev. fr. de droit const. 1991. P. 439.

T. Fortakis: Conceptualisme et empirisme en droit administratif français. LGDJ. 1987.

G. Teboul: La coutume, source formelle de droit en droit administratif. Rev. Droits. 1986. N. 3. P.

J. Le Catvez: Les principes constitutionnels du droit pénal. JCP. 1985. I. N. 3198.

J. M. Auby: Sur l'étude de la hiérarchie des normes en droit public. Eléments de problématique, Mélanges Pelloux, 1980. P. 21.

C. Debbasch: Les sources du droit administratif. Permanence et novation. D. 1971. P. 255.

G. Morange: La hiérarchie des textes dans la Constitution de 1958. D. 1959. P. 21.

وباللغة العربية انظر مثلاً:

د. زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن - مرجع سبق ذكره ص ١٥.

د. عبد الإله الخاني- المرجع السابق- ص ٨٩.

د. صلاح الدين فوزي- المرجع السابق- ص ٨.

^{٦٥} - كما تدخل المعاهدات الدولية النافذة ضمن المصادر المكتوبة للقانون الإداري، ويتعين على الإدارة العامة الالتزام بما جاء فيها من نصوص. وتختلف طبيعة المعاهدات الدولية من دولة إلى أخرى، ففي سورية نتقدم على القانون، وفي مصر لها قوة القانون، وفي فرنسا يكون للمعاهدات الدولية المصادق عليها قيمة قانونية أعلى من تلك المقررة للقانون العادي، وعليه فإن القضاء الإداري له الحق في مراجعة مشروعية قرار إداري يتضمن انتهاكاً لحكم ورد في معاهدة دولية.

"Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur application, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie". Art. No (55) de la Constitution Française de 1958.

Voire:

C.E. Le 30 Mai 1952. Dame Kirkwood. R.D.P. 1952. P. 781.

C.E. Le 13 Juillet 1965. Ste Navigator. A.H.D.A. 1965. P. 477.

وتبين اختصاصاتها، ووظائفها، وتضع القيود والضوابط النازمة لنشاطها، وتقرر الحقوق والحريات العامة، وضماتها الدستورية^{٦٦}.

وتسمو القواعد الدستورية على غيرها من القواعد القانونية في الدولة، كونها قواعد تأسيسية إنشائية، صادرة عن سلطة خاصة هي السلطة التأسيسية الأصلية، أو عن السلطة المنشأة المختصة بتعديل القواعد الدستورية، ومن ثم فهي تمثل المقام الأعلى في سلم تدرج القواعد القانونية، وعلى جميع السلطات والأفراد، احترامها والنزول على مقتضاها^{٦٧}.

وقواعد القانون الإداري تتضمنها بعض النصوص الدستورية التي تعدّ مصدراً للقانون الإداري^{٦٨}، كالنصوص المتعلقة بتحديد المبادئ الأساسية في تنظيم الإدارة المحلية^{٦٩}، وتلك المتعلقة بتحديد اختصاصات وسلطات الدولة التشريعية، والتنفيذية، والأحكام المتعلقة برئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، والوزراء^{٧٠}. وفيما يتعلق بالقوة القانونية لمقدمة الدستور، وبصرف النظر عن الجدل الفقهي الذي ثار حولها^{٧١} فقد حسم الدستور السوري الصادر في ٢٠١٢/٢/٢٧

^{٦٦} - من الاجتهادات القضائية المتعلقة بالدستور كمصدر للقانون الإداري، انظر مثلاً من اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي:

C.E. Ass. 11 Mars 1994. SA La Cinq. P. 117.

C.E. 17 Mai 1991. Quintin. RDP. 1991. P. 1429.

C.E. Ass. 20 Décembre 1985. SA Etabl. Outiers. P. 382.

C.E. 21 Novembre 1973. Soc. Papeteries de Gascogne. P. 654.

C.E. Ass. 3 février 1967.

C.E. Sect. 10 Juillet 1954. Fédérat. Des conseils de parents d'élèves. P. 449.

^{٦٧} - انظر:

د. محمد فؤاد مهنا: "مبادئ أحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية". عام ١٩٧٣ - ص ٥٤.

د. ماجد راجب الحلوق: "القضاء الإداري". الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية. عام ١٩٨٥ - ص ٢٦.

^{٦٨} - Detragiache: Des prescriptions de nature réglementaire correctionnellement sanctionnées. AJ. 1978. P. 411.

^{٦٩} - المادتان (١٣٠) و (١٣١) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٧٠} - الباب الثالث - الفصلين (١) و (٢) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٧١} - "La question de la valeur juridique du préambule de la Constitution de 1958 a pris la suite de celle qui s'était posée à propos du préambule de la Constitution de 1946. Cette dernière question avait reçu, de la part des juridictions administratives et judiciaires, la réponse affirmative qui s'imposait à l'évidence, du seul fait que l'article 81 de la Constitution de 1946 assurait à tous les nationaux français et ressortissants de l'Union française la jouissance des droits libertés garantis par le préambule de la présente Constitution". V: Chapus: Droit administratif général, op. cit. P. 36.

موقفه من المقدمة، بالنص على أن: "تعدّ مقدمة هذا الدستور جزءاً لا يتجزأ منه".^{٧٢}

أما بالنسبة إلى إعلانات الحقوق والحريات العامة فقد ثار الجدل أيضاً بشأن القوة الملزمة لها، وهي حسب الرأي الراجح في الفقه والقضاء الدستوري تتمتع بالقيمة الدستورية التي للوثيقة الدستورية.^{٧٣}

وقد صدر إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي بتاريخ ١٧٨٩/٨/٢٦، وحسبما قضى به المجلس الدستوري الفرنسي فإن لإعلانات حقوق الإنسان قيمة دستورية وقانونية خاصة، وذلك في حكمه الصادر بتاريخ ١٩٧١/٧/١٦ حول حرية تكوين الجمعيات *Liberté d'association*.

وكذلك الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ إن المحكمة العليا الأمريكية تتأكد من عدم مخالفة التشريعات العادية لإعلانات الحقوق الأمريكية الصادرة في ١٧٧٦/٧/٤، وتحديدًا التعديلات العشرة الأولى التي أدخلت على الدستور عام ١٧٩١، وعدّت في منزلة إعلان للحقوق.

أما الدستور السوري فقد نصّ على الحقوق والحريات وسيادة القانون في الباب الثاني منه،^{٧٤} ومن ثم فهي تشكل قيدا في الالتزام بالمشروعية القانونية في الدولة، إذ تعدّ المشروعات من المصادر الرسمية الحقيقية لدولة القانون، ويعني بها القانون الإداري كما يعني بها القانون الدستوري.

ثانياً- التشريع:

La Loi

يقصد بالتشريع العادي بمعناه الضيق: "كل قاعدة قانونية عامة مجردة، تصدر عن السلطة المختصة بسنّ القوانين، وفقاً لأحكام الدستور وإجراءات التشريع".^{٧٥}

^{٧٢} - المادة (١٥١) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
^{٧٣} - ومن أمثلة ذلك: إعلان حقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة عام ١٩٤٨، والميثاقان الدوليان للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وللحقوق المدنية والسياسية الصادران عام ١٩٦٦.
^{٧٤} - المواد من (٣٣) إلى (٥٤) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
^{٧٥} - د. عبد الإله الخاني- المرجع السابق- ص ١٢٤.

والتشريع بمعناه العام يُقصد به: "كل قاعدة عامة مجردة أياً كان مصدرها"، سواء تمثلت هذه القاعدة في نصوص دستورية، أو قانونية، أو لائحية (الأنظمة).

ومن حيث المبدأ في التشريع، تختص الهيئة التشريعية في الدولة بحكم الدستور بوضع (إقرار) القوانين العامة التي توضح سياسة الدولة الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية.

ونأتي وظيفة الهيئة التشريعية بوضع القوانين من كونها تجسّد مبدأ السيادة الشعبية، وتضمّ ممثلي الإرادة الشعبية.

ويأتي التشريع العادي في سلم تدرّج القواعد القانونية في الدولة في المرتبة الثانية بعد الدستور، وهذا يؤدي إلى ضرورة أن تتفق التشريعات العادية مع القواعد الدستورية، وإلا عدّ التشريع الذي يخالف الدستور غير دستوري.

ومن منطلق مبدأ خضوع القاعدة التشريعية الأدنى إلى القاعدة التشريعية الأعلى، يجب خضوع القاعدة التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية، أي "القانون"، إلى القاعدة الدستورية، وخضوع ما يصدر عن السلطة التنفيذية من لوائح أو أنظمة إلى القواعد القانونية الأعلى، أي للقواعد الدستورية والقواعد التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية.^{٧٦}

وإكون التشريعات قواعد قانونية عامة مجردة، وبغض النظر عن مصدرها، فهي تتسم بالوضوح، والتحديد، كونها مقننة، ومكتوبة، وتتمتع بالحجية المطلقة أمام المحاكم، شريطة اتفاقها مع مبدأ تدرّج القواعد القانونية. وفي سورية فإن التشريعات العادية تضعها السلطة المختصة دستورياً بممارسة الوظيفة التشريعية، ونقصد بذلك مجلس الشعب، حيث يتولّى بموجب المادة (٧٥) من الدستور سلطة إقرار القوانين.

وفي نطاق القانون الإداري تعدّ التشريعات ذات طابع إداري عندما تتعلق أو تعالج موضوعات تتصل بالقانون الإداري، كموضوعات الوظيفة العامة، أو الإدارة المحلية، أو المؤسسات العامة...

^{٧٦} - د. ماجد راجب الحلو - المرجع السابق - ص ٣١.

وكذلك التشريعات الأخرى إذا كانت تتضمن في أحكامها قواعد وأحكام ذات طابع إداري، كالقواعد المتعلقة بالمال العام، والشخصية المعنوية في القانون المدني، أو القواعد المتعلقة بالموظفين، والتي تضمنها القانون الجزائي.

ثالثاً- التشريعات الفرعية (التشريعات الحكومية) اللوائح أو الأنظمة:

يقصد بالتشريع الفرعي اللوائح أو الأنظمة التي تصدر عن السلطة التنفيذية بحسبانها سلطة إدارية، وتتضمن قواعد عامة مجردة تنظم وضعاً إدارياً معيناً، استناداً إلى صلاحياتها الدستورية والتشريعية.^{٧٧}

وبمعنى آخر فإن اللوائح أو الأنظمة هي عبارة عن صكوك ذات طابع إداري، تتضمن قواعد قانونية عامة غير شخصية، وتصدر عن رئيس الجمهورية إما ضمن حدود اختصاصاته، وإما لاستكمال الأحكام القانونية بأحكام أخرى تفصيلية بهدف تطبيق أحكام القانون وتنفيذها.^{٧٨}

أما القانون بوصفه تشريعاً عادياً فيصدر عن السلطة التشريعية المختصة بسن القوانين، فهو لا يستطيع أن يعالج الروابط والعلاقات الإدارية كافة، ومن ثم يكفي بوضع الأسس العامة لبعض هذه العلاقات، تاركاً للسلطة التنفيذية مهمة استكمال النقص ووضع التفصيلات والجزئيات اللازمة لحكم هذه العلاقات والروابط عن طريق إصدار الأنظمة اللازمة لذلك.^{٧٩}

وعلى هذا الأساس يمكن أن نلاحظ أن اللوائح أو الأنظمة بحسبانها تحكم مختلف النواحي الإدارية، فهي لا يكاد يدركها الحصر، ومن الصعوبة بمكان البحث فيها، والإحاطة بها.

وهذا الأمر يستدعي منا أن نحدد نطاق كل من القانون واللوائح، والعلاقة بينهما، كونهما يتضمنان قواعد عامة مجردة غير شخصية.^{٨٠}

^{٧٧} - "La loi est l'acte élaboré par l'organe législatif, Le règlement est l'acte à portée générale par une autorité exécutive. La distinction tient donc à l'autorité d'où l'acte émane". Cit. Jean Rivero: Droit administratif. Huitième édition. Dalloze. 1977. P. 55.

^{٧٨} - د. محمد مير علي خوري: القضاء الإداري ومجلس الدولة" ج (١) - منشورات جامعة عين شمس - ص ٣٠.

^{٧٩} - M. Waline: Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la Constitution de 1958. R.D.P. 1950. P. 701.

^{٨٠} - د. السيد محمد مدني: "القانون الإداري الليبي"، القاهرة - دار النهضة العربية - عام ١٩٦٥ - ص ٣٩٢.

أ- نطاق كل من القانون واللائحة:

تعدّ اللوائح أو الأنظمة من حيث الشكل في منزلة قرارات إدارية تنظيمية تصدر عن السلطة الإدارية المختصة ممثلة برئيس الجمهورية، وتتضمن قواعد عامة مجردة غير شخصية، وهي على هذا الأساس تخضع كبقية القرارات الإدارية إلى رقابة القضاء الإداري من أجل ضمان احترامها لمبدأ المشروعية القانونية، أي لضمان اتفاقها واحكام القانون.^{٨١}

ومن الناحية الموضوعية تعدّ اللوائح أو الأنظمة قرارات إدارية تنظيمية، لأنها تتضمن قواعد عامة مجردة غير شخصية، تطبق على الأفراد أو فئة منهم من دون تحديد لذواتهم أو لشخص المخاطب منهم، وهي بعكس القرارات الإدارية الفردية التي تخاطب فرداً أو أفراداً محددين بذواتهم وأشخاصهم.

ويمكن القول إن الفروق بين التشريع العادي والتشريعات الفرعية، تكمن في النواحي الآتية:

التشريع الفرعي	التشريع العادي
يصدر عن السلطة التنفيذية.	يصدر عن السلطة التشريعية.
أدنى مرتبة من التشريع العادي.	أعلى مرتبة من التشريع الفرعي.
لا يجوز أن يخالف التشريع العادي.	يمكن أن يعدل أو يلغى التشريع الفرعي.
ليس للائحة أن تتدخل في المجال المحجوز للقانون، فالسلطة التنظيمية عند ممارسة حقها في وضع اللوائح تكون مقيدة بحدود النصوص الدستورية، والقوانين والعرف الدستوري.	للمشرع أن يصدر ما يشاء من القواعد القانونية، ويفرض ما يشاء من القيود على الأفراد، ولكن بمراعاة احترام النص الدستوري، وعدم تجاوزه، أو الخروج عليه.

^{٨١} - د. سليمان محمد الدماوي: "النظرية العامة لقرارات الإدارة - دراسة مقارنة"، الطبعة (٦) - مطبعة جامعة عين شمس - عام ١٩٩١ - ص ٤٦٠.

ب- الوضع التقليدي لنطاق كل من القانون واللائحة في فرنسا:

في ظل الوضع التقليدي الذي يعود إلى ما قبل صدور دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨، كان مجال القانون يتسم بالاتساع والإطلاق، إذ كان يستطيع أن ينظم ما يشاء من المسائل والموضوعات، وأن يتدخل في أي مجال من المجالات، ولم يكن هناك مجالاً من المجالات التي لا يمكن للقانون أن يتدخل فيها. وبمعنى آخر، كان هناك مجالات محجوزة ومحددة للقانون، وليس للأنظمة أو اللوائح أن تطرقها، أو تتدخل فيها، كمسائل الموازنة، والضرائب، والقروض العامة، والجنسية، والأهلية، وغيرها من المسائل التي ينص عليها الدستور.

من جهة ثانية، في ظل الوضع التقليدي لم يكن هناك ما يمنع المشرع من تنظيم أي مسألة من المسائل، إذ كان يستطيع أن يقرر لها ما يشاء من القواعد القانونية مادام ما يقرره لا يخالف أحكام الدستور، حتى لو كانت من مجالات اللوائح.^{٨٢}

مع ذلك، فقد تغير هذا الوضع في فرنسا في ظل دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨.

ج- نطاق كل من القانون واللائحة في ظل الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨:

بصدور الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ تغير الوضع التقليدي في فرنسا فيما يتعلق بنطاق كل من القانون واللائحة، إذ تولى الدستور توزيع الوظيفة التشريعية بين كل من البرلمان والسلطة التنفيذية، وأصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في التشريع، وأصبح اختصاص البرلمان هو الاستثناء، أي محدد على سبيل الحصر.^{٨٣}

^{٨٢} - René Chapus: Droit administratif général, op. cit., P. 53.

^{٨٣} - حول نطاق كل من القانون واللائحة انظر:

G. Knaub: Le Conseil constitutionnel. Rev. Pouvoirs, 1980, P. 35.

A. H. Mesnard: Dix années de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de repartition des compétences législatives et réglementaires. AJ, 1970, P. 260.

J. Groux: Les domaines respectifs de la loi et du règlement d'après la Constitution de 1958. Doc. Frée, 1963.

M. Waline: La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la repartition des matières entre la loi et le règlement. RDP, 1960, P. 1011.

وهذا يستفاد مما نصّ عليه الدستور في المادتين (٣٤) و(٣٧)، إذ حددت المادة (٣٤) اختصاص البرلمان التشريعي على سبيل الحصر، ونصّت على أن القانون يحدد القواعد المتعلقة بالمسائل الآتية:^{٨٤}

L. Hamon: Les domaines de la loi et du règlement à recherche d'une frontière. D. 1960. P. 253.

^{٨٤} - بموجب التعديل الدستوري الذي تمّ بالقانون الدستوري رقم (٧٢٤-٢٠٠٨) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٣.

Art: (34)

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ; 31 mars 2011.
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

- الحقوق المدنية، والضمانات الأساسية للمواطنين لممارسة الحريات العامة، والواجبات التي تفرضها مقتضيات الدفاع الوطني على المواطنين في أشخاصهم، وأموالهم.
 - الجنسية، وحالة الأشخاص، وأهليتهم، والنظم المالية للزواج، والتركات، والتبرعات.
 - تحديد الجرائم، والعقوبات المقررة لها، والإجراءات الجنائية، والعفو العام، وإنشاء قواعد جديدة للتقاضي، ونظام القضاء.
 - الضرائب، ومقدارها، وطرق تحصيلها، ونظام إصدار النقد.
- كما يحدد القانون كذلك القواعد المتعلقة بنظام الانتخاب الخاص بالمجالس البرلمانية، والمجالس المحلية، والسلطات التي تمثل الفرنسيين المقيمين خارج فرنسا، وشروط ممارسة النيابة الانتخابية، والوظائف الانتخابية لأعضاء المجالس التقريرية للوحدات المحلية، والضمانات الأساسية لموظفي الدولة المدنيين والعسكريين، وتأسيس المشروعات، ونقل ملكيتها من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

Art: (34-1)

Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique.

Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard.

Art: (38)

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

ويحدد القانون المبادئ الأساسية التي تخصّ التنظيم العام للدفاع الوطني، وإدارة الهيئات المحلية، واختصاصاتها، ومواردها، والتعليم، والحفاظ على البيئة، ونظام الملكية، والحقوق العينية، والالتزامات المدنية والتجارية، وحقوق العمل، والحقوق النقابية، والضمان الاجتماعي.

كما تحدد القوانين المالية موارد الدولة، وأعبائها، بالشروط وفي الحدود التي يبيّنها قانون أساسي. وتحدد القوانين التخطيطية أهداف النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة.

بالإضافة إلى ما حدّدته المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي من اختصاصات للبرلمان على سبيل الحصر هناك مواد أخرى ضيّقت من الوظيفة التشريعية للبرلمان، ومن ذلك المادة (٤٠)، إذ نصّت على أنه لا تقبل الاقتراحات بقوانين، ولا التعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إذا كان يترتب على الموافقة عليها تخفيضاً للإيرادات العامة، أو زيادة في النفقات العامة.^{٨٥}

كما أنه ليس للجان البرلمانية الحق في أن تتدخل في أمر تخفيض الموازنة وتوزيعها على الأبواب المختلفة، فهذا الحق قاصر على الحكومة وحدها.

ومن ذلك أيضاً ما نصّت عليه المادة (٤٧) من الدستور التي قررت أنه إذا لم يتخذ البرلمان قراراً بخصوص مشروع الموازنة في مدى سبعة أيام من تاريخ إحالة المشروع عليه فإنه يحق للحكومة أن تصدر أو تنشر مشروع الموازنة بواسطة "أمر" *Demande* يوضع موضع التنفيذ، وهذا على حساب اختصاص البرلمان في إقرار الموازنة.^{٨٦}

^{٨٥} - Art: (40)

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique

^{٨٦} - Art: (47)

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

وقد أعطت المادة (١١) من الدستور الحق لرئيس الجمهورية في استفتاء الشعب على مشروعات قوانين تتعلق بتنظيم السلطات العامة، أو بإصلاحات السياسة الاقتصادية والاجتماعية، أو البيئية، والمرافق العامة التي تتعلق بها، أو ترخيص التصديق على معاهدة، من دون أن تكون متعارضة مع الدستور، ويكون لها تأثير على سير المؤسسات.

ويتم طرح هذه المشروعات من قبل رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الحكومة في أثناء دورات انعقاد البرلمان، أو بناءً على اقتراح مشترك من المجلسين النيابيين (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) بناءً على اقتراح خمس أعضاء البرلمان، يؤيده عشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية. وتأخذ

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

Art: (47-1)

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en oeuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

Art: (47-2)

La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

هذه المبادرة شكل اقتراح بقانون، ولا يكون موضوعها إلغاء أحكام قانونية منشورة منذ أقل من سنة. وتقضي المادة المعدلة أنه عندما يسفر الاستفتاء عن الموافقة على المشروع يصدره رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان نتائج الاستفتاء، أي من دون حاجة إلى إقرار البرلمان لها، وعلى هذا كانا أمام قوانين صادرة عن رئيس الجمهورية من دون إقرار البرلمان لها.

د- اتساع نطاق اللائحة وفق المادة (٣٧) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨:

نصت المادة (٣٧) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على أن المسائل التي لا تدخل في نطاق القانون، أي التي لا تدخل في اختصاص البرلمان، يكون لها الصفة اللائحية، ويكون للسلطة التنفيذية أن تصدر في باقي المسائل لوائح تسمى "اللوائح المستقلة".

وبالنسبة إلى النصوص التي تصدر بعد نفاذ الدستور فإنه لا يمكن تعديلها بمرسوم إلا إذا أعلن المجلس الدستوري أن لها الصفة التنظيمية. وعليه فقد أصبح للسلطة التنفيذية بموجب الدستور الحق في أن تشزع بموجب هذه اللوائح في جميع المسائل، عدا تلك المحجوزة دستورياً للبرلمان.

ضمانات عدم تعدي البرلمان على نطاق اللائحة في فرنسا:

حرص المشرع الدستوري على ضمان عدم اعتداء البرلمان على نطاق اللائحة، فقرر وسائل عدة للمحافظة على مجال اللائحة، منها:

(١) للحكومة حق الدفع بعدم القبول: وفقاً لنص المادة (٤١) من الدستور الفرنسي إذا ظهر في أثناء الإجراءات التشريعية أن اقتراحاً أو تعديلاً يخرج عن المجال المحدد للقانون، أو يخالف التفويض الممنوح بموجب المادة (٣٨) من الدستور، ويدخل في مجال اللائحة، فللحكومة، أو لرئيس المجلس المعني، الدفع بعدم قبوله. وفي حال الخلاف بين الحكومة ورئيس المجلس النيابي المنظور الاقتراح أو التعديل أمامه، يحال الخلاف بناءً على طلب أي من الطرفين إلى المجلس الدستوري الذي يبت فيه خلال ثمانية أيام.

(٢) الطعن في دستورية القوانين التي أقرها البرلمان (أي قبل إصدارها) في غير المجال المحدد له: إذا كانت القوانين التي أقرها البرلمان تخرج عن المجال المحدد له دستورياً، فإن لرئيس الجمهورية، أو

الوزير الأول، أو رئيس الجمعية الوطنية، أو رئيس مجلس الشيوخ، أو ستين نائباً، أو ستين شيخاً، أن يطعن أمام المجلس الدستوري في دستورية هذه القوانين قبل إصدارها.^{٨٧}

وإذا قرر المجلس الدستوري عدم دستورية هذه القوانين لمخالفتها المجال الذي حدده الدستور للبرلمان استحال إصدارها، فقرارات المجلس الدستوري من القرارات النهائية والملزمة لجميع السلطات العامة، ولا يجوز الطعن فيها بأي وجه من أوجه الطعن. ويضاف إلى ذلك الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين بموجب التعديل الدستوري الذي أدخل على الدستور في عام ٢٠٠٨، وقضى بممارسة هذه الرقابة بدءاً من أول عام ٢٠١٠.

(٣) السلطة التنفيذية إمكانية تعديل القوانين التي يكون لها الصفة اللائحية بمراسيم تصدر عنها، ولكن شريطة أن يقرر المجلس الدستوري الصفة اللائحية لهذه القوانين قبل التعديل: قد يقرّ البرلمان قوانين في غير المجال المحدد له دستورياً، ولا تعترض الحكومة على ذلك، أو لا تسلك طريق الطعن أمام المجلس

^{٨٧} - المادة (٦١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

Art: (61)

Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

Art: (61-1)

Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

الدستوري، في مثل هذه الحالة تستطيع الحكومة أن تلجأ إلى تعديل القانون الذي صدر عن البرلمان في غير النطاق المحدد له في الدستور إذا ما كان لهذا القانون الصفة اللانحوية، وذلك بمرسوم يصدر عنها. ولكن يشترط هنا أن يقرّ المجلس الدستوري الصفة اللانحوية للقانون المراد تعديله حتى تستطيع الحكومة أن تلجأ إلى التعديل، وهذا بالطبع قبل إجراء التعديل من قبلها.

هـ- نطاق القانون واللائحة في سورية:

يقضي المبدأ العام في سورية، كما هو حال الوضع التقليدي، ألا تخالف اللائحة أو المرسوم القانون، بحسبان أن القانون هو التشريع الأصلي، ويتسم وفق ما هو مقرر دستورياً بالسمو على اللائحة التي تعدّ تشريعاً ثانوياً، فتخضع بذلك إلى أحكام القانون.

وكما هو حال الوضع التقليدي لنطاق القانون واللائحة، فإن نطاق القانون، يتسم بالإطلاق، أي بالقدرة على التشريع في أي مجال من المجالات، أما اللائحة فتكون لنطاقها محصوراً في مجال محدد، ولا تتجاوزه.

وينبثق عن ذلك الآتي:

(١) لمجلس الشعب أن يقرّ ما يشاء من القوانين، وينظّم ما يشاء من الموضوعات والمسائل، ولا يمكن منعه من التشريع في نطاق طالما أنه ملتزم بأحكام الدستور.

(٢) يستطيع مجلس الشعب أن يتصدّى إلى المسائل التي عالجتها اللائحة، وينظّمها بقانون من جديد. وهذا يعني طالما أن العلاقة بين القانون واللائحة لم تتحدد كما هو الحال في فرنسا، فإن مجلس الشعب يستطيع أن ينظّم المسائل والموضوعات القانونية كافة من خلال تشريع عادي.

(٣) هناك موضوعات حسب الدستور تكون محجوزة إلى مجلس الشعب، ولا يمكن تنظيمها إلا بقانون، ومن ثم يتمتع على السلطة التنفيذية تنظيم هذه الموضوعات لأنها محجوزة أصلاً للبرلمان، ومحددة بالدستور. وتأتي الصيغة الدستورية في المسائل المحجوزة إلى البرلمان لتؤكد أن هذه المسألة أو تلك تعالج بمقتضى قانون، أو وفقاً

للقانون، أو حسب ما ينص عليه القانون، أو لا تنظم إلا بقانون، أو يصدر بها قانون.

وسوف نستعرض هذه الموضوعات عند حديثنا عن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في سورية.

ومن المتفق عليه أن الإدارة تصدر اللوائح الإدارية في الظروف العادية التي يستلزمها السير العادي والطبيعي للإدارة، ومن ثم فهي تعدّ من مستلزمات ممارسة الوظيفة الإدارية. ولكن هناك لوائح تصدر في حالات الضرورة، وهي "لوائح الضرورة"، و"لوائح التفويض"، و"لوائح الخطر الجسيم".

أما اللوائح التي نحن بصدد دراستها في الظروف العادية لعمل الإدارة فتتجلى في "اللوائح التنفيذية"، و"اللوائح التنظيمية" أو ما يطلق عليه "لوائح تنظيم المرافق العامة"، و"لوائح الضبط"، أو "لوائح البوليس".

وسنتولى دراسة هذه الأنواع من الأنظمة الإدارية تباعاً:

١- اللوائح التنفيذية (لوائح ضمان تنفيذ القانون):

Les Règlements d'exécution

يقصد بهذا النوع من اللوائح، أو الأنظمة، اللوائح التي تصدر لتنفيذ أحكام القانون، وتنظيم كيفية تطبيقه، ومن ثم فهي لا تنظم موضوعاً إدارياً جديداً، بل تكتفي بتفصيل أحكام القانون، وبيان كيفية تنفيذ قواعده. ويعدّ هذا النوع من اللوائح في منزلة صكوك ذات طابع إداري يصدرها رئيس الجمهورية بناءً على تفويض من الهيئة التشريعية بهدف تفسير أحكام القانون، أو تنفيذها.^{٨٨}

بمعنى آخر فإن البرلمان الذي يسنّ القوانين لا يهتم بتنظيم التفصيلات، وبيان الجزئيات، وإنما يكتفي عادة ببيان القواعد والمبادئ والأسس العامة، ويترك التفصيلات إلى السلطة التنفيذية لتتولى تنظيمها عن طريق مراسيم أو لوائح تسمى اللوائح التنفيذية، فتصدر اللائحة هنا لتنفيذ أحكام القانون، وتنصّ على الإجراءات الواجب اتباعها.^{٨٩}

ومن خلال السيرة الطويلة للعملية التشريعية بين البرلمان والحكومة نجد أن البرلمان وهو يضع القانون يهتم بأسهات المسائل، وكبرى الموضوعات،

^{٨٨} - د. السيد محمد مدني - المرجع السابق - ص ٣٩٥.

^{٨٩} - د. سليمان محمد الطمالي - النظرية العامة للقرارات الإدارية - مرجع سبق ذكره - ص ٤٧٣.

فيحدد المبادئ، والأسس، والقواعد، ويترك التفاصيل إلى الإدارة بما لديها من خبرات عملية ودراية فنية بحكم احتكاكها اليومي المستمر بالحياة العملية، واتصالها بالجمهور، ولسرعة البت في الأمور، بسبب طبيعة تكوينها التي تختلف عن تكوين السلطة التشريعية.^{٩٠}

وعلى هذا الأساس نجد السند الدستوري لاختصاص السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح من خلال النصّ على حقها في إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها، أو إعفاء من تنفيذها.^{٩١}

وفي فرنسا ميّز القانون الفرنسي بين نوعين اللوائح التنفيذية:

- النوع الأول: لوائح تخضع إلى إجراء شكلي، ويجب أخذ رأي مجلس الدولة قبل إصدارها، ويسمى هذا النوع "لوائح الإدارة العامة" *R.A.P.*
النوع الثاني: لوائح لا تخضع إلى مثل هذا الإجراء الشكلي، ويمكن إصدارها من دون حاجة إلى استشارة مجلس الدولة بشأنها.

ومما لا شك فيه أن النوع الأول من هذه اللوائح يسمو على اللوائح التي لا تخضع إلى رأي مجلس الدولة رغم صدورهما عن سلطة إدارية واحدة.

أما بشأن الاختصاص في إصدار هذه اللوائح فقد انتهى مع دستور ١٩٥٨ إلى منح رئيس الجمهورية سلطات واسعة في إصدارها، (سواء اللاتحجية أو الفردية)، مع الاحتفاظ للوزير الأول بجانب من الاختصاصات في إصدارها وفق المادة (٢١) من الدستور التي نصّت على أنه: "للوزير الأول أن يضمن تنفيذ القوانين، ويمارس سلطة إصدار اللوائح".^{٩٢}

^{٩٠} - رمضان محمد بطيخ، د. محمود أبو السعود حبيب: "النظرية العامة في التنظيم الإداري وتطبيقاتها في مصر"، منشورات جامعة عين شمس - عام ١٩٨٦ - ص ١٤٥.

^{٩١} - ومثل ذلك المادة (٢١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ وتعديلاته، والمادة (١٧٠) من الدستور المصري المعدل بتاريخ ٢٠١٤/١/١٨، والمادة (٨٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢، والمادة (٢) قانون العاملين الأساسي السوري رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤.

^{٩٢} - Art: (21)

Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. 31 mars 2011. Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

ومع ذلك، وعلى الرغم أن السلطة التنفيذية وهي قائمة على تنفيذ القانون تكون أكثر قدرة من السلطة التشريعية على تنظيم الجزئيات والتفصيلات عند إصدارها للمراسيم التنفيذية، وذلك بحكم ما لها من خبرة، وتوافر الجهاز الإداري لديها، فعليها عندما تصدر هذه اللوائح أن تلتزم حدود القانون الذي صدرت تنفيذاً له، فلا تتعدى حدوده، أو تخرج عن نطاقه، سواء بتعديل أحكامه، أو بالحذف منها، أو الإضافة إليها، أو الإعفاء من تنفيذ أحكامها، لأن كل ذلك يعدّ خروجاً من السلطة التنفيذية عن حدود وظيفتها الدستورية، واعتداء على السلطة التشريعية، الأمر الذي يخول المحاكم حق الامتناع عن تطبيق اللوائح المخالفة للقانون، كما أن للقضاء الإداري الحق بإلغائها والحكم بالتعويض عنها في حال الضرر، فالتعديل، أو الإضافة، أو الحذف، أو الإعفاء لا يكون إلا بقانون. وإصدار اللوائح أو المراسيم التنفيذية سلطة مقررّة لرئيس الجمهورية، ويجوز له أن يفوض غيره في إصدارها، حيث يستطيع أن يفوض أحد نوابه أو أحد الوزراء في إصدارها.^{١٣}

وقد أبان القضاء الإداري من جهته ضوابط إصدار اللوائح التنفيذية، فجاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري المصرية: "إن اللوائح التنفيذية يجوز صدورها من السلطة التنفيذية استناداً إلى النص الدستوري... وهي لوائح تستند إلى قوانين سنّتها السلطة التشريعية، وتقتصر على وضع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ هذه القوانين، ولا يجوز أن تزيد عليها شيئاً جديداً، أو أن تعدّل فيها، أو أن تعفي من تنفيذها، أو أن تعطل هذا التنفيذ، كما يجوز صدور هذه اللوائح من السلطة التنفيذية بإذن صريح من البرلمان، يشتمل عليه القانون الذي سنّه، ولا يعدو هذا الإذن الصريح أن يكون ترويضاً للإذن العام الذي تضمنه الدستور، فحكم اللوائح التنفيذية التي أذن البرلمان للسلطة التنفيذية في سنّها هو حكم اللوائح التنفيذية التي سنّها السلطة التنفيذية، وفقاً للإذن العام الذي تضمنه الدستور".^{١٤}

وعلى ضوء هذا الحكم، ومن خلال المسيرة الطويلة للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وما تمخّض عنها من تحديد العلاقة بين القانون والنظام،

^{١٣} - جاء في المادة (١٤٤) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ على أنه يجوز للقانون أن يعين من يصدر القرارات اللازمة للتنفيذ.

^{١٤} - حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم (٩٩) - السنة (٢) - ق. تاريخ ١٨/٤/١٩٥١.

نجد أن حق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ أحكام القانون مكرس دستورياً ومستمد بطبيعته من أحكام الدستور.^{١٥}

أما في سورية فيمكن الاستناد إلى أحكام المادة (٨٣) من الدستور السوري التي تنص على أن: "يمارس رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور". كما يمكن الاستناد إلى أحكام قانون العاملين الأساسي رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤ المتعلقة بإحداث الجهات العامة في الدولة، إذ يتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الإداري بقانون، أما إحداث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي فيتم بمرسوم.

ويمكن القول إن الوضع الدستوري والقانوني فيما يتعلق بإصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ القوانين يقترب من الوضع الدستوري المصري، إذ لرئيس الجمهورية بمقتضى ممارسته السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء نيابة عن الشعب أن يصدر اللوائح التنظيمية التي تسمى لدينا "المراسيم التنظيمية"، وذلك بناءً على أحكام الدستور من جهة، وعلى تفويض من مجلس الشعب من جهة ثانية، وبهدف ينحصر في تفسير أحكام القانون، أو تنفيذها.^{١٦}

وكما هو الحال في مصر لا يشترط لدينا أن يتم تفويض لرئيس الجمهورية فقط، فقد تفوض الهيئة التشريعية الوزير المختص بذلك.^{١٧} ومع ذلك فإن إصدار اللوائح التنفيذية، أو التعليمات التنفيذية اللازمة لتنفيذ أحكام القانون، يخضع إلى ضوابط وتقيود تشكل حدوداً لممارسة السلطة التنظيمية، وهذه الحدود والضوابط هي الآتية:

١- يجب أن تكون ممارسة السلطة التنظيمية مرتبطة بنص تشريعي مسبق ونافذ، لأن المراسيم التنظيمية إنما تصدر لتفسير تشريع قائم، أو تنظيمه،

^{١٥} - من ذلك ما نصت عليه المادة (١٧٠) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ التي جاء فيها: "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعطيل أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذها". وبعد هذا النص تحولاً مهماً لجهة الهيئة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية، فأنيط الاختصاص برئيس مجلس الوزراء بموجب دستور ٢٠١٤، بينما كان الاختصاص في دستور ١٩٧١ ينعقد لرئيس الجمهورية وفقاً للمادة (٣٥).

^{١٦} - د. عبد الله طلبة، د. محمد الحسين، د. مهدي دوح: "المدخل إلى القانون الإداري"، منشورات جامعة دمشق، عام ٢٠٠٥، ص ١٤٨.

^{١٧} - من ذلك تفويض وزير الأشغال العامة في مصر بإصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ أحكام القانون المتعلقة بترع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو التحسين لعام ١٩٥٤. وفي سورية تفويض وزير المالية بإصدار التعليمات التنفيذية اللازمة لتنفيذ أحكام القانون (٢٤) المعدل لعام ٢٠٠٥ المتعلقة بالضرائب على العقارات.

ومن ثم ليس من الممكن صدور مرسوم تنظيمي في موضوع لم يتطرق له التشريع الناقد. أما الاستثناء الذي يرد على هذا القيد فهو ما يتعلق بمراسيم تنظيم المرافق العامة، ومراسيم لوائح الضبط الإداري.

٢- ليس للسلطة التنظيمية ممثلة برئيس الجمهورية أن تصدر مراسيم تنظيمية تتضمن فرض ضرائب جديدة، أو إحداث عقوبات جديدة، لأن هذه المسائل لا تنظم إلا بقانون، ومن ثم لا بد من احترام حدود الاختصاص في ممارسة السلطة التنظيمية، وعدم التجاوز على اختصاص الهيئة التشريعية.

٣- عند ممارسة السلطة التنظيمية لا بد من التقيد بمبدأ المشروعية القانونية الذي يقضي بضرورة احترام تسلسل القواعد القانونية، وخضوع القاعدة الأدنى إلى القاعدة الأعلى، ومن ثم خضوع الأنظمة أو اللوائح إلى الدستور، فالقانون، وهذه القيود تعد في الواقع ضمانات حقيقية لعدم تجاوز مبدأ الفصل بين السلطات، ولضمان احترام مبدأ المشروعية القانونية. أما في حال خرق مبدأ التدرج القانوني ومبدأ المشروعية القانونية فإن القضاء الإداري يكون الجهة القضائية المختصة بالنظر في مدى التزام واحترام الهيئة التنفيذية للمشروعية القانونية، ومدى تقيدها بضوابط ممارستها سلطاتها التنظيمية في إصدار اللوائح، أو الأنظمة.

٢- اللوائح التنظيمية (تنظيم المرافق العامة):

هذا النوع من اللوائح، أو الأنظمة، ليس بحاجة إلى تشريع مسبق، إذ يعد في منزلة التشريع الأصلي الذي تصدره السلطة التنفيذية، دونما حاجة إلى تشريع قائم، أو مسبق.^{١٨}

ويقصد بالمراسيم التنظيمية، أو اللوائح التنظيمية، اللوائح التي تصدر بقصد تنظيم المرافق العامة، وترتيبها، وتنسيق العمل في المصالح والإدارات الحكومية، إذ كلما دعت الحاجة إلى مثل هذا التنظيم قامت به الإدارة عن طريق اللوائح التنظيمية، ومن دون حاجة إلى استصدار تشريع بهذا الخصوص من البرلمان.

^{١٨} - د. رمضان محمد بطوخ، د. محمود أبو السعود حبيب- المرجع السابق- ص ٦٤٦.

وتستمد السلطة التنظيمية في مصر هذا الحق من الدستور صراحة، إذ تنص المادة (١٧١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها بعد موافقة مجلس الوزراء".^{١١}

أما في سورية فإن رئيس الجمهورية يستمد سلطته التنظيمية من اختصاصاته الدستورية الأصلية التي تمنحه سلطة السهر على احترام الدستور، والسير المنتظم للسلطات العامة.^{١٢}

وممارسة رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية بهدف تسيير مرافق الدولة بانتظام وأطراد واستمرار يعدّ أصلاً دستورياً مقررأ، ولا ضرورة فيها إلى تشريع مسبق.

ويستند هذا الأصل الدستوري في ممارسة رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية من أحكام المادتين (٩٦) و(٩٨) من دستور عام ٢٠١٢، فالمادة (٩٦) تقتضي أن: "يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة"، أما المادة (٩٨) فتدّصّ على أن: "يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برنامجه، السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها".

وعلى هذا فإن ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصاته التنظيمية يعدّ أصلاً دستورياً لا شبهة فيه، ويهدف إلى تنظيم العمل في المرافق العامة، وتأمين سيرها بشكل منتظم ومطرّد ومستمر.

٣- لوائح الضبط (لوائح البوليس):

Les Règlements de police

هي اللوائح التي تقوم الإدارة من خلالها بوضع القواعد القانونية اللازمة للمحافظة على النظام العام *Ordre public*، بعناصره المتعلقة بالمحافظة على الأمن العام، والصحة العامة، والسكنة العامة، والأداب العامة. وتتدخل الإدارة بهذا النوع من اللوائح لتقييد بعض الحقوق والحريات الفردية من أجل ضمان

^{١١} - د. عبد الإله الخاني- المرجع السابق- ص ١٢٨.

^{١٢} - المادة (٩٦) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

حفظ النظام العام، وصيانتها، شريطة أن يكون تدخل الإدارة في مضمار احترام لوائح الضبط للمشروعية القانونية، تحت رقابة القضاء.^{١٠١}

ومن أمثلة هذه اللوائح نذكر اللوائح الخاصة بالمرور، والمحلات الخطرة والمقلقة للراحة، والخاصة بمراقبة الأغذية، والمحافظة على الصحة العامة. وتتضمن هذه اللوائح العقوبات المناسبة لمن يخالفها.

وفيما يتعلق بممارسة رئيس الجمهورية في سورية لسلطته الضابطة، فهو يستمد هذا الحق من الدستور، ومن الأصول والمبادئ الدستورية للسلطات الدستورية العامة، من كونه الساهر على أمن الدولة، فله إصدار اللوائح الضابطة بمقتضى سلطته الخاصة كرئيس للسلطة التنفيذية، من دون نص في القانون، ومن دون ضرورة إلى وجود تشريع مسبق.^{١٠٢}

أما السلطات الإدارية الأخرى في سورية كرئيس مجلس الوزراء، والوزراء، والمحافظين ورؤساء البلديات، فليس لهم إصدار تدابير ضابطة عن طريق التنظيم، إلا إذا كان هناك نص قانوني يخولهم ذلك صراحة أو ضمناً. بينما في مصر نجد أن الدستور المصري لعام ٢٠١٤ قد منح رئيس مجلس الوزراء سلطة إصدار لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء من دون أن يذكر إمكانية تفويض هذه السلطة، أو إمكانية منحها إلى أحد أعضاء السلطة الإدارية الآخرين بمقتضى القانون. وعلى هذا فإن حق إصدار لوائح الضبط في مصر يقتصر منذ عام ٢٠١٤ على رئيس مجلس الوزراء وحده بعد موافقة مجلس الوزراء، لأنه -كما نرى- لو كان الدستور قد أراد إمكانية التفويض فيها، أو تعيين من يصدرها غير رئيس مجلس الوزراء لنص على ذلك، كما فعل في المادة (١٧٠) المتعلقة باللوائح التنفيذية. ولكن مع ذلك تستطيع السلطات الإدارية الأخرى أن تصدر قرارات إدارية فردية تطبيقاً لهذه اللوائح.^{١٠٣}

٤- لوائح الضرورة ولوائح التفويض.

من الملامح الرئيسية للتغيير الذي أتى به الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في مجال العلاقة بين القانون واللائحة هو ما جاء في المادة (٣٤) منه، إذ حددت على

^{١٠١} - د. السيد محمد مني - المرجع السابق - ص ٣٩٦.

^{١٠٢} - د. سليمان محمد المسماري - النظرية العامة للقرارات الإدارية - مرجع سبق ذكره - ص ٤٩١.

^{١٠٣} - د. محمد فؤاد عبد الباسط: "أعمال السلطة الإدارية"، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي - ص ٤٩.

سبيل الحصر الموضوعات الخاصة بالبرلمان والتي يتدخل لينظمها بقانون، وفيما خلا ذلك يكون من اختصاص السلطة اللانحائية. وعلى هذا الأساس في فرنسا وبعد أن كان التشريع من اختصاص البرلمان وحده، أصبح اختصاصه بعد عام ١٩٥٨ على سبيل الحصر، وغدت الحكومة صاحبة الاختصاص العام في التشريع، ومن ثم أصبحت اللانحة هي الأصل، والقانون هو الاستثناء. وعلى هذا الأساس يمكن للحكومة أن تصدر لوائح الضرورة واللوائح التفويضية.

(١) لوائح الضرورة:

Les Règlements de nécessité

لوائح الضرورة هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في ظروف استثنائية تجبرها على إصدارها بغية حماية النظام العام، وتأمين حسن سير المرافق العامة، وذلك إما لتعذر صدورها عن الهيئة التشريعية المختصة أصلاً بإصدارها، أو في غيبة البرلمان، أو لصدورها في غير فترات انعقاده، على أن تعرض على الهيئة التشريعية خلال مدة معينة كي تقرها.^{١٠٤}

وتصدر هذه اللوائح في الضرورة القصوى، أو خلال الفترة التي يكون فيها البرلمان منحللاً، وهناك ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، ويجب عرضها على البرلمان.^{١٠٥}

وفي سورية منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع في حال الضرورة بصريح النص، وما يصدره الرئيس يعد في منزلة التشريعات، وليس كما في مصر إذ تعد قراراتها لها قوة القانون.

وهي تسمى في سورية مراسيم تشريعية تستلزمها ظروف قاهرة حدثت في غيبة مجلس الشعب، فكان لا بد من تقييدها بشروط تضمن حسن تطبيقها.

وتنص المادة (١١٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها، إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحللاً.

^{١٠٤} - د. السيد محمد مدني- المرجع السابق- ص ٣٩٧

^{١٠٥} - د. سليمان محمد المملوكي- النظرية العامة للقرارات الإدارية- مرجع سبق ذكره- ص ٤٩٥.

وتعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له، وللمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على ألا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة، من دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يبلغها المجلس أو يعدلها عدت مقررّة حكماً.

وعلى هذا، لرئيس الجمهورية صلاحية إصدار تشريعات تعدّ سارية من تاريخ صدورها، وترتب جميع آثارها بدءاً من هذا التاريخ، إلا إذا رأى مجلس الشعب إلغاءها، فعندئذ لا يكون لهذا الإلغاء أي أثر رجعي.^{١٠٦}

(٢) لوائح التفويض:

اللوائح التفويضية هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من الهيئة التشريعية الممثلة بالبرلمان، وتصدر في موضوعات تدخل أصلاً في اختصاص المشرّع، فنقوم السلطة التشريعية بتفويض السلطة التنفيذية بإصدارها، كالتفويض في إصدار اللوائح الخاصة بإنشاء المؤسسات والهيئات والمصالح والشركات العامة وتنظيمها في ممارستها الاختصاصات ذات الطبيعة الاستراتيجية، وتحديد أهدافها واختصاصاتها.^{١٠٧}

وبمعنى آخر فإن اللوائح التفويضية هي اللوائح التي تفوض السلطة التشريعية بمقتضاها السلطة التنفيذية في أن تنظم بقرارات لها قوة القانون بعض المسائل التي لا يتناولها إلا التشريع، وذلك بمقتضى تفويض خاص.

وهذه اللوائح تعدّ في قوة القانون، وتصدر ليس فقط في غيبة البرلمان، بل تصدر عندما يكون منعقداً، ومن هنا كانت خطورتها.

^{١٠٦} - تنص المادة (١٥٦) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على أنه: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بانثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من أثر".

^{١٠٧} - د. سليمان محمد الطساوي- النظرية العامة للقرارات الإدارية- مرجع سبق ذكره- ص ٥٠٣.

وفي سورية لم يرد نص بخصوص التفويض. وفي مصر كان دستور عام ١٩٧١ قد نصّ على هذه اللوائح في المادة (١٠٨) منه، أما دستور عام ٢٠١٤ فلم يرد فيه نص عليها.^{١٠٨}

وفرانسا تصدر المراسيم التفويضية بمقتضى قرارات من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ويوقعها رئيس الجمهورية.

رابعا- القضاء:

La Jurisprudence

للقضاء الإداري أهمية كبرى في مجال القانون الإداري انطلاقاً من أن هذا القانون هو قانون قضائي. ويعود الفضل في نشأته وتطوّره إلى القضاء الإداري.^{١٠٩}

وفي الواقع فإن كلمة "القضاء" تستخدم في معان ثلاثة هي: المحاكم، وأحكام المحاكم، والاتجاه الذي تستقر عليه المحاكم في موضوع معين، أو المبادئ التي تستقر عليها الأحكام في اتجاه معين.^{١١٠}

والقاعدة المسلّم بها في هذا الصدد هي أن وظيفة القضاء تتمثّل في الفصل في الخصومات المعروضة عليه، من دون أن يكون له أي دور في خلق قواعد قانونية عامة التطبيق، فالقاضي يفصل في المنازعات المعروضة عليه على ضوء القواعد القانونية القائمة، ومن ثم يجب على القاضي ألا يضمّن حكمه قواعد قانونية ذات صفة تنظيمية أو لائحية.

وفي الواقع هذا هو المعنى الذي قصدته المادة (٥) من القانون المدني الفرنسي، وكذلك المادة (١٣٥١) منه التي جعلت أثر الحكم مقصوراً على أطراف القضية المعروضة على المحكمة، من دون أن يتعداه إلى غيرهم، وهذا توفيقاً لمبدأ قوة الشيء المقضي به في الحكم القضائي، أو القوة الملزمة للحكم القضائي في النزاع الذي صدر فيه الحكم.

^{١٠٨} - نصّت المادة (١٠١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على أن: "يتولّى مجلس النواب ملطعة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ومجلس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور". ويتضح لنا من هذا النص الدستوري الجديد إرادة المؤسس الدستوري ضرورة تولي مجلس النواب ملطعة التشريع، فلا يفوضها ولا يتنازل عنها إلى السلطة التنفيذية.

^{١٠٩} - د. عبد الإله الخالي- المرجع السابق- ص ١٢٩.

^{١١٠} - د. محمد مهر غني خيرى- القضاء الإداري ومجلس الدولة- مرجع سبق ذكره- ص ٤٣.

ويتضح من الواقع العملي في النظام اللاتيني أن القضاء الإداري في هذا النظام ليس قضاءً تطبيقياً كما هو حال القضاء العادي، وإنما هو قضاء إنشائي، يبتدع الحلول المناسبة للمنازعات الإدارية التي تعرض عليه، إذ غالباً ما تعترض القاضي الإداري مشكلة عدم وجود نصوص قانونية تحكم المنازعات المطروحة أمامه، فيضطر القاضي إلى ابتداع الحلول والقواعد المناسبة التي تحسم هذه المنازعات.

وتزداد أهمية هذا الدور بالنسبة إلى القاضي الإداري في أنه يبتدع الحلول والقواعد لروابط قانونية مغايرة للروابط والعلاقات القانونية القائمة بين الأفراد أنفسهم، إنه يبتدع الحلول والقواعد المناسبة للروابط والعلاقات القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تفسيرها وإدارتها للمرافق العامة وبين الأفراد. وفي خضم هذه الروابط والعلاقات القانونية تثار المشكلة في الحالة التي لا يجد فيها القاضي الإداري نصاً قانونياً يحكم النزاع المعروض أمامه، فيضطر إلى ابتداع القاعدة القانونية المناسبة التي يحسم بها النزاع، وتظهر أهمية دوره في صياغة مثل هذه القواعد القانونية من خلال استنباطه لها من المبادئ والقواعد القانونية العامة، أي من خلال إنشائها وابتداعها أصالة.¹¹¹

ومن مسؤوليات الدور الإنشائي للقاضي الإداري حداثنة القانون الإداري، وسرعة تطوره، وتحقيق التوازن بين الصالح العام والصالح الخاص، وكون هذا القانون من صنع القضاء الإداري ذاته.

وتبين من خلال الآتي أهم مسؤوليات الدور الإنشائي للقاضي الإداري:

١- حداثة القانون الإداري: وذلك بالمقارنة مع القوانين الأخرى، كالقانون المدني والتجاري اللذين تمتد جذورهما التاريخية إلى حقبة زمنية قديمة جداً.

٢- عدم تقنين القانون الإداري: إذ لا توجد مجموعة تشريعية تضم المبادئ والقواعد العامة التفصيلية للقانون الإداري، وجمعها في مجموعة واحدة يمكن الرجوع إليها.

¹¹¹ - د. ماجد راجب الطور - المرجع السابق - ص ٣٨.

٣- سرعة تطوّر القانون الإداري: نظراً لارتباطه بالحياة الإدارية التي تتسم بالتغيّر السريع وفقاً لمتطلبات التطوّر الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.

٤- القانون الإداري يستهدف تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وضرورة حماية حقوق الأفراد وحرياتهم: وتحقيق هذا التوازن لا بد أن يكون للقاضي الإداري القدرة القانونية على ابتكار المبادئ القانونية، أما لو تمّ تقنين هذا القانون فإن سلطة القاضي ستكون مقيدة إلى حد كبير، ما يجعلها غير قادرة على تحقيق هذا التوازن.

٥- القانون الإداري من صنع القضاء: لذلك كان لا بد للقضاء من أن ينهض بهذه المهمة من خلال وضع أسسه ونظرياته، وهذا ما يفتح الباب على مصراعيه أمام القاضي الإداري الذي يتدخل لإيجاد الحلول القضائية للمنازعات التي تعرض عليه.

وعلى هذا يقوم القاضي الإداري بهذا الدور الإنشائي بحكم كونه ملزماً بفصل النزاع المعروض عليه دفْعاً لحالة إنكار العدالة *Deni de justice* وإعمالاً لحق الأفراد في التقاضي.^{١١٢}

وفي بيان أهمية هذا الدور يقول الفقيه الفرنسي "بيكينو" *Pequinot*: "إن مجلس الدولة الفرنسي إذا أخذ في حكم من أحكامه بقاعدة مقررّة في القانون الخاص، فإنه لا يأخذ بها كونها قاعدة جاء النصّ عليها في مادة من مواد هذا القانون، وإنما يأخذ بها كقاعدة يراها سليمة وعادلة وملزمة من حيث الموضوع لتنظيم الروابط القانونية التي تطبّق عليها هذه القواعد، على أن مجلس الدولة يعطي نفسه حق التصرف في هذه القواعد بتحويلها كي تصبح ملزمة للنزاع المعروض عليه، أو بتعديلها، أو باستبعادها كلية".^{١١٣}

وعلى هذا لا غرو أن يكون الاجتهاد القضائي الإداري من المصادر الرسمية للقانون الإداري. وتظهر أهمية هذه الأحكام في مجال المسؤولية الإدارية، والعقود الإدارية، والأموال العامة، والطعون القضائية، والمصادرة، والاستيلاء، والقرارات الإدارية.

^{١١٢} د. عبد الله طلبة- المرجع السابق- ص ٣٩.

^{١١٣} - Pequinot: Theorie generale du contrat administratif, 1945, P, 184-185

وفي سورية أبانت المحكمة الإدارية العليا السورية في اجتهاد مستنقرو أهمية هذا الدور للاجتهاد القضائي بقولها: "إن قواعد القانون المدني والجزائي إنما وضعت بالأصل لستحكم روابط القانون الخاص، وإن تلك القواعد لا تسري لزماً على روابط القانون العام، بيد أن للقضاء الإداري أن يطبق من تلك القواعد ما يتلاءم مع روابط القانون العام، وله أن يطورها بما يحقق هذا التلاؤم، لذلك، فإن القضاء الإداري يستبعد كلية تطبيق النصوص المدنية الخاصة بالتقادم، إنما يطبقها في مجال روابط القانون العام بالقدر الذي يتفق مع طبيعة تلك الروابط".

وبناءً على ما سبق فإن أحكام المحاكم الإدارية والتعقيب عليها من المحكمة الإدارية العليا إنما تشكل معيناً مهماً تستقي منه مبادئ القانون الإداري، ويعنى بها فقهاء القانون الإداري بالشرح، والتبويب، والتعليق، نظراً لأهميتها، وجعلها في متناول الباحثين والمهتمين بمبادئ القانون الإداري. وهذا بدوره تأكيد لما أبرزته المحكمة الإدارية العليا السورية حول أهمية دور القضاء الإداري في تأصيل مبادئ القانون الإداري، بالقول إنه: "من المسلم به أن سلطة المحكمة الإدارية العليا في فهم واقع المنازعة وأسانيدھا القانونية، لا تقتصر عن سلطة محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن، فهي تملك التعقيب على الأحكام التي يطعن فيها أمامها حتى تكون كلمتها هي القول الفصل في تأصيل أحكام القانون الإداري وتنسيق مبادئه واستقرارها"^{١١٤}.

وفي الحقيقة فإن أهمية الدور الأساسي للقاضي الإداري كمصدر من مصادر القانون الإداري الرسمية، يظهر من خلال ما يقرره أو يكتشفه من مبادئ عامة للقانون، كقواعد غير مدونة، ولكنها مستقرة في ذهن الجماعة وضميرها، ويستلهمها القاضي من روح التشريع.

ومع ذلك يترتب على الدور الإنشائي للقاضي الإداري أنه لا يملك أن يبتكر قاعدة تخالف نصاً تشريعياً موجوداً وقائماً، إنما يقتصر دوره على ابتكار القواعد والمبادئ التي لا يحكمها نص تشريعي. من جهة ثانية، فإن مقتضيات الدور الإنشائي للقاضي الإداري لا تعني أن الأحكام التي يصدرها القضاء الإداري

^{١١١} - القرار رقم (٨١) في الطعن (١٢٨) لسنة ١٩٧٢. منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا عام ١٩٧٢.

تكتسب قوة ملزمة لا يمكن الحكم على غير مقتضاها، بل معنى ذلك هو أن القوة الملزمة تقتصر على النصوص التشريعية وحدها.

خامساً- المبادئ العامة للقانون:

المبادئ العامة للقانون *Les principes généraux du droit* هي مجموعة القواعد القانونية *Règles juridiques* غير المكتوبة التي يجري استنباطها من جانب القضاء الذي يعلنها في أحكامه، فتكتسب الصفة الإلزامية، وتصبح مصدراً من مصادر القانون.^{١١٥}

ويرى جانب من الفقه الإداري أن المبادئ العامة للقانون هي: "مجموعة من المبادئ غير المكتوبة، يكتشفها القضاء الإداري ويستخلصها من المفاهيم الأساسية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفكرية والروحية في مجتمع معين، وزمن معين، ويقرها في أحكامه كقواعد قانونية ملزمة".^{١١٦}

ويعود الفضل في استنباط المبادئ العامة للقانون إلى مجلس الدولة الفرنسي الذي حاول منذ نشأته تحديد معالمها، وذلك من خلال الإعلان عنها في العديد من أحكامه، إلا أنه لم يشر إليها بشكل صريح على أنها من مصادر القانون إلا بدءاً من عام ١٩٤٠، إذ ترتب على إنهاء النظم القانونية بعد انتهاء الاحتلال الألماني لفرنسا محاولة مجلس الدولة حماية حقوق الإنسان وحرياته من خلال الاستناد إلى هذه المبادئ بفرض أنها من المصادر القانونية.^{١١٧}

والسؤال: ما هي القيمة القانونية للمبادئ العامة للقانون؟ وما هو موقعها في ترتيب القواعد القانونية؟

يستفاد من قضاء مجلس الدولة الفرنسي أن المبادئ العامة للقانون ليست لها قيمة تفوق قيمة القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية المختصة في الدولة *Le pouvoir législatif*، وإنما تتمتع بقيمة مساوية لها، لذلك لم يحدث أن رفض القضاء تطبيق نص قانوني بداعي أنه يتعارض مع مبدأ من المبادئ العامة للقانون.^{١١٨}

وبالنسبة إلى النصوص الدستورية *Les textes constitutionnels* فلا يمكن للمبادئ العامة للقانون إعاقة تطبيق نص غير دستوري بعد دخوله حيز

^{١١٥} - د. صلاح الدين فوزي: "المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري- دراسة مقارنة". القاهرة: دار النهضة العربية- عام ١٩٩٨.

^{١١٦} - د. مناسي جمال الدين: "تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية". الإسكندرية: منشأة المعارف- عام ١٩٨٦- ص ٩١.

^{١١٧} - Aubry et Drago: *Traité de droit administratif*. T. III. Paris, 1962, P. 16.

^{١١٨} - د. محمد مير خيري- القضاء الإداري ومجلس الدولة- مرجع سبق ذكره- ص ٢٣.

التفويض نظراً لعدم إمكانية فحص دستورية القوانين من قبل القضاء، ما يعني أن المبادئ العامة للقانون تتمتع بقيمة تعادل قيمة النصوص التشريعية العادية *Lois ordinaires* لسببين: الأول، كونها ملزمة للإدارة كما هو شأن القوانين العادية التي تصدرها السلطة التشريعية، والثاني، الإمكانية التي تثبت للمشرع في تعديل هذه المبادئ أو إلغائها كما هو الحال بالنسبة لأي قانون عادي.¹¹⁹

بناءً عليه إذا قام المشرع بسنّ تشريع يتعارض مع مبدأ من المبادئ العامة للقانون فإن النص التشريعي يكون واجب التطبيق والنفذ، ولا يجوز الامتناع عن تطبيقه بحجة تعارضه مع مبدأ قانوني عام، وذلك لأن السلطة التشريعية تملك تعديل القوانين العادية وإلغائها، وكذلك الحال بالنسبة إلى القواعد كافة التي تتمتع بقيمة القوانين العادية، أو تقل عنها مرتبة، أي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية.

وأخذ المجلس الدستوري الفرنسي *Le Conseil Constitutionnel* بالتوجه ذاته لجهة وجوب احترام المبادئ العامة للقانون، ومن ذلك على سبيل المثال قراره الصادر بتاريخ ١٩٦٩/٦/٢٦ الذي أكد فيه على ضرورة خضوع الإدارة العامة إلى هذه المبادئ في خضوع ممارستها لوظائفها، ووجوب عدم الخروج عليها إلا بموجب نص تشريعي.¹²⁰

لكن المجلس الدستوري الفرنسي عاد ليعدل عن توجهه السابق عندما أعلن في قراره الصادر في ١٩٧١/٧/١٦ عدم دستورية قانون الجمعيات الصادر في ١٩٧١/٦/٣٠ لتعارضه مع مبدأ من المبادئ العامة للقانون، ما يعني أنه أضفى عليها القيمة الدستورية.¹²¹

وفي ضوء التوجه الجديد للمجلس الدستوري ذهب جانب من الفقه إلى أن للمبادئ العامة للقانون قيمة قانونية تنقسم إلى أنواع عدة: ¹²² مبادئ عامة

¹¹⁹ - Georges Vedel: *Droit administratif*, P.U.F. Thémis, Droit, 1980, P. 379.

¹²⁰ - Lois Favoreu et Loëc Philip: *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 8^{ème} éd. Sirey, P. 230.

¹²¹ - C.C. 16 juillet 1971, D.C. 44, déjà cit. V: Jacques Robert: *Propos sur le sauvetage d'une liberté*, R.D.P. 1971, P. 1171. Louis Favoreu et Loëc Philip, Op. cit. P. 267. Claude Franck: *Les grandes décisions de la jurisprudence*, P.U.F. 1978, P. 18. Robert et Jean Duffay (avec la collaboration de): *Droit de l'homme et libertés fondamentales*, Monchrestien, 1996, P. 132.

¹²² - يذهب جانب من الفقه المصري إلى أن المبادئ العامة للقانون لها مرتبة تعلو تلك التي تحتلها القوانين العادية، إلا أنها لا تصل بأي حال من الأحوال إلى المرتبة ذاتها التي للنصوص الدستورية بحسبان أن بإمكان الأخيرة النص على ما يخالف مبدأ من المبادئ العامة للقانون متى كان الأخير لا يتلاءم مع الظروف السائدة في المجتمع، في حين يصعب التسليم بعكس ذلك، وبالتالي يلتزم القاضي بتطبيق النصوص الدستورية، ولا يمكنه التحلل من ذلك بداعي أنها تتعارض مع مبدأ من المبادئ العامة للقانون. ويذهب جانب آخر من الفقه إلى أن المبادئ العامة للقانون لها قيمة تعادل قيمة القوانين العادية، ومن ثم لا يجوز للقاضي التحلل من تطبيق نص تشريعي استناداً إلى أنه يتعارض مع

للقانون ذات قيمة دستورية، ومبادئ لها قيمة النصوص التشريعية، وأخرى لها قيمة النصوص اللاتجعية التي تصدرها السلطة التنفيذية.^{١٢٣}

ويرى جانب من الفقه الفرنسي أن المبادئ العامة للقانون وإن كانت ملزمة للسلطة التنفيذية كما هو شأن القواعد التشريعية المكتوبة، إلا أنها في مرتبة أدنى من القوانين العادية، وذلك لأنها من اكتشاف القاضي الذي يستنبطها من مجموع النصوص الصادرة عن السلطة التشريعية، ومن روح هذه النصوص، وبحسبان أن القاضي ملزم بتطبيق النصوص التشريعية فهو لا يستطيع أن يستنبط مبدأ عاماً يتعارض مع نص تشريعي، بل هو ملزم باستنباط مبدأ يعدّ صدى للقواعد القانونية المكتوبة، ويتفق معها نصاً وروحاً.^{١٢٤}

ونظراً إلى أن المبادئ العامة للقانون لا يمكن أن تخالف أحكام النصوص التشريعية، بينما تستطيع السلطة التشريعية تعديل هذه المبادئ والعمل على إلغائها، فإن النتيجة المنطقية هي أن القيمة القانونية للمبادئ العامة للقانون تقل عن تلك التي تثبت للقوانين العادية، إلا أنها تعلو عن تلك التي تثبت للوائح، أي أنها في مرتبة وسط بين القانون واللائحة.^{١٢٥}

ولكن ما هو المصدر الذي تستمد منه المبادئ العامة للقانون قوتها؟ قد يقال إن المبادئ العامة للقانون تستمد قوتها القانونية كنتيجة لورودها في مقدمة الدستور *Le Préambule de la Constitution*، أو في إعلانات حقوق الإنسان، بيد أن هذا القول لا يمكن التسليم بصحته، وذلك لأن أحكام القضاء الإداري في هذا الخصوص تتضمن العديد من المبادئ التي لا نجد أثراً لها

المبادئ العامة للقانون، وهو عندما يطبق النص القانوني يخضع إلى القاعدة التي تقتضي أن النص اللاحق يلغى السابق، وينطوي النص في هذه الحالة على التعبير عن إرادة المشرع الصريحة في إلغاء المبدأ العام للقانون، كونه لم يعد يتلاءم مع التطورات التي لحقت بالمجتمع. لمزيد من التفصيل انظر:
د. سامي جمال الدين: "الرعاية على أعمال الإدارة - القضاء الإداري". الإسكندرية: منشأة المعارف - ص ٦٦.
د. صلاح الدين فوزي: "المبادئ العامة في القانون الإداري - دراسة مقارنة". القاهرة: دار النهضة العربية - عام ١٩٩١ - ص ٢٥.

د. محمد رفعت عبد الوهاب: "القضاء الإداري - الكتاب الأول في شهادة القانون واختصاص القضاء الإداري". الإسكندرية: دار الكتب الجاسعية - عام ١٩٩٤ - ص ٤٤.
د. حمدي علي عمر: "التحكيم في عقود الإدارة - دراسة مقارنة". القاهرة: دار النهضة العربية - عام ١٩٩٧ - ص ٤٨.

^{١٢٣} - George Morange: Une catégorie juridique ambiguë: Les principes généraux du droit. R.D.P. 1977, P. 76.

^{١٢٤} - R. Chapus: De la soumission au droit des règlements autonomes, Chronique Dalloz. 1960. P. 119. Chapus: De la valeur juridique des principes généraux du droit et des autres règles jurisprudentielles du droit administratif, Chronique, Dalloz. 1966. P. 99. Chapus: Droit administratif général, op. cit. T. I, p. 90.

^{١٢٥} - R. Chapus: De la valeur juridique des principes généraux du droit et des autres règles jurisprudentielles du droit administratif, Chronique, Dalloz. 1966. P. 99.

في مقدمة الدستور ولا في إعلانات الحقوق، كما هو الحال لمبدأ مساواة المتنفعين أمام المرافق العامة، ومبدأ كفالة حق الدفاع في المحاكمات السلكية. وقد يقال إن المبادئ العامة للقانون تستمد قوتها الملزمة من القانون الطبيعي *Le Droit Naturel*، إلا أن هذا الرأي لا يتفق مع موقف القضاء الإداري الراض لفكرة تأسيس المبادئ العامة للقانون على قواعد القانون الطبيعي، لأنه لو كان يؤمن بهذه الفكرة لوجب عليه الامتناع عن تطبيق النصوص التشريعية التي تخالف المبادئ العامة للقانون، إذ إن منطق الأخذ بالرأي السابق يؤدي إلى رفض تطبيق القوانين المخالفة للقانون الطبيعي، وهذا يعني تغليب المبادئ العامة للقانون على النصوص التي تضعها السلطة التشريعية، وهو ما لم يقره القضاء.

في الواقع يعدّ القضاء المصدر الذي تستمد منه المبادئ العامة للقانون قوتها، فهو الذي يكشفها، ويقرها في أحكامه، فالقضاء الإداري له دور إنشائي يتضح بشكل جلي في نطاق القانون الإداري بصفة خاصة، وهو ثمرة لما أبدعه هذا القضاء من مبادئ وقواعد ونظريات. وبمعنى آخر فإن المبادئ العامة للقانون تستمد قوتها من تقرير القضاء الإداري لها في معرض أحكامه، سواء كانت هذه المبادئ مقررة في نصوص القانون الخاص أم لا، فإذا قرر القاضي الإداري مبدأ عاماً من مبادئ القانون، وكان هذا المبدأ له أصل في القانون الخاص، فإن القوة الملزمة لن تثبت له كإثر للنص المدني، وإنما كإثر لتقرير القاضي الإداري لهذا المبدأ^{١٢٦}.

ومن أمثلة المبادئ العامة للقانون التي كشف عنها وأقرها القضاء الإداري في فرنسا ومصر وسورية، نذكر على سبيل المثال، المبادئ الآتية:

- مبدأ احترام الحريات العامة.
- مبدأ المساواة والتكافؤ أمام القانون. ومن صور المساواة: المساواة أمام القانون - مساواة المتنفعين بخدمات المرافق العامة - المساواة أمام الضرائب والأعباء والتكاليف العامة - المساواة في المراكز القانونية المتماثلة، لأن من الواجب على السلطة الإدارية أن تسوي في المعاملة بين الناس إذا اتحدت ظروفهم فيما أعطاهما المشرع من سلطان في تصريف الشؤون العامة، فلا تعطي حقاً لأحد من الناس ثم تحرم غيره منه متى كانت الظروف متماثلة.
- مبدأ استمرار سير المرافق العامة بانتظام وإطراد. وهذا المبدأ يعدّ من المبادئ الدستورية. وقد ذهب رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في سورية إلى ضرورة وجود مرجع تأديبي للموظفين

¹²⁶ - Vedel Georges: Droit administratif. P.U.F. Thémis, Droit. 1980. P. 378.

غير الخاضعين إلى أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة، وذلك عند إلغاء مجلس التأديب الخاص بمحاكماتهم، في محاولة لسد ثغرة في التشريع من عدم وجود مرجع تأديبي لهذه الفئة لما قد ينشأ عن غياب هذا المرجع من تعطل لمسير المرفق العام بانتظام واطراده، إذ لا يمكن تصوّر قيام مرفق عام بأعماله وسيره بشكل منتظم من دون وجود مرجع تأديبي لعماله يضمن لهم المحاكمة العادلة، ويكون صاحب الكلمة في محاسبتهم.^{١١٧}

• مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، إذ إن أحكام القرارات الإدارية واللوائح لا تسري إلا على ما يقع من تاريخ صدورهما، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله، إلا في حالتين: الأولى، أن تكون صادرة تنفيذاً لقوانين ذات أثر رجعي، والثانية: أن تكون صادرة تنفيذاً لأحكام صادرة من مجلس الدولة بإلغاء قرارات وقعت مخالفة للقانون.^{١١٨}

• ومن المبادئ كذلك مبدأ عدم جواز الإثراء على حساب الغير بلا سبب. ومبدأ حق الدفاع، أي ضرورة توافر الضمانات التي تكفل للمتهم حق الدفاع في المحاكمات التأديبية، من دون حاجة إلى نص صريح عليها في القانون واللوائح، ومبدأ عدم الجمع بين العقوبات، ومبدأ المساواة بين الأفراد، ومبدأ الحرية الفردية، ومبدأ حجية الأحكام، ومبدأ التناسب، أي التوازن بين المنافع والأضرار.

سادساً - العرف:

La Coutume

كان العرف سابقاً المصدر الأول للقانون حتى صدور التشريعات المكتوبة، الأمر الذي جعله اليوم يأتي بعد التشريع والمبادئ العامة للقانون التي لها قوة القانون.

والعرف لغة هو ما تعارف عليه الناس في عاداتهم ومعاملاتهم، وتعني كلمة العرف في اللغة العربية كل ما ارتفع من المعاني.^{١١٩}

^{١١٧} - رأي الجمعية العمومية رقم (٢٢٢) لعام ١٩٩٩ - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع، للأعوام ١٩٩٦-٢٠٠٠.

^{١١٨} - حكم محكمة القضاء الإداري المؤرخة رقم (٢/٢٤٣٤) الصادر بتاريخ ٢٠١١/١٠/٣٠، إذ قضى ما مفاده: أنه صلاً بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ليس لقرار مجلس الوزراء رقم (١٠٨) لعام ٢٠٠٩ (المتضمن النظام الجديد لعمل مكاتب استقدام العاملات...) أي أثر رجعي على قرارات الترخيص السابقة له، وتسري على الحالات وقرارات الترخيص التي صدرت أو ستصدر في ظل نفاذه، لتبقى قرارات الترخيص الصادرة قبل نفاذ هذا القرار صحيحة، وقد اكتسب أصحابها حقوقاً ومراكز قانونية لا يجوز المساس بها.

^{١١٩} - د. بكر القباني: "العرف كمصدر من مصادر القانون الإداري"، دار النهضة العربية، بلا تاريخ، ص ١٥.

وبصورة عامة، العرف هو عادة درج الناس على اتباعها في تنظيم علاقاتهم بعضهم ببعض.^{١٢٠}

والعرف في الاصطلاح يعني: مجموعة القواعد القانونية غير المكتوبة المستمدة من أطراد السلوك في مسألة معينة على نحو ملزم.

أما العرف الإداري فيقصد به: ما درجت عليه الإدارة من ممارسات في نشاطها الإداري، وتكرار تلك الممارسات، والسير عليها فترة طويلة من الزمن، بحيث تصبح تلك الممارسات في منزلة قاعدة قانونية ملزمة، وواجبة الاتباع، شريطة ألا تكون تلك القاعدة مخالفة لقاعدة قانونية مكتوبة.^{١٢١}

لهذا نعد مخالفة الإدارة للقاعدة العرفية المطردة مخالفة لمبدأ المشروعية، ما لم تقم الإدارة بتعديل تلك القاعدة بقاعدة أخرى مقرر قانوناً.

أ- أنواع العرف:

للعرف تقسيمات عدة، منها:

١- من حيث النشاط:

قد يكون العرف عاماً، أو خاصاً. والعرف العام هو ما ينشأ عن صنع السلطات العامة والجهات الإدارية في الدولة عند مباشرة الوظائف الإدارية. أما العرف الخاص فهو ما ينشأ عن تعامل الأفراد فيما بينهم في معيشتهم وأمور حياتهم.

٢- من حيث نطاق التطبيق:

من الممكن أن يكون العرف شاملاً أو إقليمياً أو محلياً. والعرف الشامل هو العرف الذي يحكم علاقات الأفراد بعضهم ببعض، بغض النظر عن الإقليم، أو المهنة. أما العرف المحلي، أو الإقليمي، فهو العرف الخاص بإقليم معين ويطبق

^{١٢٠} - ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى القول: "العرف الإداري تعبير اصطلاح على إطلاقه على الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على اتباعها في مزاولة نشاط معين. وينشأ عن استمرار الإدارة في التزامها بهذه الأوضاع، والسير على منتهى في مباشرة هذا النشاط إلى أن تصبح بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الاتباع ما لم تعطل بقاعدة أخرى مماثلة. ويشترط لاعتبار العرف ملزماً للإدارة أن يكون شرطاً: أولهما - أن يكون العرف عاماً، وأن تطبقه الإدارة بصفة دائمة، وبصورة منقطعة، فإذا أهمل هذا الشرط فلا يرتفع العمل الذي جرت على مقتضاه الإدارة إلى مستوى العرف الملزم.

وثانيهما - ألا يكون العرف قد نشأ مخالفاً لنص قائم. وعلى ذلك فإن العرف الناشئ عن خطأ في فهم القانون لا يمكن التعويل عليه...". انظر حكمها الصادر في الدعوى رقم (٤٥) لسنة (٢٧) ق. بتاريخ ٢٧ نوفمبر عام ١٩٧٤. انظر كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ١٩٦٦/٢/٢٤ - الطعن رقم (١٧٧) - السنة (٥) ق. - مجموعة المكتب الفني - السنة (٧) ق. - ص ٣٥٧.

^{١٢١} - د. عبد الإله الخاني - المرجع السابق - ص ١١٢.

قاعدة سلوكية معينة. وقد يكون العرف متعلقاً بمهنة، كالعرف لدى الأطباء، أو المحامين، أو التجار...

٣- من حيث الإلزام:

ينقسم العرف هنا إلى عرف آمر، وعرف مكمل. والعرف الأمر هو العرف الذي يتعلق بالنظام العام، والآداب العامة، ولا يجوز للأفراد الاتفاق على ما يخالف أحكامه. أما العرف المكمل فهو العرف الذي لا يتعلق بالنظام العام أو الآداب العامة، ويجوز للأفراد الاتفاق على خلافه.

٤- من حيث اتصاله أو ارتباطه بالتشريع:

ينقسم العرف إلى عرف مفسر، أو مكمل، أو مخالف. وقد أخذ فقهاء القانون العام بهذا التقسيم فيما يتعلق بالعرف الدستوري والعرف الإداري. والعرف المفسر هو العرف الذي يفسر نصاً مكتوباً، أو يوضح معناه، من دون أن يضيف إليه شيئاً جديداً، فدوره يقتصر على التفسير، ولا يتعداه إلى إنشاء قاعدة قانونية جديدة، وهذا العرف معترف به، وبعد تطبيقاً للقاعدة القانونية التي يفسرها. أما العرف المكمل فهو العرف الذي يسد نقصاً في النصوص القانونية، فيتناول مسألة لم تنظمها النصوص القانونية، ويعالجها على نحو يكمل به النص القانوني من دون أن يخالفه. وبعبارة أخرى فإن هذا العرف يعد عرفاً منشئاً، ولا يخالف التشريع.

وبالنسبة إلى العرف المخالف فإنه لا قيمة قانونية له لمخالفته لأهم شروط العرف بصورة عامة، وهو ألا يكون مخالفاً لنص قانوني مكتوب.^{١٣٢} ومن أمثلة هذا العرف نذكر ما جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري المصرية عندما أعلنت بطلان قرار وزير العدل المصري القاضي بإجراء مسابقة لاختيار كتابة في المحاكم الشرعية من مذهب معين، فألغت المحكمة القرار

١٣٢ - ومن ذلك معجلة امتحانات أعضاء الهيئة التدريسية والتعليمية بقبول أبنائهم ممن هم في من الخامسة من العمر. في الصف الأول في مرحلة التعليم الأساسي بصفة مستمعين، وانتقالهم إلى الصف الثاني في حال نجاحهم. ومثله أيضاً ما جرى عليه العمل بخصوص المدة التي يجب الإعلان عنها قبل المناقشة العلنية في درجة الماجستير بعشرة أيام قبل تاريخ المناقشة، قليلاً على مدة الخمسة عشر يوماً المحددة قانوناً للإعلان لدرجة الدكتوراه قبل تاريخ المناقشة، ولكن يشترط عدم مخالفة الإدارة للمدة المذكورة للإعلان في درجة الماجستير في حالة فردية من دون أخرى، لأن ذلك يعد مخالفة لمبدأ المشروعية من حيث احترام الإدارة للمدة المذكورة حرفياً.
١٣٣ - ومع ذلك تفتني المادة (٢٢٥) من القانون المدني السوري، والمادة (٢٢٦) من القانون المدني المصري أن "القوائد التأخيرية تسري من تاريخ المطالبة القضائية بها، ما لم يحدد الاتفاق أو العرف التجاري تاريخاً أخذ لسيانها".

المذكور لفساد العرف الذي تذرعت به الإدارة، ومن أن ليس للعرف مخالفة نص قانوني قائم.

وعلى هذا نجد أن للعرف دوراً في مجال القانون الدستوري والقانون الإداري، وهذا الدور ملحوظ في الدساتير غير المكتوبة (الدساتير العرفية)، ويتضاعف في الدساتير المكتوبة. والأمر كذلك في القانون الإداري، لأن معظم قواعده قد تكاملت عن طريق التشريع، وإن لم تصل بعد إلى مرحلة التقنين الكامل.^{١٢٤}

والقاعدة العامة فيما يتعلق بالعرف الإداري أنه ليس للإدارة التي ألزمت نفسها بسلوك معين أن تخالف هذا العرف الساري في حالة فردية من دون أخرى، وأن تطبقه على حالات فردية من دون حالات أخرى، لأن ذلك يعد مخالفة لمبدأ المشروعية الإدارية، ولتسبب هذا لا يمنع الإدارة أن تعدل عن العرف إذا اقتضى التطور الإداري في الدولة مثل هذا العدول، فحق الإدارة في تعديل العرف أو تغييره بما يتفق الظروف والمستجدات المتغيرة للنشاط الإداري، وبما يتوافق مع متطلبات الصلحة العامة، هو من الأمور المتفق عليها في الفقه والقضاء.

جاء أن كان العرف الإداري:

يقوم العرف بصورة عامة على ركنين هما: الركن المادي، والركن المعنوي (النفسي):^{١٢٥}

١- الركن المادي (الاعتقادي):

من المقرر فقهاً أن التصرف لمرة واحدة يعد سابقة. أما العادة التي تكون عليها نشوء عادة إدارية، سواء بتصرفات إيجابية أو سلبية (كالترك مثلاً)، من خلال تكرار التصرفات التي تسير عليها الإدارة في ممارسة نشاطها. وعلى هذا يجب على العادة التي تكون العنصر المادي للعرف أن تنسم بالعمومية، والقدم، والثبات، والوضوح، والمشروعية.

أما العمومية فتعني تطبيق العادة الإدارية في الحالات كافة التي تتوافر فيها شروط تطبيقها، فلا تطبق في حالة من دون أخرى، بل لا بد أن يكون تطبيقها عاماً. ويراد بالقدم أن تكون الإدارة قد برهنت على أن سلوكها تجاه العادة أو

١٢٤ - أما في القانون الدولي العام فإن العرف يلعب دوراً هاماً جداً بحسب أن قواعد هذا القانون تقوم أساساً على لعرف، إذ لا توجد هيئة تشريعية لمن القوانين. وفي القانون المدني والتجاري، وإن كان للعرف دوراً مهماً، ينكر، فقد أضحت دوراً مع ذلك محدوداً، لكون التفتين أضحت سمة مميزة لهما. وفيما يتعلق بالقانون الجزائي فإن قاعدة هي أنه ليس للعرف أي دور، لأن القاعدة الدستورية تقضي أنه: "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص القانون".

١٢٥ - د. محمد مير غني خوري - القضاء الإداري ومجلس الدولة - مرجع سابق ذكره - ص ٤٠.

الموقف الإداري لم يكن وليد التصرف لمرة واحدة، أو نتيجة لنزعة عابرة اتبعتها الإدارة في حالة معينة، بل لا بد أن تكون قد اتبعتها لفترة غير قصيرة من الزمن، أو أنها اتبعتها منذ أجيال متعاقبة. ويجب أن نتسم العادة بالتواتر، والثبات، والوضوح، أي أن يكون تطبيق الإدارة للعادة التي جرت عليها في تصرفها الإداري بصورة منتظمة مطردة غير متقطعة. كما يجب أن تكون العادة مشروعة، أي ألا تكون العادة قد نشأت بما يخالف النصوص القانونية القائمة، وليس فيها ما يخالف القواعد والمبادئ الأساسية للدولة.

٢- الركن المعنوي (النفسي):

يعني العنصر المعنوي في العرف الاعتقاد أن العادة المتكررة قد أصبحت ملزمة من الوجهة القانونية، وأن هذا الالتزام ناشئ عن شعور بضرورة الروابط الاجتماعية بين الأفراد، وعدم خروجهم عن المألوف. وفي العرف الإداري يقصد بالعنصر المعنوي توافر الاعتقاد لدى الإدارة بالزامية العادة المتبعة كلما توافرت شروطها، أي توافر عقيدة الإلزام لدى الإدارة أن احترام القاعدة المتبعة، والالتزام بها كلما تجددت حالات تطبيقها بصورة موضوعية، والسير عليها كونها قاعدة واجبة الاتباع ما لم تعذلها.

ومن آثار الركن المعنوي في العرف الإداري أن مخالفة الإدارة للعرف في حالة فردية مع تمسكها بالقاعدة القانونية التي نشأت عن هذا العرف، واستمرارها في تطبيقها على حالات أخرى، يجعل قرارها باطلاً لمخالفته قاعدة عرفية ملزمة.

ج- القوة القانونية للعرف الإداري:

على الرغم من أن الفقه قد اختلف بشأن أساس القوة القانونية الملزمة للعرف بصورة عامة، والإداري خاصة، ذهب رأي إلى أن هذا الأساس يكمن في الرضا الضمني لأفراد المجتمع بالعادة التي نشأت واستقرت في المجتمع، وذهب رأي آخر إلى أن هذا الأساس يكمن في رضا المشرع به ضمناً، ولكن الرد هنا هو أن العرف أسبق في نشأته من التشريع، لهذا ذهب رأي ثالث إلى القول إن العرف يستمد قوته الملزمة من ضرورته لتنظيم المجتمع، وبسبب قصور التشريع أحياناً، وتشعب متطلبات الحياة أحياناً أخرى.

ونحن نرى أن الرأي الثالث، وإن كان يعول عليه في بيان أساس القوة الملزمة للعرف، إلا أن رضا الجماعة وضرورته لتنظيم المجتمع يعدّ الأساس الذي يعول عليه في بيان الأساس القانوني للقوة الملزمة للعرف الإداري.

وإذا كان العرف يتمتع ببعض المزايا كونه يعدّ تعبيراً أصيلاً عن إرادة الأفراد في المجتمع، وله دور مهم في الحياة التشريعية، إذ يعدّ مفسراً، أو مكملاً،

إلا أن له عيوب منها أن القاعدة العرفية تتميز بالغموض، والإبهام، وصعوبة الإثبات، وعدم مقدرته على ملاحقة التطورات الحديثة في المجتمع، ويصعب مع العرف تطبيق وحدة النظام القانوني في الدولة، لكونه قد يكون خاصاً بإقليم معين... ولهذه الأسباب نرى أن دور العرف في الوقت الحاضر كمصدر رسمي من مصادر القانون الإداري قد قلت أهميته بسبب لجوء الإدارة في الغالب إلى اللوائح والأنظمة كوسيلة أساسية في تنظيم نشاطها الإداري ومزاولة.



المطلب الثاني

المصادر التفسيرية

يقصد بالمصادر التفسيرية المصادر تلك التي تسهم في تفسير قواعد القانون الإداري، وليس في إنشائها. ومن المصادر التفسيرية نذكر:

أولاً- دور القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري:

يقوم القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري بدور تفسيري مهم من خلال الآراء التي يعطيها إلى الإدارات بمناسبة طلبها الاستشارة من الجمعية العمومية، حيث تجمع الآراء الاستشارية في مجموعة تصدر عن المجلس باسم "مجموعة المبادئ القانونية التي تتضمنها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع". ومن خلال هذه الآراء يقوم المجلس بسد ثغرة في مجال التشريع تكون ناجمة عن خلوه من نص يحدد الحل لقضية، أو لجزئية معينة من قضية إدارية ما، كما هو حال الرأي في خلو النص من تحديد المرجع التأديبي للعاملين غير الخاضعين إلى أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة، والذين ليس في أنظمتهم مرجع تأديبي خاص بهم.^{١٢٦} ومن خلال الآراء الاستشارية يسهم المجلس في الحفاظ على سير المرافق العامة بانتظام وأطراد، وذلك على الرغم من أن الإدارة حرة في أن تنزل عند الرأي الاستشاري أو لا. ولكن في حال المنازعة الإدارية أمام المجلس بموضوع الفتوى، فما لاشك فيه أن المجلس يتبنى الرأي الاستشاري لقسم الفتوى والتشريع. ومن الناحية العملية تظهر الإدارة مرونة كبيرة في احترام آراء الجمعية العمومية الاستشارية لما تتضمنه من تفسير قانوني لقضايا إدارية تستدعي الحلول لها.

ثانياً- الجهات الرسمية:

من المصادر التفسيرية نذكر الجهات الرسمية التي تبدي رأيها في مشكلات قانونية معينة، ومثال ذلك في سورية لجنة القرار رقم (١) في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بخصوص شؤون الوظيفة العامة، وإن كنا نرى ضرورة إنشاء هيئة خاصة لشؤون الوظيفة العامة تتحقق برئاسة مجلس الوزراء.

^{١٢٦} - رأي الجمعية العمومية في مجلس الدولة السوري رقم (٢٢٢) لعام ١٩٩٩- منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي تتضمنها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع، للأعوام ١٩٩٦- ٢٠٠٠.

ومن الجهات الرسمية أيضاً الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، والجهات المركزي للرقابة المالية، وكذلك الآراء التي تبديها وزارة المالية حول بعض القضايا المتعلقة بالشؤون المالية للوظيفة العامة.^{١٢٧}

ثالثاً- الفقه:

يعدّ الفقه أحد المصادر التفسيرية المهمة من خلال آراء الفقهاء التي تصدر في شكل مقالات، أو مؤلفات، أو تعليقات، أو فتاوى، وتتضمن شرحاً للقانون، أو تفسيره، أو نقده.^{١٢٨}

ويقتصر دور الفقيه عموماً على شرح النصوص القانونية، وتفسيرها، مهتماً بالسوابق التاريخية، والأعمال التحضيرية لمشروعات القوانين التي أسهمت في إعداده، ومذكراته التفسيرية، وتطبيقاتها القضائية. ولآراء الفقهاء أثر كبير في التشريع، والقضاء، لما لها من قوة ذاتية تقنع المشرّع أو القاضي في الاسترشاد بها، إذ تبدو في القانون الإداري على درجة كبيرة من الأهمية لعدم وجود تقنين شامل للقانون الإداري، الأمر الذي القي على عاتق الفقهاء مهمة إسناد التشريعات الجزئية الإدارية التي يسنها المشرّع إلى أصولها العامة، فيسودها الانسجام، ويمكن فهمها بسهولة.^{١٢٩}

رابعاً- التعليمات المصلحية والمنشورات:

يُقصد بالتعليمات المصلحية تلك التي تصدر في صورة أوامر من السلطة الرئاسية إلى موظف معين أو عدد من الموظفين. أما المنشورات فإنها تتفق مع التعليمات المصلحية من حيث طبيعتها، إلا أنها توجه إلى عدد كبير من الموظفين، وهي تكون إما شارحة للنصوص القانونية، أو مفسرة لها، وقد تكون لائحة أيضاً.

والمنشورات المصلحية المفسرة لا تمثل مصدراً من مصادر القانون الإداري، وتستطيع الإدارة عدم الالتزام بها، ومخالفتها، ولا يترتب على ذلك بطلان القرار المتخذ على أساسها.

^{١٢٧} - مثال ذلك الرأي الذي أصدرته بخصوص عدم الأحقية في استحقاق تعويض التدريس لمن يقومون بالتدريس في بعض المعاهد وهم يودون الخدمة الإلزامية.

^{١٢٨} - د. عبد الإله الخاني- المرجع السابق- ص: ١٢٢.

^{١٢٩} - من كبار فقهاء القانون الإداري في فرنسا نذكر: "هوريو" عميد مدرسة السلطة العامة، و"ديجي" عميد مدرسة المرفق العام، و"اندريه دي لوبادير"، و"بوتار" و"جيز"، و"فيل"، و"ديلتوفيه"، و"فالين"، و"ريغرو"، و"شايو"، و"ريشييه"... ومن الفقهاء العرب نذكر: "سليمان الحساوي"، و"تروت بدوي"، و"محمود حافظ"، و"محمّد كامل لبلّة"، و"محمد فزاد مهنا"... وغيرهم.

الفصل الرابع
أساس القانون الإداري
ونطاق تطبيقه



يمتاز القانون الإداري بمجموعة من الخصائص جعلت منه قانوناً مرناً، ومتطوراً، وصعب التحديد، وجعلت القضاء الإداري المصدر الرئيسي لأحكامه وقواعده.

والإدارة ليست ملزمة على الدوام اتباع وسائل القانون العام وأساليبه في تحقيق المهمات المنوطة بها، لأن هذه الوسائل قد تكون في غير مصلحتها، لذلك قد تفضل اللجوء إلى أساليب القانون الخاص، وتخضع بذلك إلى القواعد ذاتها التي يخضع لها الأفراد، وعندها يطبق القانون المدني (القانون الخاص)، وتخضع الإدارة إلى أحكام القانون الخاص، واختصاص القضاء العادي.

أما إذا مارست الإدارة نشاطها في ظل القانون الإداري فعندها تخضع المنازعات المتعلقة بهذا النشاط إلى القانون الإداري، وينعقد الاختصاص إلى القضاء الإداري. وهذه الازدواجية في القانون الواجب التطبيق على أنشطة الإدارة هو الذي دفع الفقه والقضاء إلى البحث عن الأساس أو المعيار الواجب الأخذ به في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري من جهة، وتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري من جهة أخرى.

وعليه سوف نتناول في هذا الفصل دراسة معايير تطبيق القانون الإداري، وبيان أهم هذه المعايير، وهو معيار المرفق العام.

وباستعراض معايير أساس القانون الإداري نجد أنها تستند إلى فكرتين رئيسيتين هما فكرة السلطة العامة وفكرة المرفق العام. وفي إطار هاتين الفكرتين كانت أهم المعايير الفقهية والقضائية التي أسهمت في تحديد أساس القانون الإداري، وتجلت هذه المعايير في معيار السلطة العامة، ومعيار المرفق العام، والمعيار المختلط.

وسنبين أصول هذه المعايير، ومضمون كل منها، ومزاياها، والماخذ عليها، وتقديرها وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: معيار السلطة العامة.

المبحث الثاني: معيار المرفق العام.



المبحث الأول

معييار السلطة العامة

تقوم نظرية السلطة العامة على أساس أن الدولة تتمتع ومنذ نشأتها بحق السيادة والسلطان، ولا يمكن أن نتصور دولة من دون ذلك، فلها إرادة تسمو على إرادة المحكومين، والإدارة بوصفها سلطة عامة تتمتع بجزء من سلطة الدولة.^{١٢٠}

أولاً- معيار السلطة العامة التقليدي (المعيار الشكلي أو العضوي):

بعد نجاح الثورة الفرنسية كان أول ظهور لفكرة بيان أساس القانون الإداري وتحديد نطاق تطبيقه هو معيار السلطة العامة التقليدي، وكان هذا المعيار من نتائج تفسير رجال الثورة الفرنسية لمبدأ الفصل بين السلطات الذي تبنته الثورة، واشتقوا منه مبدأ الفصل بين الهيتين القضائية والإدارية.

ويقصد بهذا المعيار الفكرة التي من خلالها يتم تحديد الجانب المتعلق بأنشطة الإدارة التي يحكمها القانون الإداري، وعلى ضوئها تحديد الجهة القضائية المختصة في نظر المنازعات الإدارية، بحيث إن كل عمل يصدر عن سلطة إدارية عامة مهما كان موضوعه يعدّ عملاً إدارياً يخضع إلى أحكام القانون الإداري، وفي حال حدوث نزاع بشأنه بين الإدارة والأفراد يكون الاختصاص إلى القضاء الإداري، وبالتالي استبعاد القضاء العادي من التعرض له، أياً كان موضوعه، وبصرف النظر عن طبيعته.^{١٢١}

ويبدو أن ظهور مثل هذا المعيار كان أمراً طبيعياً في مرحلة الإدارة القضائية، ومرحلة القضاء المقيد.^{١٢٢}

ولكن لأن كانت هذه أول فكرة أو معيار في بيان أساس القانون الإداري، إلا أن هذا المعيار قد لاقى انتقادات شديدة من قبل الفقه والقضاء، لكونه يقوم على أساس شكلي محض، من دون أن يعتد بطبيعة المنازعة الإدارية، أو موضوعها.^{١٢٣}

ومع ذلك كانت هذه نقطة الانطلاق في بيان أساس القانون الإداري، وتحديد الجهة المختصة في نظر المنازعات الإدارية، ثم طرحت فيما بعد معايير

^{١٢٠} - د. عبد الإله الخاني- المرجع السابق- ص ٨٩.

^{١٢١} - د. عبد الله طلبة- مبادئ القانون الإداري- مرجع سبق ذكره- ص ٦٦.

^{١٢٢} - د. زين العابدين بركانت- الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن- مرجع سبق ذكره- ص ١٥.

^{١٢٣} - Debbasch Ch; Contentieux Administrative, Dalloz, 1978, P. 35.

عدة لتطبيق القانون الإداري على المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، واختلفت المعايير فيما بينها من حيث مضمونها بحسب المرحلة التاريخية التي طرحت فيها. وكان ذلك على النحو الذي منبئنه في الفقرات الآتية.

ثانياً- معيار المصلحة العامة (الهدف أو الغاية):

يقوم هذا المعيار على أساس أنه إذا كان العمل محل النزاع يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة فإنه يعدّ عملاً إدارياً، ويخضع إلى قواعد القانون الإداري، وإلى اختصاص القضاء الإداري. أما إذا لم يهدف العمل إلى تحقيق المصلحة العامة فيعدّ عملاً عادياً، ويخضع إلى أحكام القانون العادي، وليس إلى أحكام القانون الإداري.

وعليه وفق هذا المعيار لا بد من أن يكون أحد أطراف المنازعة جهة إدارية من جهة، وأن يكون الهدف من العمل الإداري تحقيق المصلحة العامة من جهة ثانية.

ولكن بتدقيق النظر في هذا المعيار، واستناداً إلى فكرة المصلحة العامة كهدف، أو غاية، يبدو أنه بحاجة إلى معيار آخر يحدده هو ذاته، لأن مفهوم المصلحة العامة مفهوم مرن، وغامض، وواسع، ويحتاج بدوره إلى معيار آخر يحدد متى يكون العمل الصادر عن الإدارة محققاً للمصلحة العامة.

إضافة إلى ذلك من المسلّم به أن الإدارة تلجأ أحياناً إلى قواعد القانون الخاص في معرض ممارستها لبعض أوجه النشاط الإداري إذا كان ذلك من شأنه أن يحقق المصلحة العامة، وفي هذه الحالة ينبغي الاختصاص إلى القضاء العادي رغم توافر مضمون هذا المعيار، وتحقيقه في استهداف الإدارة للمصلحة العامة. بناءً عليه فقد تم تطوير هذا المعيار إلى آخر هو معيار التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية.

ثالثاً- معيار التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية:

نتيجة للأفكار التي سادت في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر حول فكرة السيادة في الدولة، يقوم مضمون معيار السلطة العامة على أساس أن الدولة تتمتع بحق السيادة والسلطان، وأن لها تبعاً لذلك إرادة ذاتية أعلى من إرادة المحكومين، ولا يخضع سلطانها لأي قيد إلا ما تقيد هي نفسها به، أو ما تفرضه على نفسها بإرادتها الذاتية من قيود.

وتبعاً لهذا التصور ليس للإدارة أن تخضع إلى سلطة القانون العادي الذي ينظم الروابط والعلاقات بين الأفراد، وإنما تخضع إلى قانون آخر هو القانون

الإداري، وهذا القانون هو الذي يحدد حقوقها، وامتيازاتها، واختصاصاتها، وسلطاتها.

وعلى هذا الأساس فإن المعيار المميز للقانون الإداري هو معيار السلطة العامة، ولكن في إطار هذا المعيار يجري التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية.

وقد ساد معيار السلطة العامة خلال القرن التاسع عشر، وتكاملت صورته مع الفقيه "لافييري" *Laferriere* الذي كان في ذلك الوقت نائباً لرئيس مجلس الدولة، حيث طرح هذا المعيار في مؤلفه الشهير عن "القضاء الإداري".
ويقوم معيار السلطة العامة في اعتماده كمعيار للأعمال والتصرفات التي تخضع إلى القانون الإداري على أساس التمييز بين نوعين من العلاقات القانونية: العلاقات التي تدخل فيها الدولة (الإدارة) بوصفها سلطة عامة، أي سلطة إصدار الأوامر، والنواهي، والعلاقات التي تظهر فيها الدولة كشخص عادي.

ولكن ما هو مضمون معيار السلطة العامة؟ وما هي مظاهر هذه السلطة التي تدخل في إطارها والتي تخضع فيها تارة إلى قواعد القانون العام، أي إلى قواعد القانون الإداري، وتارة إلى قواعد القانون الخاص؟

أ- التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية:

أكثر السلطة كما عرفها أنصارها تعني: "مجموعة الامتيازات والسلطات والاختصاصات، ومجموعة الأساليب الفنية، والقيود التي تعمل في حدودها الإدارة العامة، وتجعلها في مركز أسمي، ولا تتساوى مع مراكز الأفراد".
وبالتالي تحتم فكرة السلطة العامة وجود قواعد قانونية غير القواعد المألوفة في القانون الخاص، وتطبق هذه القواعد على الإدارة، وهذه القواعد هي قواعد القانون الإداري، ومن ثم فإن فكرة السلطة العامة تحدد مجال التطبيق القانوني لكل تصرف من تصرفات الإدارة.

ويمكن القول إن أساس التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية يكمن في أن الإدارة لا تمارس نشاطها وسلطاتها دائماً بوصفها سلطة عامة، بل تنصرف تارة بوصفها صاحبة السلطة العامة الأمرة، فتصدر الأوامر، وتتخذ القرارات من جانبها، ومثل هذه الأعمال لا مقابل لها في دائرة القانون الخاص، لذلك هي تخضع إلى القانون الإداري، وإلى اختصاص القضاء الإداري، وتارة أخرى تنصرف الإدارة أو تعمل في الظروف ذاتها التي يتعامل بها الأفراد فيما بينهم.

وأساس هذا التمييز في معيار السلطة ينطلق من مبدأ السيادة، بحيث إن أعمال السلطة العامة *actes d'autorite* هي فقط التي تتركز إلى مبدأ السيادة، أما أعمال الإدارة العادية *actes de gestion* فلا تستند إلى مبدأ السيادة، ولا تباشرها الإدارة بوصفها صاحبة السيادة والسلطان، بل تباشرها كما يباشر الأفراد إدارة شؤونهم الخاصة، وتقف فيها معهم على قدم المساواة، لأنها خلعت عن نفسها رداء الأمر والنهي، ونزلت بذلك منزلة الأفراد، وخضعت تصرفاتها إلى القانون العادي، وإلى اختصاص القضاء العادي.

ونتيجة لذلك فإن أعمال السلطة هي وحدها التي يجب أن تخضع إلى سلطان القانون الإداري، وإلى اختصاص القضاء الإداري، لأنه لا يوجد ما يماثلها في تصرفات الأفراد.

ومن أمثلة سلطات الإدارة وامتيازاتها التي لا يوجد ما يماثلها في تصرفات الأفراد، نذكر سلطة: اتخاذ القرارات بالإنفراد المنفردة، وامتياز التنفيذ الجبري لقراراتها مباشرة، ونزع ملكية العقار للمنفعة العامة عن طريق الاستملاك، وامتياز الإدارة في مجال الضبط الإداري الذي يقوم على تقييد حرية الأفراد بهدف حماية النظام العام، وامتيازاتها في مجال حماية التنظيم الإداري، وحماية العاملين في هذا التنظيم، وامتيازات حماية المال العام، وما تتمتع به الإدارة من امتيازات لتوفير هذه الحماية، سواء أكانت مدنية أم جزائية أم إدارية، وامتيازات الإدارة في مجال العقود الإدارية التي تتمثل بسلطاتها في تعديل بعض أحكام العقد الإداري في أثناء تنفيذه بإرادتها المنفردة تحقيقاً لمقتضيات الصالح العام.

بناءً عليه فإن فكرة السلطة العامة، والتمييز ما بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية، لن كانت سهلة وواضحة، إلا أن تطبيقاتها العملية كشفت عن صعوبات حقيقية في تحديد الأعمال التي هي من قبيل أعمال السلطة، وتلك التي هي من قبيل أعمال الإدارة العادية، نظراً لأن طبيعة السلطة العامة وطبيعة الإدارة العادية متداخلتان، إذ يصعب التمييز بينهما فيما يتعلق ببعض الأعمال، وتحديد طبيعة مثل الأعمال بشكل واضح، كما في قضايا العقود، ومسؤولية الإدارة عن أفعالها الضارة.

ب- الانتقادات التي وجهت إلى المعيار:

من أهم الانتقادات التي وجهت إلى معيار التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية نذكر:

- 1- صعوبة التمييز بين ما يعد من أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية، ومن ثم صعوبة معرفة القانون واجب التطبيق على المنازعات

أساس منطقي، لأن الدولة لها شخصية قانونية واحدة، وبالتالي فإن الفكرة تتناقض وفكرة وحدة الدولة.

٤- باستناد معيار السلطة العامة على مبدأ السيادة لتبرير إخراج أعمال السلطة من نطاق تطبيق القانون الإداري، وعدم مسؤولية الدولة عنها، فإن هذا المعيار يتنافى وضرورة خضوع الإدارة في تصرفاتها إلى مبدأ المشروعية، وخصوصاً بعد أن ثبت أن مبدأ السيادة ومسؤولية الإدارة عن تصرفاتها لا يتناقضان، وأن هذا من صلب المشروعية القانونية، وسيادة حكم القانون.

وما كان صادراً منها بناء على سلطتها الأمر، وأعمال الإدارة العادية، أي هذا المعيار وإن كان القضاء الفرنسي قد اعتمد لفترة من الزمن كأساس وحيد ونبؤى الفقه والقضاء فيما بعد معياراً آخر ضمن إطار المعيار السابق هو معيار التمييز بين أساليب الإدارة العامة وأساليب الإدارة الخاصة، ثم فيما بعد نظرية هوريو "Haurion".

رأى هذا المعيار بين أساليب الإدارة العامة وأساليبها الخاصة: بعد هذا المعيار محاولة تدرج في إطار تطوير المعيار السابق في التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية، ويتمثل في التمييز بين أساليب الإدارة العامة وأساليب الإدارة الخاصة، ويقوم معيار التمييز بينهما على أساس أن الإدارة تستخدم في بعض الحالات الأساليب والوسائل ذاتها التي يستعين بها الأفراد أو نصوص، كإدارة أملاك الدولة الخاصة، وعقود الإدارة ذات الطبيعة المدنية... وفي الحالة يطبق على النشاط الإداري أحكام القانون الخاص المدني أو التجاري بـ الحال.

ويمكن للإدارة من جهة أخرى استخدام أساليب مغايرة للأساليب المألوفة لآفات الأفراد فيما بينهم، أي أنها تلجأ إلى أساليب الإدارة العامة، وعندها على أنشطة الإدارة أحكام القانون الإداري، ويتعدى الاختصاص إلى القضاء العامة، وحمايتها... ونظراً إلى أن هذا المعيار يندرج في إطار تطوير المعيار السابق في بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية، فقد تعرض إلى

الإدارية، وتحديد اختصاص القضاء الإداري، فالمعيار يقتصره أعمال السلطة على مجموعة الأوامر والنواهي التي تصدرها الإدارة، لا يتناسب البتة مع مقتضيات ممارسة النشاط الإداري وما يصدر عن الإدارة من أعمال وتصرفات، إذ إن كثيراً من الأعمال القانونية لها طبيعة مختلطة، فتكون في بعض جوانبها من طبيعة الأعمال والتصرفات التي يجريها الأفراد، وفي جوانبها الأخرى تتضمن بعض عناصر السلطة العامة، كال عقود الإدارية التي تتضمن شروطاً غير مألوفة في عقود القانون الخاص مثلاً، وتكون هذه الشروط غير المألوفة مستمدة من فكرة السلطة العامة، وتعكس بعض مظاهر سيادتها^{١٢٢} يضاف إلى ذلك أن إدارة كل مرفق من المرافق العامة تتضمن اللجوء إلى استعمال سلطات تسمى سلطات الضبط الإداري، وبالتالي فإن عدداً كبيراً من الأوامر التي تتخذ في شكل قرارات الضبط الإداري وفق هذا المعيار قد لا يقصد بها سوى إدارة المرفق العام... فهل هذه القرارات والأوامر تعد من أعمال السلطة العامة أم من أعمال الإدارة العادية؟ وعلى ذلك فأساس هذه التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية مبهم وغير واضح، ولا يستند إلى أساس قانوني أو حقيقي، ولا يتفق مع حقيقة الواقع^{١٢٣}.

٢- يؤدي الأخذ بمعيار السلطة العامة إلى تضيق تطبيق نطاق القانون الإداري، لأنه يقتصر مجال تطبيق قواعد القانون الإداري على أعمال السلطة العامة، أي على مجموعة الأوامر والنواهي التي تصدرها الهيئات الإدارية، وهذا لا يتناسب في الواقع مع مقتضيات ممارسة النشاط الإداري، وما يصدر عن الإدارة من أعمال وتصرفات، حيث إن كثيراً من الأعمال الإدارية قد تكون ذات طبيعة مختلطة كال عقود الإدارية. وعلى هذا تؤدي صعوبة التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية إلى إخراج بعض الأعمال بطبيعتها من نطاق الأعمال الإدارية.

٣- من مقتضى التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية أن يؤدي إلى ازدواج الشخصية القانونية للدولة التي قال بها الفقه الألماني، وأخذها عنه الفقه الفرنسي، وتتضمن شخصية الدولة بوصفها سلطة عامة، وشخصيتها المالية (أي شخصية الدولة الخاصة لإدارة شؤونها المالية)، ومثل هذا القول بازواجية شخصية الدولة غير مقبول، ولا يستند إلى

^{١٢٢} - د. أحمد عثمان عيالا: "مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية". القاهرة- دار النهضة العربية- عام ١٩٧٣- ص ٦٠.

^{١٢٣} - د. عبد الله طلبة- المرجع السابق- ص ٦٨.

أساس منطقي، لأن الدولة لها شخصية قانونية واحدة، وبالتالي فإن الفكرة تتناقض وفكرة وحدة الدولة.

٤- باستناد معيار السلطة العامة على مبدأ السيادة لتبرير إخراج أعمال السلطة من نطاق تطبيق القانون الإداري، وعدم مسؤولية الدولة عنها، فإن هذا المعيار يتنافى وضرورة خضوع الإدارة في تصرفاتها إلى مبدأ المشروعية، وخصوصاً بعد أن ثبت أن مبدأ السيادة ومسؤولية الإدارة عن تصرفاتها لا يتناقضان، وأن هذا من صلب المشروعية القانونية، وسيادة حكم القانون.

وأمام صعوبات التمييز بشكل واضح بين أعمال السلطة العامة، أي ما كان صادراً منها بناءً على سلطتها الأمرة، وأعمال الإدارة العادية، فإن هذا المعيار - وإن كان القضاء الفرنسي قد اعتمدته لفترة من الزمن كأساس وحيد للقانون الإداري - لم يتمكن من الصمود أمام انتقادات الفقه، وقد هجره القضاء، وتبنى الفقه والقضاء فيما بعد معياراً آخر ضمن إطار المعيار السابق هو معيار التمييز بين أساليب الإدارة العامة وأساليب الإدارة الخاصة، ثم فيما بعد نظرية السلطة العامة، أو ما يعرف بمعيار امتيازات السلطة العامة للمعيار "موريس هوريو" *Haurion*.

رابعاً- معيار التمييز بين أساليب الإدارة العامة وأساليبها الخاصة:

يعتد هذا المعيار محاولة تدرج في إطار تطوير المعيار السابق في التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية، ويتمثل في التمييز بين أساليب الإدارة العامة وأساليب الإدارة الخاصة، ويقوم معيار التمييز بينهما على أساس أن الإدارة قد تستخدم في بعض الحالات الأساليب والوسائل ذاتها التي يستعين بها الأفراد أو يلجؤون إليها في ممارسة نشاطهم فيما بينهم، أي أنها تستخدم أساليب الإدارة الخاصة، كإدارة أملاك الدولة الخاصة، و عقود الإدارة ذات الطبيعة المدنية... وفي هذه الحالة يطبق على النشاط الإداري أحكام القانون الخاص المدني أو التجاري حسب الحال.

ويمكن للإدارة من جهة أخرى استخدام أساليب مغايرة للأساليب المألوفة في علاقات الأفراد فيما بينهم، أي أنها تلجأ إلى أساليب الإدارة العامة، وعندها يطبق على أنشطة الإدارة أحكام القانون الإداري، وينعقد الاختصاص إلى القضاء الإداري، ومثال ذلك اختيار عمال الإدارة العامة، وإبرام العقود الإدارية، وإدارة الأموال العامة، وحمايتها...

ونظراً إلى أن هذا المعيار يندرج في إطار تطوير المعيار السابق في التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية، فقد تعرض إلى

الانتقادات السابقة تقريباً، وهو يجعل اختصاص القضاء الإداري أكثر اتساعاً مما هو عليه، الأمر الذي يقطع بعدم إمكانية التعويل عليه بصورة قاطعة.

وهو ما أتاح - فيما بعد - للفقهاء "موريس هوريو" *Haurion* بإعادة النظر في معيار السلطة العامة، وإعادة تأصيله عبر مدرسته التي سميت مدرسة السلطة العامة، أو امتيازات السلطة العامة.

خامساً - معيار امتيازات السلطة العامة غير مألوفة:

بعد الفقهاء "موريس هوريو" *Haurion* رائد المعيار الذي سمي معيار "مدرسة السلطة العامة التقليدي"، حيث يعدّ معيار السلطة العامة هو الأساس في تطبيق القانون الإداري، فأحكامه تدور حول فكرة السلطة العامة، وغياب هذا العنصر يجعل أحكام القانون الإداري غير قابلة للتطبيق، الأمر الذي يفسح المجال من دون شك لتطبيق قواعد القانون الخاص.^{١١٦}

ولتلافي الانتقادات التي وجهت إلى معيار التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية، ذهب *Haurion* إلى أن العنصر المهم في نظام القانون الإداري والذي يميزه عن نظام القانون الخاص، لا يتعلق بالأهداف أو الغايات التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها، والستمثلة بالمنفعة العامة، أو المصلحة العامة، وإنما يتمثل العنصر المهم في الوسائل أو الأساليب التي تستخدمها الإدارة في سبيل تحقيق تلك الأهداف، فإذا كانت هذه الوسائل أو الأساليب تتميز بسلطات وامتيازات غير مألوفة، أو استثنائية، أو لا نظير لها في علاقات الأفراد، كنا أمام نشاط إداري يحكمه القانون الإداري، ويختص القضاء الإداري في نظر المنازعات الناشئة عنه.

وعلى هذا فإن أساليب القانون العام التي تستخدمها الإدارة لتحقيق غاياتها تكون لها الأولوية في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، وإن فكرة المرفق العام تكون ثانوية بالنسبة إلى امتيازات الإدارة واستخدامها لسلطاتها في سبيل تحقيق المصلحة العامة. ومن ثم فإن فكرة السلطة العامة، وما تتمتع به من امتيازات، تكون متميزة عن فكرة السلطة العامة التقليدية، وعن معيار التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية، وفكرة السلطة العامة لا تتعلق بالأوامر والنواهي فقط، إنما تشمل كل نشاط إداري تمارسه الإدارة مستخدمة فيه أساليب القانون العام ووسائله، وهذه الأساليب غير مألوفة في نطاق القانون الخاص.

وبمعنى آخر فإن الفقهاء *Haurion* قد ذهب إلى القول: إن فكرة السلطة العامة وما تتمتع به من امتيازات تكون هي الأقدر على تحديد نطاق تطبيق

^{١١٦} - ممن تبع "موريس هوريو" *M. Haurion* في تبني هذا المعيار نذكر على سبيل المثال: "بارتلمي" *Barthelmy* و"لافييري" *Laferriere* و"ديكروك" *Ducrocq* و"بتي" *Baty*.

القانون الإداري، واختصاص القضاء الإداري، لأن الشيء المهم في ذلك هو لجوء الإدارة إلى استخدام امتيازاتها وسلطاتها كسلطة عامة في سبيل تحقيق أهدافها وغاياتها المتمثلة بالمصلحة العامة من دون أن يهمل *Haurion* فكرة المرفق العام بشكل نهائي.

والواقع أن مثل هذا الأمر يبدو طبيعياً آنذاك، لأن فكرة السلطة العامة كانت هي السائدة والمسيطرة، وفكرة المرفق العام لم تكن قد ظهرت بعد، انسجاماً مع دور الدولة الحامية، ونشاطها المحدود آنذاك في تأمين الخدمات العامة التقليدية المتمثلة في شؤون الدفاع الخارجي، والأمن الداخلي، وإقامة العدل بين المواطنين، ومن ثم لم يكن هناك اهتمام كبير من قبل الفقهاء بفكرة المرفق العام على الرغم من أن عدد المرافق العامة كان في ازدياد. ومن ثم كان من الطبيعي أن يتأثر القانون العام بفكرة السيادة، والسلطة العامة، وأن تكون قواعده متسمة بصيغة الأمر والنهي، استناداً إلى فكرة السلطة العامة التي تشمل كل نشاط إداري تمارسه الإدارة باستخدامها وسائل القانون العام.

ورغم محاولات الفقيه *Haurion* تطوير معيار السلطة العامة، وامتيازاتها، فهي فكرة لم تخل من النقد، وكان من أهم منتقديها الفقيه *Rivero* الذي رأى أن نظرية السلطة العامة غير منقطعة الصلة عن صورتها التقليدية في إطلاق يد السلطة الإدارية في مباشرة وظيفتها ونشاطها الإداري مستخدمة وسائل السلطة العامة، إلا أنه لا يمكن الاعتماد على فكرة امتيازات السلطة العامة لتحديد اختصاص القانون الإداري، لأن أعمال السلطة في حد ذاتها تنطوي على عنصرين: أحدهما إيجابي والآخر سلبي: أما العنصر الإيجابي فهو عنصر السلطة، ويظهر في عمل الإدارة بشكل واضح، كما في حال نزع الملكية الفردية، أو تنظيم حركة المرو، أو فرض حظر التجوال... والعنصر السلبي يظهر فيه عمل الإدارة بشكل خفي، أو بصورة سلبية، وتبدو الإدارة في هذا الجانب أقل حرية من الأفراد في التصرف، كما في حال تنظيم مسابقة للتوظيف وانتقاء أفضل الكفاءات، أو إعلام الجمهور عن موضوع صفقة أو عقد، أما الفرد فهو حر في اختيار من يتعاقد معه، كما أنه حر في اختيار عماله...

وعلى هذا يبدو من الصعوبة وضع معيار مميز لأعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية لمعرفة القانون واجب التطبيق، وبناء القانون الإداري على أساس الوسيلة أو الأساليب التي تستخدمها الإدارة من شأنه أن يفتح السبيل واسعاً أمامها، ويترك لها قدراً كبيراً من الحرية، وهذا بدوره لا ينسجم مع رسم معالم حدود القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، نظراً لصعوبة الفصل بين الهدف

المتمثل في تحقيق الصالح العام والوسيلة، أي الأساليب التي تتبعها الإدارة وتغلبها على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها.

وبتعبير آخر فإن ما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة، ومن سلطات استثنائية غير مألوفة في علاقات القانون الخاص، وإن كان يجعلها في مركز أسمى من مراكز الأفراد، فإنه لا يعني في المدلول الحديث للسلطة العامة السلطة المطلقة، إنما هي سلطة تتضمن القيود والضوابط الموضوعية المنوطة التي تفرض على تصرفات الإدارة ونشاطاتها، وهذه القيود تفرض عن طريق القوانين والأنظمة الإدارية.

والقيود التي تفرض على حقوق السلطة العامة هي قيود موضوعية أضحيت في منزلة النظام الذي يفرض على السلطة العامة، وهذا النظام الذي اعترف به العميد *Haurion* هو نظام المرافق العامة، إلا أنه جعله ثانوياً بالقياس مع استخدام أساليب السلطة العامة.

سادساً- معيار السلطة العامة الحديث (معيار الفقيه فيدل *Vedel*):

عمل الفقيه "جورج فيدل" *Vedel* على إحياء معيار السلطة العامة مستنداً إلى أن فكرة السلطة العامة لا تعني فقط استخدام الإدارة لامتيازات القانون العام، وإنما تشمل أيضاً القيود التي تحد من حرية الإدارة في التصرف، وتفرض عليها التزامات ربما أشد من الالتزامات المفروضة على الأفراد في ظل القانون الخاص، وعندها تطبق أحكام القانون الإداري، وينعقد الاختصاص إلى القضاء الإداري. ومن هذه القيود على سبيل المثال: عدم إمكانية الإدارة التعاقد إلا باتباع إجراءات وشروط معينة لا نظير لها في القانون الخاص، أي باتباع الإطاري الإجرائي المحدد قانوناً للتعاقد في المناقصات أو المزايدات عند اختيار المتعاقد معها. أما عندما تستخدم الإدارة أساليب مشابهة للأساليب التي يستخدمها الأفراد، أو لا تتضمن امتيازات أو أي من الشروط غير مألوفة في علاقات الأفراد فيما بينهم، فعندئذ يطبق القانون الخاص، وينعقد الاختصاص إلى القضاء العادي، وليس إلى القضاء الإداري.

وحتى يمكن تطبيق أحكام القانون الإداري، ومن ثم انعقد الاختصاص إلى القضاء الإداري حسب معيار السلطة العامة الحديث، لا يكفي أن يتصل النشاط الإداري بمرفق عام، بل لا بد أيضاً من استخدام أساليب ووسائل تختلف عن أساليب القانون الخاص ووسائله، وألا تقتصر هذه الأساليب على ما تتمتع به الإدارة من امتيازات تجعلها في مركز أسمى من مركز الأفراد الذين تتعامل معهم، بل يضاف إلى هذه الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة تلك القيود والالتزامات التي تفرضها القوانين والأنظمة الإدارية على النشاط الإداري.

في الحقيقة فإن هذه القيود والالتزامات التي تفرض على الإدارة قد تكون أشد إحكاماً وثقلًا من القيود والالتزامات المفروضة على نشاط الأفراد، وبرأينا فإن هذا يجسد فكرة المشروعية القانونية، وفي ذلك ربط بين معيار السلطة العامة في تطوراتها التي تعرضنا لها، واحترام المشروعية القانونية في الدولة، من خلال احترام الإدارة للقيود والالتزامات التي تفرضها القوانين والأنظمة.

مع ذلك تجدر الإشارة إلى أن معيار السلطة العامة بمفهومه الحديث لا يصلح وحده لأن يكون معياراً وحيداً ثابتاً، ومستقراً، فظهر في هذا المجال إلى جانب معيار السلطة العامة معيار آخر هو معيار المرفق العام، حيث فضله القضاء، وأخذ به رداً من الزمن، حتى قوّسه الفقهاء، واعتمده القضاء فيما بعد في فرنسا مع معيار السلطة العامة كأساس للقانون الإداري.

وفي هذا الصدد، إضافة إلى العوامل السابقة التي استعرضنا فيها ظهور معيار السلطة العامة وتطوره، تجب الإشارة إلى أن مساءلة الدولة في فترة ظهور هذا المعيار عن الأعمال والنشاطات التي تقوم بها بوصفها سلطة عامة، أو مطالبتها بالتعويض عن الأضرار التي تحدثها، لم تكن سهلة التصور، وذلك لتلافي عرقلة نشاطها في هذا النطاق، وللحيلولة دون إنهاك مواردها المالية، ولم يكن المرفق العام آنذاك سوى أداة لإدارة أنشطة الإدارة.

من جانب آخر كان لظهور معيار السلطة العامة وتطوره ما يبرره آنذاك في الفقه والقضاء، انسجاماً وتوافقاً مع مفهوم الدولة الحامية، ودورها، ورغم أن عدد المرافق العامة كان في ازدياد، وكان طبيعياً أن تصطبغ قواعد القانون العام بصبغة الأمر والنهي استناداً إلى معيار السلطة العامة، إلا أن الأمر تغير بصورة ملحوظة عندما أضحت الدولة تتدخل أكثر فأكثر في تقديم الخدمات الأساسية الاجتماعية والاقتصادية، ما جعلها تتولى مضطرة إنشاء المرافق العامة، وأن تتولى هذه المهمة باسمها، وباسم فكرة المرفق العام.

وهكذا أصبحت فكرتا السلطة العامة والمرفق العام تتناوبان كأساس للقانون الإداري إلى أن التقت آراء الفقهاء وأحكام القضاء فيما بعد على ضرورة التقارب بينهما، فكان المعيار المعتمد اليوم لأساس القانون الإداري هو المعيار المختلط بين فكرتي السلطة العامة والمرفق العام.

المبحث الثاني

معييار المرفق العام

Critère Service Public

إضافة إلى الانتقادات القانونية التي وجهت إلى معيار السلطة العامة، لم يستطع هذا المعيار الصمود من الناحية الواقعية أمام تطور دور الدولة، وتدخلها في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، إذ لم تعدّ مهمات الدولة منذ بدايات القرن التاسع عشر مقتصورة على المهمات الإدارية البحتة، أو السياسية، بل أصبحت تتولّى القيام ببعض المهمات والنشاطات الاقتصادية، وخصوصاً تلك التي عزفت عنها المبادرات الفردية، واقتضى الأمر من بعد ضرورة تدخل الدولة، والاعتراف بمشروعية تدخلها، ومن ثم أصبح معيار السلطة العامة يتداعى، ويتخلّى عنه جانب من الفقهاء لينضم إلى جانب القضاء الذي بدأ في تفضيل معيار المرفق العام منذ النصف الثاني من القرن التاسع عشر.^{١١٧}

المطلب الأول

ظهور معيار المرفق العام

La Production des Services Publics

رأى جانب من الفقه الفرنسي، ومن خلال الاستناد إلى أحكام القضاء الإداري، أن القانون الإداري يدور وجوداً وعدمياً مع فكرة المرفق العام، وأن المرفق العام هو أساس القانون الإداري، وليس التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية. وبناءً على هذا التصوّر هجر الفقه والقضاء الإداري معيار السلطة

^{١١٧} - لمزيد من التفصيل انظر باللغة الفرنسية:

- A. S. Mescheriakoff: Droit des services publics. PUF. (Droit fondamental). 1991.
J. P. Lachau: Grands services publics. Masson. 1989.
M. Duruy: Les entreprises publiques. PUF. (Thémis). 2 vol. 1986.
B. Jeanneau: Droit des services publics et des entreprises nationales. Dalloz (Précis). 1984.
J. M. Auby et R. Ducos- Ader: Grands services publics et entreprises nationales. PUF (Thémis). 2 vol. T. 1. 2e éd. 1975

وباللغة العربية انظر مثلاً: د. السيد محمد مدني - المرجع السابق - ص ١٦٥.

العامة، والاستناد إلى فكرة المرفق العام كأساس لبناء القانون الإداري، جاعلين منه معياراً لرسم حدوده، وتحديد اختصاصات القضاء الإداري.^{١٤٨} ونتيجة للانتقادات التي وجهت إلى معيار السلطة العامة التقليدي ومعيار التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية، ذهب فريق من الفقهاء وعلى رأسهم الفقيه "بونار" *Bonnard* و"جيز" *Jeze*، و"ليون ديجي" *Leon Duguit* ... إلى العمل على تأسيس معيار المرفق العام، وجعله أساساً للقانون الإداري ومعياراً لرسم حدوده، وتحديد اختصاص القضاء الإداري، ورأوا أن القانون الإداري، هو قانون المرافق العامة، وليس قانون السلطة العامة، وأسسوا بناءً عليه مدرسة المرفق العام، حتى عُرف العميد "ديجي" *Duguit* بعميد مدرسة المرفق العام.^{١٤٩}

وخلافاً لما ذهب إليه أنصار معيار السلطة العامة، ذهب أنصار معيار المرفق العام إلى القول: إن الدولة ليست شخصاً يتمتع بالسلطة، والسيادة والسلطان، بل هي مجموعة من المرافق العامة التي تعمل لخدمة المجتمع، وإشباع حاجات الأفراد.

وحسب تصورهم مع العميد "ديجي" *Duguit*، فإن فكرة المرفق العام تعد أهم موضوعات القانون الإداري، وترد إليها معظم النظريات والمبادئ التي ابتدعها القضاء الإداري، كالعقود الإدارية، والأموال العامة، والوظيفة العامة... واستناداً إلى قضاء محكمة التنازع وقضاء مجلس الدولة الفرنسي أقام أنصار مدرسة المرفق العام التلازم بين فكرة المرفق العام والقانون الإداري، وقد عدوا هذا التلازم حتمياً، وفسروا كل أحكام القانون الإداري على ضوء فكرة المرفق العام.

أولاً- قضية "بلانكو" *Blanco*:

كانت نقطة الانطلاق لدى أنصار نظرية المرفق العام الحكم الشهير الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية في قضية "بلانكو" *Blanco* بتاريخ ١٨/٢/١٨٧٣، والتي تمثل أول خروج على معيار السلطة العامة.^{١٥٠}

^{١٤٨} - د. عبد الله طلبة- مبادئ القانون الإداري- مرجع سبق ذكره- ص ٦٨.

^{١٤٩} - ص ٧٠.

Duguit; Tr. de dr. cons. Tome II. 2 ed. P. 54.

Duguit; Tr. De dr. cons. 3 ed. Tome I. P. 223.

Jeze: Principes généraux du dr. adm. Tome II. P. 2. R.D.P. 1914, P. 154. R.D.P. 1944. P. 239.

De Laubadere: Tr. Elem. de dr. adm. 2 ed. P. 40.

^{١٥٠} - Trib. Conf. 8 Fev. 1873. Sicrey 1873- 3- 153. 8 Fev. 1908. Sicrey 1908- 3- 97.

كما تمثل قضية "بلانكو" Blanco أهمية كبرى في إرساء قواعد القانون الإداري، وتحديد اختصاصات القضاء الإداري على أساس فكرة المرفق العام، رغم أن مجلس الدولة الفرنسي كان قد أشار إلى مفهوم المرفق العام في أحكامه الصادرة في قضايا سابقة.^{١٥١}

ونتخلص وقائع هذه القضية في أن عربة تتبع مصنعاً حكومياً للتبغ كانت قد صدمت الطفلة "إيجينز بلانكو"، فأوقعتها، وجرحتها. رفع والد الطفلة دعوى تعويض عن الضرر المادي الذي تعرضت له ابنته أمام القضاء العادي، مطالباً بالتعويض على أساس المسؤولية التقصيرية التي تحكمها قواعد القانون المدني الفرنسي، إلا أن جهة الإدارة (وكالة التبغ) قد عدت النزاع متعلقاً بالإدارة، وأن مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص في القضية، وليس القضاء العادي، لذلك طالبت بوقف النظر في الدعوى حتى تثبت محكمة تنازع الاختصاص في هذه الإشكالية.^{١٥٢}

ولدى عرض الموضوع على محكمة التنازع أصدرت هذه المحكمة حكمها بتاريخ ١٨٧٣/٢/٨، فأقرت الاختصاص لمجلس الدولة تأسيساً على فكرة المرفق العام، لأن الضرر كان متصلاً بنشاط مرفق عام (مرفق صناعة التبغ)، وإن القضاء الإداري هو المختص، والقانون الإداري هو القانون واجب التطبيق إذا تعلّق النزاع بتنظيم مرفق عام، وتسييره، وسواء كان تصرف الإدارة تصرفاً عادياً، أو كان تصرفاً بحسبانها صاحبة سلطة. ومما جاء في هذا الحكم:

"...إن المسؤولية التي يمكن أن تتحملها الدولة بسبب الأضرار التي تسببها للأفراد بفعل الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام لا يمكن أن تخضع إلى مبادئ القانون المدني التي تضبط علاقة الأفراد فيما بينهم... وإن هذه المسؤولية ليست عامة، ولا مطلقة، بل لها قواعدها الخاصة التي تتغير حسب مقتضيات المرفق العام، وضرورة التوفيق بين مصلحة الدولة وحقوق الأفراد... ومن ثم فالسلطة القضائية الإدارية وحدها المختصة بالنظر في هذا النزاع، وهو ما يجعل قرار رئيس المقاطعة في رفع القضية أمام المحكمة قراراً صائباً يجب إقراره".

^{١٥١} - ومن ذلك مثلاً قضية "روتشيلد" بتاريخ ١٨٥٥/١٢/٦، إذ جاء في هذا الحكم: "العمل يكون إدارياً إذا اتصل بالمرفق العام، سواء كان محلياً أو وطنياً، والموظف العام يكتسب هذه الصفة بنشاطه في المرفق العام، والأموال المملوكة للمرفق العام تصبح أسوأ عامة تتمتع بحماية خاصة، وأحكاماً مستقلة عن الأموال الخاصة". وكذلك في الحكم الصادر بقضية "ديكستر" عام ١٨٦١.

^{١٥٢} - C.E. 6 Février. 1902. Terrier. Sirey. 1903. III. 25 conclusions.

ويتضح لنا أن هذا الحكم قد أحدث تغييراً جوهرياً بشأن إثبات ذاتية القانون الإداري بحسبانه مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة، وتتضمن أحكاماً غير مألوفة في مجال روابط القانون الخاص. وبإمعان النظر في حيثيات هذا الحكم ومنطوقه نجد أنه قد أرسى المبادئ الآتية:

١- أعلن هذا الحكم عن وجود قواعد خاصة تحكم نشاط الإدارة بتقريره أن المسؤولية التي يمكن أن تتحملها الدولة لا تخضع إلى قواعد القانون المدني. ويفهم من ذلك أن قواعد القانون المدني لم تعد تواكب نشاط الإدارة لذا وجب استبعادها لعدم صلاحيتها، وقصر تطبيقها فقط على الأفراد بحسب ما أشير إليه صراحة. وحين يستبعد القانون المدني يقتضي المنطق القانوني التفكير في قواعد بديلة أكثر ملاءمة لطبيعة النشاط الإداري اصطلاح على تسميتها بقواعد القانون الإداري.

٢- أكد الحكم على خضوع الدولة للمسؤولية، وإن عدم خضوعها إلى قواعد القانون المدني لا يعفيها من تحمل المسؤولية. وفي هذا المسلك مخالفة للقناعة السائدة في ذلك الوقت وهي عدم مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها.

٣- أفصح هذا الحكم عن المعيار المعتمد لمعرفة طبيعة المنازعة، وعمّا إذا كان يختص بالفصل فيها القضاء الإداري، أو القضاء العادي، وإن هذا المعيار اصطلاح على تسميته "معيار المرفق العام"، وهذا المعيار هو الذي فرض مثل هذه القواعد غير المألوفة في مجال روابط القانون الخاص.

٤- أقرت محكمة التنازع الفرنسية صراحة أن القواعد التي يخضع لها المرفق العام غير مستقرة، بل تتغير كلما فرضت مصلحة المرفق العام ذلك، فهي في حركة مستمرة، ومن ثم تم إزالة الخوف لدى الأفراد المتعاملين مع الإدارة عندما أعلنت المحكمة أن هذه القواعد غير المألوفة ينبغي أن تراعى فيها التوفيق بين مصلحة الإدارة وحقوق الأفراد.

٥- اعترف الحكم للقاضي الإداري بتطبيق قواعد القانون الإداري، وكان لذلك أثره الواضح ليس من ناحية إقرار مسؤولية الدولة فحسب، بل من ناحية تعريف القانون الإداري، وتحديد أسسه، ورسم نطاق تطبيقه. ولكن رغم الأهمية الكبرى لحكم "بلانكو" Blanco يلاحظ أن الفقه الفرنسي لم يعره الاهتمام الكافي إلا بعد ثلاثين سنة تقريباً من تاريخ صدوره، إذ

ظل الفقه خلال هذه المدة يعول على معيار التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية.^{١٥٢}

إلا أنه وبعد صدور قرار "بلانكو" *Blanco* الشهير فقد توالى الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة أو عن محكمة التنازع في إظهار الربط بين فكرة المرفق العام وتطبيق قواعد القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري.

ثانياً - قضية "تيريير" *Terrier* :

من الأحكام المهمة التي أكدت على معيار المرفق العام نذكر الحكم الذي أصدره مجلس الدولة الفرنسي في قضية "تيريير" *Terrier* بتاريخ ١٩٠٣/٢/٦. وتتلخص وقائع هذه القضية في أن أحد المجالس البلدية أعلن عن مكافأة يتم منحها لكل فرد يسهم في حملة التخلص من الأفاعي التي كانت تهدد السكان، وقد أشرفت البلدية على حملة التطهير هذه، وخصصت لها غلفاً مالياً رصد للمساهمين في العملية المذكورة. وبعد أن أسهم في الحملة شخص يدعى *Terrier* تقدم إلى المجلس البلدي مطالباً بالمكافأة التي تم الإعلان عنها، إلا أنه فوجئ بالرد من جانب البلدية بأن الرصيد المالي المخصص للعملية نفذ، فما كان منه إلا أن اتجه إلى القضاء الإداري مخاصماً في ذلك المجلس البلدي المذكور، فافقر مجلس الدولة الفرنسي اختصاصه بالنظر في النزاع لتعلقه بمرفق عام هو مرفق الصحة.

ومما جاء في هذا الحكم: "إن الوعد بالجائزة قد تضمن إيجاباً من جانب المجلس البلدي، وإن قيام السيد *Terrier* بالأصطياد تضمن قبولاً. ومن ثم يكون بينهما عقد موضوعه التخلص من الأفاعي التي كانت تشكل خطراً على الصحة العامة في المدينة، وهذا العقد في نظر مجلس الدولة يتعلق بمرفق عام".^{١٥٣} وقد أكد مفوض الحكومة "روميو" *Romieu* من جانبه على أهمية المرفق العام، فجاء في مذكرته للمجلس في هذه القضية أن: كل ما يتعلق بتنظيم المرافق العامة وتسييرها، سواء كانت وطنية، أو محلية، إنما يشكل عملية إدارية أو نشاطاً إدارياً، وهو بطبيعته يقع ضمن مجال القضاء الإداري... وجميع الدعاوى التي تنشأ بين الأشخاص العامة والغير، أو بين الأشخاص العامة ذاتها، وتكون وليدة تنظيم مرفق عام، أو تسييره، أو توقفه، أو سوء نشاطه... تدخل في دائرة اختصاص القضاء الإداري.

^{١٥٢} د. ثروت بنوي - مجلدي القانون الإداري - مرجع سبق ذكره - ص ١٦٠.
^{١٥٣} C. E. 6/2/1903, Sirey. 1903, Romieu. Note, Hanriot, Dalloz. 1904, III, P. 65, Recueil Lebon.

وقد توالى فيما بعد الأحكام القضائية المؤيدة لمعيار المرفق العام،^{١٥٥} سواء الصادرة عن مجلس الدولة، أو حتى عن محكمة التنازع الفرنسية.^{١٥٦} ونظراً للأهمية التي حملتها هذه الأحكام في تطبيق معيار المرفق العام على المنازعات كافة التي تكون الدولة والجماعات المحلية طرفاً فيها على حد سواء، فقد أنشأ فريق من الفقهاء في فرنسا وعلى رأسهم العميد "ديجي" *Duguit*، و"بونارد" *Bonnard*، و"جيز" *Jèze*... مدرسة المرفق العام، وجعلوا منها أساساً لبناء القانون الإداري، وتحديد نطاق تطبيقه.

ثالثاً- نظرية الفقيه "ديجي" ومعيير المرفق العام:

تتطرق نقطة البداية عند الفقيه *Duguit* من رفضه لفكرة النظريات التقليدية عن سيادة الدولة، وعن الحق الشخصي، فينكر أن يكون للدولة إرادة تعلو على إرادة الأفراد، لهذا فقد ابتدع فكرته في "التضامن الاجتماعي" *Solidarite sociale*، ورأى في جوهر هذه النظرية أن الحكماء هم كغيرهم من باقي أفراد الشعب ليس لهم إرادة تعلو على إرادة الأفراد العاديين، وهم عندما يحدثون المرافق العامة إنما يفعلون ذلك بحكم كونهم أقدر على إشباع الحاجات العامة للجمهور، وبكونهم يقومون على تسيير المرافق العامة، وتنظيمها، ولأنهم يحتكرون القوة المادية الموجودة تحت أيديهم.

وتأسيساً على ذلك فالدولة من وجهة نظر *Duguit* ليست سلطة عليا تفرض إرادتها على الأفراد، بل هي مجموعة من المرافق العامة. والمرفق العام هو كل نشاط لازم لتحقيق التضامن الاجتماعي، وتأكيد، وتجب ممارسته وتنظيمه والإشراف عليه من قبل الحكماء، لأنه لا يمكن فعل ذلك على الوجه الكامل من دون تدخل منهم.

وكان *Duguit* قد قرر في كتابه "تحولات القانون العام" في عام ١٩١٣ أن مبدأ المرفق العام يعد أساس القانون العام، وله مكان الصدارة، والدولة ليست سوى كتلة من المرافق العامة المنظمة الخاضعة إلى رقابة الحكومة، ومن ثم فإن نطاق القانون الإداري، وما يبرر قواعده التي تختلف عن قواعد القانون المدني، هو مجموع الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، والتي

^{١٥٥} - René Chapus, Responsabilité publique et responsabilité privée, Dalloz, Paris, 1954. P. 100.

^{١٥٦} - صدر بتاريخ ١٩٠٨/٨/٢٩ حكم مجلس الدولة في قضية "فيتري" فطبق معيار المرفق العام لاختصاص القضاء الإداري على المرافق العامة المحلية. وفي ١٩١٠/٣/٤ صدر حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية "ثيرون" *Therond* فأكد الاتجاه ذاته.

تتمثل في أداء الخدمات العامة للجمهور، أي في قيامها بتنظيم المرافق العامة، وتسييرها.¹⁵⁷

كما كان الفقيه "جيز" *Jèze* من أكبر دعاة مدرسة المرفق العام، ورأى أن فكرة المرفق العام هي الفكرة الأساسية في القانون العام، وكذلك الفقيه "بونار" *Bonnard* الذي أقر صراحة أن أساس تطبيق القانون الإداري إنما يتمثل في فكرة المرفق العام.¹⁵⁸

ويبدو من خلال آراء فقهاء مدرسة المرفق العام، ومن خلال أحكام القضاء التي استندت إلى فكرة المرفق العام، أن القانون الإداري يدور وجوداً وهدماً مع فكرة المرافق العامة، وأن هذا القانون إنما هو قانون المرافق العامة، وفكرة المرفق العام هي التي تفسر النظام الخاص الذي تخضع له الإدارة في ممارسة أنشطتها، وترتبط بها نظريات القانون الإداري، كما في قضايا المسؤولية الإدارية، والمال العام، والعقود الإدارية، والوظيفة العامة... وهي التي تفسر وتبرر خضوعها إلى قواعد مستقلة عن قواعد القانون المدني، لأنها تتعلق بتنظيم المرافق العامة، وتسييرها.

واستناداً إلى نظرية المرفق العام فإن أساس القانون الإداري، واختصاص القضاء الإداري، يتعلق بكل نشاط تديره الدولة، أو تهيمن على إدارته، ويستهدف تحقيق المصلحة العامة.

وتطبق هذا المعيار على موضوعات القانون الإداري ينضج أن الكثير منها إنما تكتسب صفتها الإدارية من حيث ارتباطها بفكرة المرفق العام، عدا استثناءين: يتعلق الأول منهما بإدارة الدولة لأموالها الخاصة، والاستثناء الثاني يتعلق بحدول الإدارة عن استعمال وسائل القانون العام، واستعمالها لوسائل القانون الخاص في إدارة نشاطها، ففي هاتين الحالتين لا نكون أمام مرفق عام، وتطبق فيهما قواعد القانون الخاص، وينعقد الاختصاص إلى القضاء العادي.

وفيما عدا هذين الاستثناءين فإن فكرة المرفق العام هي التي تبرر وجود قواعد خاصة تحكم قضايا المسؤولية الإدارية، وهي التي تحدد النظام القانوني لأموال المرافق العامة، فتعد أموالها أموالاً عامة، وكذلك الحال هي التي تفسر خضوع العقود الإدارية إلى قواعد مستقلة تختلف عن قواعد القانون المدني، لأن

¹⁵⁷ - "On aperçoit dès lors, la notion de service public: c'est toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernementale. Voir: L. Duguit: Les transformations du droit public, Armand, Colin, Paris, 1913, P. 33.

¹⁵⁸ - Bonnard, R: Précis de droit administrative. L.G.D.J 4ed. 1943, P. 44.

هذه العقود تتعلّق بتنفيذ مرفق عام، وتسييره، والموظف العام لا يكتسب هذه الصفة إلا لأنه يعمل في خدمة مرفق عام، ولأن ضمان سير المرافق العامة يوجب إنشاء قواعد خاصة مستقلة تسري على الموظفين الذين يعملون في خدمة المرافق العامة.^{١٥٩}

وإزاء هذا التحوّل المهم في فكرة القانون العام، وعدّ فكرة المرفق العام أساس القانون الإداري، ومعيّار تحديد اختصاص القضاء الإداري، فإن هذا يستدعي منا الوقوف عند فكرة المرفق العام، لبيان مفهومه، وأنواعه، وكيفية إحدائه، وإلغائه، وطرق إدارة المرافق العامة... أي الوقوف عند مفهوم النظام القانوني للمرفق العام.

المطلب الثاني

مفهوم المرفق العام

La Notion de Services Publics

شهد مفهوم المرفق العام تطوّراً ملحوظاً، وارتبطت به مفاهيم كثيرة، كالمصلحة العامة، والسلطة العامة. كما ركّزت عليه مدارس عدة، حيث انتقل مفهوم المرفق العام من مدرسة السلطة العامة (الدولة صاحبة السيادة) إلى مدرسة المرفق العام التي تتبنّى معيار المرفق العام، وهذا التحوّل جاء في وسط تميّز بازدياد أهمية القضاء.

ومع أن المرافق العامة لا تُدار بطريقة واحدة، وإنما بطرق وأشكال متعددة، تتجاوب مع طبيعة كل مرفق على حدة، ولما كانت فكرة المرفق العام تعذ من أهم موضوعات القانون الإداري، وترد إليها معظم النظريات والمبادئ التي ابتدعتها القضاء الإداري، كنظرية العقود الإدارية، والأموال العامة، والوظيفة العامة...^{١٦٠}

فما هو المرفق العام؟ وما هو نظامه القانوني كأساس لتطبيق قواعد القانون الإداري وتحديد اختصاصات القضاء الإداري؟

^{١٥٩} - د. عبد الله طلبة - المرجع السابق - ص ٧٠.

^{١٦٠} - د. عبد الإله الخاني - المرجع السابق - ص ٨٧.

أولاً- تعريف المرفق العام:

La Définition de Service Public

منذ أن ظهرت نظرية المرفق العام في القانون الإداري لم يتفق الفقهاء على تعريف موحد للمرفق العام، ولعل الصعوبة في ذلك تعود إلى أن عبارة المرفق العام لها مدلولان، أو معنيان مختلفان:^{١١١}

- المعنى العضوي (الشكلي): ويعني المنظمة أو الهيئة التي تعمل على أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة، ويتعلق هذا المعنى بالإدارة، أو الجهاز الإداري.
 - المعنى الموضوعي (المادي): ويتعلق بالنشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع الحاجات العامة، ويخضع إلى تنظيم الدولة، وإشرافها، ورقابتها. وبمعنى آخر يمكن القول إن المرفق العام في حالة السكون هو المنظمة أو الهيئة التي تقوم بنشاط معين، وفي حالة الحركة هو النشاط الذي يهدف إلى إشباع حاجات عامة بصرف النظر عن الجهة التي تؤديه.^{١١٢}
- ومما لا شك فيه أن الارتباط واضح بين المعنيين، لأن كل نشاط يصدر بالتاكيد عن جهة، أو منظمة، أو هيئة، وأن كل وحدة إدارية لابد وأن تمارس نشاطاً معيناً، ولهذا فالمرفق العام يبدو في صورة تنظيم ونشاط في آن معاً. وعلى هذا فقد تراوحت تعريفات الفقهاء للمرفق العام بين هذين المعنيين، فأكد بعضهم على العنصر العضوي للمرفق العام، بينما تناول البعض الآخر من الناحية الوظيفية، أو الموضوعية.
- أما القضاء الإداري في فرنسا ومصر فيعد أن كان كل منهما يتبنى المعنى العضوي، تطوّرت أحكامه للأخذ بالمعنيين، ثم استقرت فيما بعد على المعنى الموضوعي، فعرف المرفق العام على أنه: "النشاط الذي تتولاه الدولة، أو الأشخاص العامة الأخرى، إما مباشرة، أو من خلال العهد به إلى آخرين، كالأفراد، أو الأشخاص المعنوية الخاصة، ولكن تحت إشرافها، ومراقبتها، وتوجيهها، وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام".

^{١١١} - د. زين العابدين بركات: الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن - مرجع سبق ذكره.

ص ١٥.

^{١١٢} - انظر:

د. السيد محمد مدني- المرجع السابق- ص ١٦٥.

د. فؤاد المطار: "القانون الإداري" - القاهرة - دار النهضة العربية - ص ٣٥٦.

ومن الصفات المميزة للمرفق العام أن يكون المشروع من المشروعات ذات النفع العام، أي أن يكون غرضه سد حاجات عامة مشتركة، وتقديم خدمات عامة، وألا يكون الغرض من المشروع مجرد الربح.

ويرى "لويادير" ^{١٦٣} فيه: "كل مشروع تقوم به هيئة، ويهدف إلى سد حاجات ذات نفع عام".

ويذهب الدكتور محمد فؤاد مهنا إلى أن: "المرافق العامة مشروعات تنشئها الدولة بقصد تحقيق غرض من أغراض النفع العام، ويكون الرأي الأعلى في إدارتها للسلطة العامة". ^{١٦٤}

ويعرفه الدكتور توفيق شحاته بأنه: "كل مشروع يستهدف الوفاء بحاجات ذات نفع عام، وتعجز المشروعات الفردية عن تحقيقه على وجه مرض، فتتولاه الإدارة العامة، وتديره إما بنفسها مباشرة، أو تعهد به إلى آخرين يديرونه تحت رقابتها". ^{١٦٥}

وفي الحقيقة يمكن الجمع بين المعنيين العضوي والوظيفي للوصول إلى تعريف سليم للمرفق العام، لوجود التقاء بين المعنيين عندما تسعى الهيئات العامة التابعة إلى شخص من أشخاص القانون العام إلى تحقيق النفع العام، وإشباع حاجات الأفراد، وهذا يحصل دائماً في المرافق العامة الإدارية. ولكن تطوّر الحياة الإدارية، والتغيرات الكبيرة التي طرأت في القواعد التي تقوم عليها فكرة المرافق العامة أدت إلى ظهور المرافق العامة الاقتصادية أو التجارية التي يمكن أن تدار بواسطة الأفراد، أو المشروعات الخاصة، ما قاد إلى الفصل العنصر العضوي عن الموضوعي، وأصبح من حق الإدارة - فيما بعد - أن تنظم نشاطاً معيناً في صورة مرفق عام، وتعهد به إلى الأفراد، فيتوافر فيه العنصر الموضوعي (الوظيفي) من دون العنصر العضوي.

وقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي للمرافق الاقتصادية والتجارية بصفة المرفق العام، بل أطلق هذه الصفة على بعض المشروعات الخاصة ذات النفع العام التي تخضع إلى ترخيص إداري مقيد ببعض الشروط، وفق ما يعرف بفكرة المرافق العامة الفعلية.

^{١٦٣} - De Laubadère: Traité élém. de dr. adm. op. cit.

^{١٦٤} - محمد فؤاد مهنا - الوجيز في القانون الإداري - المرافق العامة. مرجع سبق ذكره.

^{١٦٥} - د. توفيق شحاته - مبادئ القانون الإداري - مرجع سبق ذكره - ص ١٢٩.

ثانياً- عناصر المرفق العام:

هناك عناصر عدة يقوم عليها المشروع حتى يكتسب صفة المرفق العام، وهذه العناصر تتعلق بالهدف، وارتباط المشروع بالإدارة، ورقابتها على حسن سير العمل، وأخيراً استخدام الإدارة لامتيازات السلطة العامة:

أ- الهدف:

لا بد أن يكون الغرض من المرفق العام تحقيق المنفعة العامة، وإشباع حاجات الأفراد، أو تقديم خدمة عامة، وهذه الحاجات أو الخدمات قد تكون مادية، كمد الأفراد بالمياه والكهرباء، أو معنوية كتوفير الأمن والعدل للمواطنين. وعلى ذلك يعد تحقيق النفع العام من أهم العناصر المميزة للمرفق العام عن غيره من المشروعات التي تستهدف تحقيق النفع الخاص، أو تجمع بين هذا الهدف وهدف إشباع حاجة عامة، أو نفع عام. ومع ذلك فإن تحقيق بعض المرافق العامة للربح لا يعني حتماً فقدانها صفة المرفق العام، طالما أن هدفها الأساسي ليس تحقيق الربح، وإنما تحقيق النفع العام، كما أن تخصيص بعض المرافق لعوائد مالية لقاء تقديمها للخدمات إلى المواطنين، كما هو الحال بالنسبة إلى مرفق الكهرباء، ليس إلا وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على كل المواطنين.

ومع ذلك فإن هدف المنفعة العامة الذي اعترف القضاء الإداري به كعنصر من عناصر المرفق العام لا يمكن تحديده بدقة، فهذا الهدف قابل للتطور، ويتوقف على تقدير القاضي إلى حد كبير.

ب- الإدارة:

تقوم الدولة بإنشاء المرافق العامة، ويجب أن يكون نشاط المرفق العام منظماً من جانب الإدارة، وموضوعاً تحت إشرافها، ورقابتها، وخاضعاً إلى توجيهها لضمان عدم انحرافه عن المصلحة العامة لحساب المصالح الخاصة. وإذا عهدت الإدارة إلى أحد الأشخاص المعنوية العامة بإدارة المرافق فإن هذا لا يعني تخليها عن ممارسة رقابتها وإشرافها عليه من حيث تحقيقه للمصلحة العامة، وإشباع الحاجات العامة للأفراد.

ج- امتيازات السلطة العامة:

يلزم لقيام المرافق العامة أن تتمتع الجهة المكلفة بإدارته بامتيازات غير مالوفة في القانون الخاص تتناسب والطبيعة الخاصة للنظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة.

ويمكن القول إن هذا الشرط مختلف فيه بين الفقهاء بفرض أن التطورات الاقتصادية، وتشعب أنشطة الإدارة، قد أفرزت إلى جانب المرافق العامة الإدارية مرافق عامة صناعية وتجارية تخضع في الجانب الأكبر من نشاطها إلى أحكام القانون الخاص، كما أن خضوع المرفق للقانون العام هو مجرد نتيجة لثبوت الصفة العامة للمرفق، ومن غير المنطقي أن تعرف الفكرة بنتائجها. والذي نراه أن المرافق العامة الصناعية والتجارية، وإن كانت تخضع في بعض جوانبها إلى أحكام القانون الخاص، فإنها لا تُدار بالكيفية ذاتها التي تدار بها المشروعات الخاصة، كما أن إرادة المشرع في إنشائها تضعها في إطار نظام قانوني غير مألوف، وإن لم تتضمن امتيازات غير مألوفة في القانون الخاص، ما يعني ضرورة خضوع المرافق العامة إلى نظام قانوني متميز عن نظام القانون الخاص، بسبب طبيعتها المتميزة، واستهدافها المصلحة العامة، ومن قبيل ذلك حقها في التنفيذ المباشر، وفي استيفاء الرسوم، وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي.

المطلب الثالث

أنواع المرافق العامة

تتعدد أنواع المرافق العامة وفقاً لمعايير عدة، فمن حيث طبيعة النشاط الذي تمارسه المرافق العامة نكون أمام مرافق عامة إدارية، ومرافق عامة اقتصادية، وأخرى مهنية، ومن حيث استقلالها ومدى تمتعها بالشخصية المعنوية تنقسم إلى مرافق ذات شخصية معنوية مستقلة ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن حيث مدى نشاطها تنقسم إلى مرافق عامة قومية، ومرافق عامة محلية. ومن حيث مدى الالتزام بأنشائها إلى مرافق اختيارية ومرافق إلزامية.

أولاً- المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها:

تقسم المرافق العامة من حيث موضوع نشاطها، أو طبيعة هذا النشاط، إلى ثلاثة أنواع:

أ- المرافق العامة الإدارية:

Les Services Publics Administratifs

يقصد بالمرافق العامة الإدارية تلك المرافق التي تتناول نشاطاً لا يزاله الأفراد عادة، إما بسبب عجزهم عن ذلك، أو لانعدام مصلحتهم فيه، ومثالها مرافق الدفاع، والأمن، والقضاء.^{١٦٦}

وتخضع المرافق الإدارية من حيث الأصل إلى أحكام القانون الإداري، فعمالها يعدون موظفين عموميين، وأموالها أموالاً عامة، وتصرفاتها أعمالاً إدارية، وقراراتها تعدّ قرارات إدارية، وعقودها عقوداً إدارية، وبمعنى آخر تتمتع المرافق العامة الإدارية باستخدام امتيازات السلطة العامة لتحقيق أهدافها، إلا أنها قد تخضع في بعض الأحيان استثناء إلى أحكام القانون الخاص، وذلك عندما يجد القائمون على إدارتها أن هذا الأسلوب يكفي لتحقيق أهداف المرفق، وتحقيق المصلحة العامة.

ب- المرافق التجارية:

Les Services Publics Commercialaux

بفعل الأزمات الاقتصادية، وتطور وظيفة الدولة، ظهر نوع آخر من المرافق العامة يزاول نشاطاً تجارياً، أو صناعياً،^{١٦٧} وذلك على نحو مماثل لنشاط الأفراد، ويعمل في ظروف مماثلة لظروف عمل المشروعات الخاصة، وبسبب طبيعة النشاط الذي تؤديه هذه المرافق دعا الفقه والقضاء إلى ضرورة تحرير هذه المرافق من الخضوع إلى قواعد القانون العام.^{١٦٨}

والأمثلة على هذه المرافق كثيرة، ومنها مرفق النقل والمواصلات، وتوليد المياه، والغاز، ومرفق البريد.

وقد اختلف الفقه حول معيار تمييز المرافق العامة التجارية عن المرافق العامة الإدارية، وذلك على النحو الآتي:

^{١٦٦} - د. الميرد محمد منفي- المرجع السابق- ص ١٨٤.
^{١٦٧} - D. Linotte, A. Mestre, R. Ronio: Services publics et droit public économique, 2 vol. Litec, 2 e éd. 1992.

^{١٦٨} - د. عبد الله طلبة- مبادئ القانون الإداري- مرجع سبق ذكره- ص ٧٩.

١- المعيار الشكلي:

يعتمد هذا المعيار على أساس شكل المشروع، أو مظهره الخارجي، فإذا اتخذ المشروع شكل المشروعات الخاصة، كما لو تمت إدارته من خلال شركة، فإنه مرفق تجاري، وبالعكس ذلك إذا تمت إدارته من خلال الإدارة، أو تحت رقابتها، وإشرافها، وباستخدام أساليب السلطة العامة فهو مرفق عام إداري.

٢- معيار الغرض:

أتجه هذا المعيار إلى التمييز بين المرافق الإدارية والمرافق التجارية على أساس الغرض الذي يستهدفه المرفق، فالمرافق التجارية تقوم بنشاط صناعي، أو تجاري، يهدف إلى تحقيق الربح، كما هو الحال في المشروعات الخاصة، بينما لا تسعى المرافق الإدارية إلى تحقيق الربح، بل تحقيق المنفعة العامة وإشباع حاجات الأفراد.

غير أن هذا المعيار يتسم بالقصور من حيث إن الربح الذي تحققه المرافق التجارية ليس الغرض الأساسي من إنشائها، بل هو أثر من آثار الطبيعة الصناعية أو التجارية التي تمارسها، فهي تستهدف أساساً تحقيق المنفعة العامة. كما أن المرافق الإدارية يمكن أن تحقق الربح جراء ما تتقاضاه من رسوم تقوم بتحصيلها مقابل الخدمات التي تقدمها.

٣- معيار القانون المطبق:

ذهب جانب من الفقه إلى التمييز بين المرافق العامة التجارية والمرافق العامة الإدارية على أساس النظام القانوني الذي يخضع له المرفق، فإذا كان يخضع إلى أحكام القانون الخاص عد المرفق تجارياً، وإذا كان يخضع إلى أحكام القانون العام فهو مرفق عام إداري.

غير أن هذا المعيار غير سليم، ولا يتفق مع المنطق، لأن المطلوب هو تحديد نوع المرفق العام قبل إخضاعه إلى نظام قانوني معين، وليس العكس، أي أن خضوع المرفق التجاري إلى قواعد القانون الخاص هو نتيجة لثبوت الصفة التجارية للمرفق. كما أن خضوع المرفق العام إلى القانون الخاص مجرد قرينة على أن هذا المرفق ذو صفة تجارية، ولكن لا يمكن الاعتماد عليها بثبوت هذه الصفة قطعاً.

٤- معيار طبيعة النشاط:

ذهب رأي آخر من الفقه، وهو الرأي الراجح، إلى أن المرفق يكون تجارياً إذا كان النشاط الذي يقوم به يعد نشاطاً تجارياً بطبيعته طبقاً لموضوعات

القانون التجاري، ويعتد المرفق مرفقاً عاماً إدارياً إذا كان النشاط الذي يمارسه نشاطاً إدارياً، ومما يدخل في نطاق القانون الإداري.

وقد أخذ بهذا الرأي جانب كبير من الفقهاء، ومع أن القضاء الإداري في فرنسا لم يعتمد معياراً واحداً منها وإنما أخذ بمعيار يقوم على فكرتين أو عنصرين:

- **العنصر الأول:** يعتمد على موضوع النشاط الذي يمارسه المرفق التجاري، وطبيعته.

- **العنصر الثاني:** يتعلق بالأساليب، وطرق تنظيم المرفق وتسييره في ظل ظروف مماثلة لظروف عمل المشروعات التجارية.

أما بخصوص القانون الذي تخضع له المرافق التجارية فقد استقر القضاء الإداري على أن تخضع إلى قواعد القانون الخاص في نشاطها ووسائل إدارتها، مع خضوعها إلى بعض قواعد القانون العام من قبيل انتظام سير المرافق العامة، والمساواة بين المنفعين بخدماتها، وقابليتها للتغيير بما يتلاءم مع المستجدات، وتستعنها ببعض امتيازات السلطة العامة اللازمة لحسن أدائها لنشاطها، مثل نزع الملكية للمنفعة العامة، والاستيلاء المؤقت، ويعقد الاختصاص في هذا الجانب من نشاطها إلى اختصاص القضاء الإداري.

وبهذا المعنى فهي تخضع إلى نظام قانوني مختلط يجمع بين أحكام القانون الخاص والقانون العام معاً.

جـ - المرافق المهنية:

هي المرافق التي تنشأ بقصد توجيه النشاط المهني، ورعاية المصالح الخاصة بمهنة معينة، وتنتم إدارة هذه المرافق بواسطة هيئات يمارس أعضاؤها هذه المهنة، ويخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة، مثل نقابات المهندسين والمحامين، والأطباء... وغيرها من النقابات المهنية الأخرى. وقد ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية لمواجهة المشكلات التي كان يتعرض لها أصحاب هذه المهن، والدفاع عنهم، وحماية مصالحهم، لا سيما في فرنسا التي ظهرت فيها لجان تنظيم الإنتاج الصناعي عام ١٩٤٠.

وتخضع هذه المرافق إلى نظام قانوني مختلط، فهي تخضع إلى نظام القانون العام واختصاص القضاء الإداري في بعض المنازعات المتعلقة بنشاطها، غير أن الجانب الرئيس من نشاطها يخضع إلى أحكام القانون الخاص.

وهكذا فإن المنازعات المتعلقة بنظامها الداخلي، وعلاقة أعضائها بعضهم ببعض، وشؤونها المالية... تخضع إلى القانون الخاص، وإلى اختصاص المحاكم العادية، أما المنازعات المتصلة بمظاهرها نشاطها كمرفق عام، وممارستها

لامتيازات السلطة العامة، فتخضع إلى أحكام القانون العام، واختصاص القضاء الإداري.

ومن ثم فإن المرافق المهنية تتفق مع المرافق العامة الاقتصادية من حيث خضوعها إلى نظام قانوني مختلط، غير أن نظام القانون العام يطبق بشكل أوسع في نطاق المرافق المهنية، ويظهر ذلك في امتيازات القانون العام التي يمارسها المرفق، في حين ينحصر تطبيقه في مجال تنظيم المرفق في المرافق الاقتصادية.

ثانياً- المرافق من حيث استقلالها:

تنقسم المرافق العامة من حيث استقلالها إلى مرافق تتمتع بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية:

أ- المرافق العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية:

هي المرافق التي يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية، ويكون لها كيان مستقل كمؤسسة عامة، مع خضوعها إلى قدر من الرقابة الإدارية.

ب- المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية:

هي المرافق التي لا يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية، ويتم إلحاقها بأحد أشخاص القانون العام، وتكون تابعة له، وهي الغالبية العظمى من المرافق العامة.

وتبدو أهمية هذا التقسيم في مجال الاستقلال المالي، والإداري، وفي مجال المسؤولية، إذ تملك المرافق العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية قدراً كبيراً من الاستقلال الإداري والمالي والفني في علاقتها بالسلطة المركزية، مع وجود قدر من الرقابة، غير أن هذه الرقابة لا يمكن مقارنتها بما تخضع له المرافق شبيهة المتمتعة بالشخصية المعنوية من توجيه وإشراف مباشرين من السلطات المركزية، أما من حيث المسؤولية فيكون المرفق المتمتع بالشخصية المعنوية مستقلاً، ومسؤولاً عن الأخطاء التي يتسبب في إحداثها للغير، في حين تقع هذه المسؤولية على الشخص الإداري الذي يتبعه المرفق العام في حالة عدم تمتعه بالشخصية المعنوية.

ثالثاً- المرافق العامة من حيث نطاق نشاطها:

تتقسم المرافق العامة من حيث نطاق أو مجال عملها إلى مرافق قومية ومرافق محلية:

أ- المرافق القومية:

يقصد بالمرافق القومية تلك التي يتسع نشاطها ليشمل كامل إقليم الدولة، كمرافق الدفاع، والقضاء، والصحة... ونظراً لعمومية النشاط الذي تقدمه هذه المرافق، وأهميته، فإنها تخضع إلى إشراف الإدارة المركزية في الدولة من خلال الوزارات، أو ممثلها، أو فروعها في المدن، ضماناً لحسن أداء هذه المرافق لنشاطها، وتحقيقاً للمساواة في توزيع خدماتها.

وتتحمل الدولة المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تتسبب فيها المرافق القومية بحكم إدارتها لها، والإشراف على شؤونها.^{١٩٩}

ب- المرافق المحلية:

هي المرافق التي يتعلّق نشاطها بتقديم الخدمات إلى منطقة محددة، أو إقليم معين من أقاليم الدولة، ويعهد بإدارتها إلى الوحدات المحلية، كمرافق النقل، أو مرافق توزيع المياه، أو الكهرباء... وغيرها من المرافق التي تشبع حاجات محلية.

وتتميز المرافق المحلية بالاختلاف والتنوع في أساليب إدارتها بحكم تنوع حاجات كل وحدة محلية، أو إقليم، تمارس نشاطها فيه، كما أن المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تتسبب بإحداثها المرافق المحلية، أو موظفيها، يتحملها الشخص المعنوي المحلي أو الإقليمي.

رابعاً- المرافق العامة من حيث مدى الالتزام بإنشائها:

تتقسم المرافق العامة من حيث حرية الإدارة في إنشائها إلى مرافق اختيارية وأخرى إلزامية:

أ- المرافق الاختيارية:

الأصل في المرافق العامة أن يتم إنشاؤها بشكل اختياري من جانب الدولة، وتملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار وقت إنشاء المرافق، ومكانه، ونوع النشاط الذي يمارسه، وطريقة إدارته.

^{١٩٩} - د. السيد محمد مدني - المرجع السابق - ص ١٨٢.

ومن ثم لا يملك الأفراد إلزام الإدارة على إنشاء مرفق عام معين، ولا يملكون الوسائل القانونية التي يمكنهم حملها على إنشاء هذا المرفق، أو مقاضاتها لعدم إنشائها له، ويطلق الفقه على المرافق العامة التي تنشئها الإدارة بسلطتها التقديرية اسم المرافق العامة الاختيارية.

ب- المرافق الإلزامية:

إذا كان الأصل أن يتم إنشاء المرافق العامة اختيارياً فإن الإدارة تكون ملزمة استثناءً بإنشاء بعض المرافق العامة عندما يلزمها القانون أو جهة إدارية أعلى بإنشائها، ومثال ذلك إنشاء الإدارة لمرفق الأمن، والصحة، فهي مرافق إلزامية بطبيعتها، وتهدف إلى حماية الأمن والصحة العامة، وغالباً ما تصدر القوانين بإنشائها.

المطلب الرابع

إنشاء المرافق العامة والمفاوضة

سنعرض في هذا المطلب إلى المبادئ المتعلقة بإنشاء المرافق العامة، والغائها:

أولاً- إنشاء المرافق العامة:

عندما تجد السلطة المختصة أن حاجة الجمهور تقتضي إنشاء مرفق عام لإشباعها، ويعجز الأفراد عن ذلك، فإنها تتدخل مستخدمة وسائل السلطة العامة، وتنشئ المرفق العام.^{١٧٠}

وحيث إن إنشاء المرافق العامة يتضمن غالباً المساس بحقوق الأفراد، وحررياتهم، لاعتمادها أحياناً على نظام الاحتكار الذي يمنع الأفراد من مزاوله النشاط الذي يؤديه المرفق، وفي أحيان أخرى بقيدهم بممارسة نشاطات معينة بحكم تمتع المرافق العامة بوسائل السلطة العامة وامتيازاتها التي تجعل الأفراد في وضع لا يسمح لهم بمنافسة نشاطات هذه المرافق، ولأن إنشاء المرافق العامة يتطلب اعتمادات مالية كبيرة في الميزانية لمواجهة نفقات إنشاء هذه المرافق، وإدارتها، فقد درج الفقه والقضاء على ضرورة أن يكون إنشاء المرافق العامة بقانون، أو بناءً على قانون صادر من السلطة التشريعية، أي أن تتدخل السلطة

^{١٧٠} - د. فؤاد الخطار - القانون الإداري - مرجع سبق ذكره - ص ٣٥٧.

التشريعية مباشرة فتصدر قانوناً بإنشاء المرفق، أو أن تعهد بسلطة إنشاء المرفق إلى سلطة أو هيئة تنفيذية.^{١٧١}

وكان هذا الأسلوب سائداً في فرنسا حتى عام ١٩٥٨ عندما صدر الدستور الفرنسي من دون أن يذكر أن إنشاء المرافق العامة ضمن الموضوعات المحجوزة للقانون، وأصبح إنشاء هذه المرافق من اختصاص السلطة التنفيذية من دون تدخل من جانب البرلمان، إلا في حدود الموافقة على الاعتمادات المالية اللازمة لإنشاء المرافق.

ونشير إلى أن إنشاء المرافق العامة يتم بأسلوبين: الأول، أن تقوم السلطة المختصة بإنشاء المرفق ابتداءً. والثاني، أن تعتمد السلطة على نقل ملكية بعض المشروعات الخاصة إلى الملكية العامة، كتأميمها لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة مقابل تعويض عادل.^{١٧٢}

فصلية- إلغاء المرافق العامة:

بينما أن الأفراد لا يملكون إجبار الإدارة على إنشاء المرافق العامة، ولا يستطيعون إلزامها على الاستمرار في تأدية خدماتها إذا ما قدرت السلطة العامة أن إشباع الحاجات التي يقدمها المرفق يمكن أن يتم بغير وسيلة المرفق العام، أو لأسباب أخرى تفقدها هي وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة.

والقاعدة أن يتم الإلغاء بالأداة ذاتها التي تقرر بها الإنشاء، فالمرفق الذي تم إنشاؤه بقانون لا يتم إلغاؤه إلا بالطريقة ذاتها، أي بقانون، وإذا كان إنشاء المرفق بقرار من السلطة التنفيذية فيجوز أن يلغى بقرار، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

وعندما يتم إلغاء المرفق العام فإن أمواله تضاف إلى الجهة التي نص عليها القانون الصادر بإلغائه، فإن لم ينص على ذلك فإن أموال المرفق تضاف إلى أموال الشخص الإداري الذي كان يتبعه هذا المرفق.

أما بالنسبة إلى المرافق العامة التي تديرها أشخاص معنوية عامة مستقلة، فإن مصير أموالها يتم تحديده من خلال معرفة مصدر هذه الأموال كأن تكون الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية الأخرى، فيتم منحها لها. أما إذا كان مصدرها تبرعات الأفراد، والهيئات الخاصة، فإن هذه الأموال تؤول إلى

^{١٧١} - د. زين العابدين بركات. الموسوعة الإدارية في القانون الإداري المصري والمقارن - مرجع سبق ذكره.

ص ١٥.

^{١٧٢} - د. السيد محمد مدني. المرجع السابق - ص ١٦٨.

أحد المرافق العامة التي تستهدف غرض المرفق الذي تم إلغاؤه، أو غرضاً مقارباً له، احترازاً لإرادة المتبرعين.^{١٧٣}

المطلب الخامس

المبادئ التي تحكم المرافق العامة

تخضع المرافق العامة إلى مجموعة من المبادئ التي استقر عليها القضاء والفقه، والتي تضمن استمرار عمل هذه المرافق، وأدائها لوظيفتها في إشباع حاجات الأفراد، وأهم هذه المبادئ مبدأ المساواة أمام المرفق العام، ومبدأ قابلية المرفق للتغيير:

أولاً - خصائص المرفق العام:

Le Caractère Exhaustif de Service Public

أ - معاملة المرفق العام للجميع بالتساوي ومهانية خدماته:

يجب على المرفق العام أن يعامل كافة بالتساوي، فلا يفرق في تقديم الخدمة بين الوطنيين والأجانب، ولا بين الرجال والنساء والأطفال، ما لم ينص القانون صراحة على التفريق بينهم. والسبب في ذلك هو مبدأ المساواة أمام القانون، وتجاه الأعباء العامة، فالمرفق العام إنما وجد من أجلهم جميعاً.^{١٧٤} ومبدأ المساواة هو من المبادئ المقررة دستورياً، والتي تجد أساسها في دولة القانون، ويقضي هذا المبدأ بمساواة جميع الأفراد أمام الخدمات التي يقدمها المرفق العام، وفق الشروط التي يحددها، من دون تمييز بسبب الأصل، أو اللغة، أو الدين، أو الانتماء السياسي، أو الجنس.^{١٧٥}

^{١٧٣} - د. فؤاد المعلول - القانون الإداري - مرجع سبق ذكره - ص ٢٥٩.

^{١٧٤} - C.E. le 10 fev. 1928. Chambre Syndicale des Propriétaires Marseillais. Rec. P. 22. C.E. 1er Avril 1938. Société denature de Coubert. Rec. P. 337, R.D.P. 1939. P. 485. C.E. 17 Novembre 1943. Etablissements Tiflex. Rec. 260. C.E. Société du Journal L'Aurore. Le 25 Juin 1948. Rec. P. 289. C.E. Sieurs Joire et autres. Le 7 Janvier 1949. Rec. P. 3. C.E. Compagnie industrielle et Ville d'Argentan. Le décembre 1942. Rec. P. 335.

^{١٧٥} - جاء النص على مبدأ المساواة في المادة (٥) من الدستور الفرنسي الصادر ١٩٥٨، وذلك في الفقرة (٢) التي جاء فيها أن الدولة تضمن المساواة أمام القانون لجميع المواطنين من دون تمييز في ذلك بسبب الأصل، أو الجنس، أو الدين، أو الدولة، أو جميع الأديان، وشعار الدولة: الحرية، والمساواة، والإخاء.

"La France est une République indivisible, laïque démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant La Loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de

لذلك من الطبيعي أن يتساوى الجميع في الانتفاع من خدمات المرفق العام، أي أن يستفيد منها كل من توافرت فيه الشروط القانونية التي يحددها المرفق في تأدية خدماته. وهذا الأمر يفرض على المرفق العام أن يكون محايداً، إلا إن اختلاف الشروط التي يقررها المرفق تبعاً لاختلاف المراكز القانونية للمنتفعين من خدماته، لا يتنافى ومبدأ المساواة، وفق التفصيل الآتي:

١ - اختلاف المكان: كأن يميز مرفق تقديم الخدمة بين سكان الريف والمدنية، ومرفق توريد الماء والكهرباء في ثمن الخدمة بين سكان المدن والقرى، أو أن يقتصر التسجيل في جامعة ما على سكان أقاليم معينة من دون أخرى.

٢ - اختلاف الخدمة المطلوبة: ومثال ذلك التمييز بين سعر أو ثمن البريد العادي و البريد السريع، أو بين سعر بطاقة الدرجة الأولى وغيرها من الدرجات في مرافق النقل، أو التمييز بين البالغين والأطفال من من معينة في تعرفه مخفضة لمن هم في هذه السن.

٣ - اختلاف الزمان: كالتمييز بين أثمان خدمات الهاتف في أوقات الدوام الرسمي وأوقات العطل، أو بين أثمان النقل الجوي المحدد المدة وغير المحدد، وأثمانه في الصيف عنها في الشتاء.

٤ - اختلاف الغرض: كأن نميز بين أثمان الماء المستخدم للري والماء المستخدم للشرب.

٥ - اختلاف حجم الخدمة: ومثال ذلك تحديد ثمن أعلى كلما زاد استهلاك الفرد من الماء والكهرباء عن حد معين.

٦ - اختلاف صفة الشخص: كأن تقتصر الاستفادة من خدمات مراكز البحث العلمي على الباحثين الجامعيين.

٧ - اختلاف جنس الشخص: كتجنب الإنثى المدرسات المشاق التي يتعرضن لها عند تعيينهن في المناطق النائية، فهذا لا يمس بمبدأ المساواة أمام المرفق العام.

والتمييز في الحالات السابقة جميعها ليس تمييزاً بين فرد وآخر، وإنما هو تمييز راجع إلى اختلاف المراكز والظروف التي تقتضيها مبادئ العدالة ومصلحة المرفق، أو الصالح العام.^{١٧١}

religion. Elle respecte toutes les croyances. La devise de la République est: Liberté, Egalité, Fraternité".

^{١٧١} - د. السيد محمد ماضي - المرجع السابق - ص ١٧٧.

ب- مبدأ استمرار سير المرافق العامة في قادية خدماته:

Le Principe de la Continuité de Services Public

تتولى المرافق العامة تقديم الخدمات إلى الأفراد، وإشباع حاجات عامة وجوهرية في حياتهم، ويترتب على انقطاع هذه الخدمات حصول خلل واضطراب في حياتهم اليومية، لذلك كان من الضروري ألا تكتفي الدولة بإنشاء المرافق العامة، بل تسعى إلى ضمان استمرارها وتقديمها للخدمات، ولهذا السبب حرص القضاء على تأكيد هذا المبدأ، وعده من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري.^{١٧٧}

ومع أن المشرع يتدخل في كثير من الأحيان لإرساء هذا المبدأ في العديد من مجالات النشاط الإداري، فإن تقريره لا يتطلب نصاً تشريعياً لأن طبيعة نشاط المرافق العامة تستدعي الاستمرار والانتظام.^{١٧٨} ويترتب على تطبيق هذا المبدأ نتائج عدة، منها:

١- نصرة الإضراب:

يقصد بالإضراب *La Grève* توقف بعض أو كل الموظفين في مرافق معين عن أداء أعمالهم لمدة معينة كوسيلة لحمل الإدارة على تلبية مطالباتهم من دون أن تنصرف نيتهم إلى ترك العمل نهائياً.^{١٧٩} وللإضراب نتائج بالغة الخطورة على سير العمل في المرافق العامة، وقد تتعدى نتائجه إلى الإضرار بالحياة الاقتصادية والأمن في الدولة.

١٧٧ - V.

C.E. 7 Aout 1909, Sirey. 1909- 3- 145.

Jèze: Les Prin. Génér. Du dr. adm. 3 éd Tome II, P. 246.

Waline: Droit administratif. Éd 7. P. 590.

١٧٨ - Jèze: R.D.P. 1938, P. 121 Jèze: Les Prin. Génér. du dr. adm. Tome II. 1930. P. 246.

Rolland: Précis de dr. adm. Éd. 10. P. 18. De Laubadère: Traité élém de dr adm. 1953, P. 554.

د. محمد عبد الحميد أبو زيد: "دوام سير المرافق العامة". ط (٢) - القاهرة - دار النهضة العربية. عام ١٩٩٨ - ص ١٢.

د. توفيق شحاتة: "مبادئ القانون الإداري". القاهرة. عام ١٩٥٥ - ص ١٢٩.

١٧٩ - Hamel: Le grève. Etude critique de legislation et de jurisprudence. Thèse, Paris.

1903, De Morillon: Le droit de grève et le Contrat de Travail. Thèse, Dijon, 1905.

Negre: L'influence de la grève sur le Contrat Travail. Thèse. 1906.

د. محمد عبد الحميد أبو زيد - أ مرجع السابق - ص ١٦.

د. عبد الباقى عبد المحسن: "الإضراب في قانون العمل - دراسة مقارنة". جامعة القاهرة - رسالة دكتوراه. عام ١٩٩٢ - ص ٤٩٥.

د. سحر فؤاد مهنا: "الوجيز في القانون الإداري - المرافق العامة". القاهرة - عام ١٩٦١ - ص ١٥٢.

د. عثمان خليل: "القانون الإداري". عام ١٩٦٠ - ص ٢٩٨.

وليس هناك موقف موحد بشأن الإضراب، ومدى تحريمه، فهناك بعض الدول التي تسمح به في نطاق ضيق، غير أن أغلب الدول تحرمه، وتعاقب عليه، ضماناً لدوام استمرار المرافق العامة.^{١٨٠}

٢- تنظيم الاستقالة:

La Démission

الاستقالة هي ترك الموظف لعمله بحريته وبشكل نهائي، أي أنها عمل إرادي من جانب الموظف يفصح من خلاله عن رغبته في ترك الخدمة نهائياً، وقبل بلوغ السن القانونية المقررة لترك الوظيفة العامة.^{١٨١} يؤدي تطبيق هذا المبدأ إلى عدم جواز إنهاء الموظفين لخدمتهم بإرادتهم عن طريق تقديم طلب يتضمن ذلك قبل قبوله، لما يؤدي إليه هذا التصرف من تعطيل العمل في المرفق العام.^{١٨٢}

وبمعنى آخر فإن من المبادئ العامة في القانون الإداري أن الإدارة العامة يمكن ألا تصدر قرارها الفوري بقبولها استقالة الموظف، والأخير ليس له أن يترك عمله فور تقديمه استقالته، وعليه أن ينتظر قرار الإدارة بقبول الاستقالة، أو انقضاء الميعاد القانوني المقرر، وهذه القواعد مقررة لصالح فكرة دوام سير المرافق العامة، كي تتمكن الإدارة من تدبير من يحل بدلاً من الموظف المستقيل من دون أن يصاب العمل بارتباك.^{١٨٣}

٣- الموظف الفعلي:

Les Fonctionnaires de Fait

يقصد بالموظف الفعلي ذلك الشخص الذي تدخل خلافاً للقانون في ممارسة اختصاصات وظيفية عامة متخذاً مظهر الموظف القانوني المختص. ولا شك أنه لا يجوز للأفراد العاديين أن يتولوا وظيفة عامة بصورة غير قانونية لأنهم يكونون مغتصبين لها، وجسيع تصرفاتهم بهذا الشأن تعدّ باطلة. غير أنه استثناء على هذه القاعدة، وحرصاً على دوام استمرار سير المرافق العامة في ظروف الحروب والثورات عندما يضطر الأفراد إلى إدارة

¹⁸⁰ - De Laubadère: Traité élém de dr. adm. 1953, P. 702.

¹⁸¹ - Plantey: Traité pratique de la fonction publique, Tome I. 1963, P. 247.

¹⁸² - De Laubadère: Traité élém. De dr. adm. 1968, P. 67. Trotabas: Manuel de dr. pub et dr. adm. 1948, P. 128. Duguit: Traité de dr. cons. T. II, 1930, P. 111.

¹⁸³ - "... L'interdiction fait à l'agent demissionnaire de quitter le service avant que sa demission ait été acceptée, ce qui laisse à l'autorité hiérarchique la possibilité, en le remplaçant d'éviter une interruption". Jean Rivero: Droit Administratif, 8^{ème} édition, Dalloz, 1977, P. 434.

المرفق من دون إذن من السلطة، اعترف القضاء والفقه ببعض الآثار القانونية للأعمال الصادرة منهم كموظفين فعليين، فتعد الأعمال الصادرة عنهم سليمة، وبمنحون تعويضاً لقاء أدائهم لعملهم إذا كانوا حسن النية.^{١٨٤}

٤- نظرية الظروف الطارئة:

Théorie de l'imprévision

تفترض نظرية الظروف الطارئة أنه إذا وقعت حوادث استثنائية عامة غير متوقعة بعد إبرام العقد، وفي أثناء تنفيذه، وكانت خارجة عن إرادة المتعاقد، ومن شأنها إلحاق خسائر غير مألوفة وإرهاق للمتعاقد مع الإدارة، فإن للإدارة أن تتفق مع المتعاقد على تعديل العقد وتنفيذه بطريقة تخفف من إرهاق المتعاقد، وتتحمل بعض العبء من هذا الإرهاق بالقدر الذي يمكن المتعاقد من الاستمرار بتنفيذ العقد، فإن لم يحصل هذا الاتفاق فإن للقضاء أن يحكم بتعويض المتعاقد تعويضاً مناسباً.^{١٨٥}

وهذه النظرية من إنشاء مجلس الدولة الفرنسي، وقد أقرها خروجاً على الأصل في عقود القانون الخاص التي تقوم على قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، ضماناً لاستمرار سير المرافق العامة، وللحيلولة دون توقف المتعاقد مع الإدارة عن تنفيذ التزاماته، وتعطيل المرافق العامة.^{١٨٦}

٥- عدم جواز المجهز على أموال المرفق العام:

خلفاً للقاعدة العامة التي تجيز الحجز على أموال المدين الذي يمتنع عن الوفاء بديونه لا يجوز الحجز على أموال المرافق العامة وفاء لما يتقرر للغير من ديون في مواجهتها لما يترتب على ذلك من تعطيل للخدمات التي تؤديها. ويستوي في ذلك أن تتم إدارة المرافق العامة بالطريق المباشر، أو أن تتم إدارتها بطريق الالتزام، مع أن أموال المرفق في الحالة الأخيرة تكون مملوكة

^{١٨٤} - De Labadère: Traité élém. De dr. adm. 1968, P. 19.

^{١٨٥} - در محمد فؤاد مهنا- المرجع السابق- ص ١٢١٣.

^{١٨٦} - Cass. Civ. 5 Mars 1850 (S) 1850- 1- 269, Cass. Civ. 21 Janv. 1874 (S) 1874- 1- 125, Dalloz 1874- 1- 170, Cass. Civ. 1875 (S) 1875- 1- 367, Cass. Civ. 8 Aout 1900 (S) 1903- 1- 46, Cass. Civ. 4 Aout 1915 (S) 1916- 1- 17, Rapport (Wahl), Trib. Civ. De la Seine 7 Juin et Déc. 1915 (S) 1916- 2- 15, Cass. 21 Déc. 1916, Dalloz 1917-1918- 2- 33, Rapport (Capitant), Cass. 3 Juill 1918 (S) 1918- 1919- 1- 160, Cass. 6 Juin 1921 (S) 1921- 1- 193, Rapport (Hugueny), Cass. 26 Déc. 1923 (S) 1924- 1- 151, Cass. 9 Janv. 1956 (S) 1956- 1- 129, C. E. 30 Nov. 1930 (Ville de Belfort), Rec. P. 934, C.E. 27 Juill. 1951 (Commune de Montagnac), Rec. P. 439.

الملتزم، فقد استقرت أحكام القضاء على أنه لا يجوز الحجز على هذه الأموال تأسيساً على مبدأ دوام استمرار المرافق العامة، ولأن المرافق العامة أياً كان أسلوب إدارتها تخضع إلى القواعد الضابطة لسير المرافق العامة.^{١٨٧}

ج- مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير:

إذا كانت المرافق العامة تهدف إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد، وكانت هذه الحاجات متطورة ومتغيرة باستمرار، فإن الإدارة المنوط بها إدارة المرافق العامة، وتنظيمها، تملك دائماً تطوير المرفق من حيث أسلوب إدارته، وتنظيمه، وطبيعة النشاط الذي يؤديه، بما يتلاءم مع الظروف والمتغيرات التي تطرأ على المجتمع، ومسايرة لحاجات الأفراد المتغيرة باستمرار.

ومن تطبيقات هذا المبدأ أن من حق الجهات الإدارية القائمة على إدارة المرفق كلما دعت الحاجة أن تتدخل بإدارتها المنفردة لتعديل النظم واللوائح الخاصة بالمرفق، أو تغييرها بما يتلاءم والمستجدات، من دون أن يكون لأحد المنتفعين الحق في الاعتراض على ذلك، والمطالبة باستمرار عمل المرافق بأسلوب معين، ولو أثر التغيير في مركزه الشخصي.^{١٨٨}

وكذلك استقر القضاء والفقه على أن هذا المبدأ يسري بالنسبة إلى المرافق العامة كلاً، أياً كان أسلوب إدارتها.^{١٨٩}

كما أن علاقة الإدارة بالموظفين التابعين لها في المرافق علاقة ذات طبيعة إدارية، فلها نقلهم من وظيفة إلى أخرى، أو من مكان إلى آخر، من دون الحاجة إلى موافقتهم، تحقيقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

ومن تطبيقات هذا المبدأ أيضاً حق الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة من دون أن يحتج المتعاقد بقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، إذ إن الطبيعة الخاصة للعقود الإدارية، وتعلقها بتحقيق المصلحة العامة، تقتضي ترجيح كفة الإدارة في مواجهة المتعاقد معها، وسلطة الإدارة في تعديل عقودها الإدارية في أثناء تنفيذها تشمل العقود الإدارية جميعها من دون حاجة إلى نص في القانون، أو شرط في العقد. وقد اعترف القضاء والفقه بهذه الفكرة، ولاقت القبول، تأسيساً على أن طبيعة احتياجات المرافق العامة المتغيرة باستمرار هي التي تقتضي بتعديل

^{١٨٧} - د. السيد محمد مدني - المرجع السابق - ص ١٦٩.

^{١٨٨} - د. السيد محمد مدني - المرجع السابق - ص ١٨١.

^{١٨٩} - Hauriou: Précis de dr. adm., 1927, P. 636, Berthelemy: Tr. Elem. De dr. adm., 1930, P. 486, Waïne: Dr. adm. 8 ed. P. 869, Duguit: Tr. De dr. Cons. 3e ed. Tome 3, P. 342, Pelloux: Le problème du domaine public, 1939, P. 69> De Laubadere, R.D.P. 1950, P. 5.

بعض نصوص العقد على ألا يمسّ هذا التعديل النصوص المتعلقة بالامتيازات المالية.

ثانياً- أساليب إدارة المرافق العامة:

أ- الإدارة المباشرة:

تتبع طريقة الإدارة المباشرة في إدارة المرافق العامة الإدارية القومية بصفة أساسية، ويرجع ذلك إلى أهمية هذه المرافق، واتصالها بسيادة الدولة، كمرافق الأمن، والدفاع، والقضاء. وفي الوقت الحاضر أصبحت الكثير من المرافق الإدارية تُدار بهذه الطريقة، وكذلك بعض المرافق الصناعية والتجارية متى وجبت الإدارة أن من المناسب عدم ترك إدارتها إلى أشخاص القانون الخاص.

ولا شك أن هذا الأسلوب يسمح للإدارة بالإدارة المباشرة لنشاط المرافق، ويوفّر المقدرة المالية والفنية، والحماية القانونية، واستخدام أساليب السلطة العامة، وهو ما قد لا يتوافر لدى الأفراد.^{١٩٠}

لكن أسلوب الإدارة المباشرة منتقد من حيث إن الإدارة تتقيد بالنظم واللوائح والإجراءات الحكومية التي تعيق هذه المرافق عن تحقيق أهدافها في أداء الخدمات، وإشباع الحاجات العامة.

والذي نراه أن هذا الأسلوب ذو أهمية بالغة بالنسبة لإدارة المرافق الإدارية القومية بالنظر إلى خطورتها، وتعلقها بسيادة الدولة، وأمنها، وهي مرافق لا يمكن أن تُدار بأسلوب آخر، كما يعزف الأفراد عن إدارتها، لأنها لا تحقق الربح المطلوب.

ب- أسلوب المؤسسة أو الهيئة العامة:

قد يلجأ المشرع إلى أسلوب آخر لإدارة المرافق العامة، فيمنح إدارتها إلى أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، ويسمح لها باستخدام وسائل القانون العام، ويكون موظفوها موظفين عموميين، وأموالها أموالاً عامة، وأعمالها أعمالاً إدارية.^{١٩١}

^{١٩٠} - د. فؤاد العطار - القانون الإداري - مرجع سبق ذكره - ص ٣٧٣.

^{١٩١} - د. فؤاد العطار - القانون الإداري - مرجع سبق ذكره - ص ٣٧٦.

ويطلق على هذه الأشخاص الإدارية اسم الهيئات العامة إذا كان مودى نشاط المرفق الذي تديره تقديم خدمات عامة، ويطلق عليها اسم المؤسسات العامة إذا كان نشاط المرفق تجارياً أو صناعياً أو زراعياً أو مالياً. كما تتميز الهيئات العامة عن المؤسسات العامة من حيث إن المؤسسات العامة لها ميزانية مستقلة لا تلحق في الغالب بالموازنة العامة للدولة، وتوضع ميزانيتها على نمط المشروعات الاقتصادية والتجارية، وتكون أموالها مملوكة للدولة ملكية خاصة، في حين تعد أموال الهيئات العامة أموالاً عامة، وتلحق ميزانيتها بموازنة الدولة.

كذلك تتميز رقابة الدولة على الهيئات العامة بأنها أكثر اتساعاً من رقابتها على المؤسسات العامة نظراً لطبيعة نشاط الهيئات العامة، وتعلقه بتقديم الخدمات العامة.

ج - التزام أو امتيازات المرافق العامة:

بمقتضى هذه الطريقة تتعاقد الإدارة مع فرد أو شركة لإدارة واستغلال مرفق من المرافق العامة الاقتصادية لمدة محددة، بأمواله، وعمله، وأدواته، وعلى مسؤوليته، مقابل التصريح له بالحصول على الرسوم من المتفاعلين بخدمات المرفق وفق ما يسمى عقد التزام المرافق العامة أو عقد الامتياز.

وقد استقر القضاء والفقه على أن عقد الالتزام يشكل عملاً قانونياً مرئياً يشتمل على نوعين من النصوص: الأول، يتعلق بتنظيم المرفق العام، وبسيره، وتملك الإدارة تعديل هذه النصوص وفقاً لحاجة المرفق. أما النوع الثاني من النصوص فيسمى بالنصوص أو الشروط التعاقدية التي تحكمها قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، ومنها ما يتعلق بتحديد مدة الالتزام، والالتزامات المالية بين المتعاقدين.

وعلى أي حال فإن المرفق العام الذي يُدار بهذا الأسلوب يتمتع بالامتيازات ذاتها التي تتمتع بها المرافق العامة الأخرى، كونه يهدف إلى تحقيق النفع العام، فهو يخضع إلى المبادئ الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة، وهي مبدأ سير المرفق بانتظام وأطراد، وقابلية المرفق للتعديل، والمساواة في الانتفاع من خدمات المرفق، كما يتمتع الملتزم بحق شغل الدومين العام، أو طلب نزع الملكية للمنفعة العامة.

غير أن من يعمل في المرفق الذي يُدار بهذا الأسلوب لا يعد موظفاً عاماً، بل يخضع في علاقته بالملتزم إلى أحكام القانون الخاص، وتمارس الإدارة في مواجهة الملتزم سلطة الرقابة والإشراف على ممارسته لعمله وفقاً لشروط العقد والقواعد الأساسية لسير المرافق العامة، على ألا تصل سلطة الإدارة في الرقابة

حداً يغير من طبيعة الالتزام، وتعديل جوهره، أو أن تحل محل الالتزام في إدارة المرفق، وإلا خرج عقد الالتزام عن مضمونه، وتغير استغلال المرفق إلى الإدارة المباشرة.

وتملك الإدارة الحق في إنهاء عقد الالتزام قبل مدته بقرار إداري ولو لم يصدر أي خطأ من جانب الملتزم، كما قد يصدر الاسترداد بموجب قانون حيث تلجأ الإدارة إلى المشرع لإصدار قانون باسترداد المرفق، وإنهاء الالتزام، وهو ما يحصل غالباً عند التأميم. وفي الحالتين للملتزم الحق في المطالبة بالتعويض. وفي مقابل إدارة الملتزم للمرفق العام، وتسييره، يكون له الحق بالحصول على المقابل المالي المتمثل بالرسوم التي يتقاضاها نظير الخدمات التي يقدمها إلى المنفعين، كما يكون له الحق في طلب الإعفاء من الرسوم الجمركية، ومنع الأفراد من مزاوله النشاط الذي يؤديه المرفق.^{١٩٢}

د- الاستغلال المختلط:

يقوم هذا الأسلوب على أساس اشتراك الدولة أو أحد الأشخاص العامة مع الأفراد في إدارة مرفق عام. وذلك من خلال شركة مساهمة تكتتب الدولة في جانب من أسهمها على أن يسهم الأفراد في الاكتتاب بالجزء الآخر. وتخضع هذه الشركة إلى أحكام القانون التجاري مع احتفاظ السلطة العامة بوصفها ممثلة للمصلحة العامة بالحق في تعيين بعض أعضاء مجلس الإدارة، وأن يكون الرأي الأعلى لها في هذا المجلس، ويأتي هذا من خلال الرقابة الفعالة التي تمارسها الدولة أو الشخص العام المشارك في هذه الشركة على أعمالها وحساباتها. وتتم إدارة المرفق إدارة مختلطة من ممثلي الإدارة. وتوفر هذه الطريقة نوعاً من التعاون بين الأفراد والسلطة العامة في سبيل الوصول إلى إدارة ناضجة، وريح معقول.

وقد انتشرت شركات الاقتصاد المختلط في كثير من الدول الأوروبية كوسيلة لإدارة المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي، لا سيما فرنسا، مثل إدارة مرافق النقل، والطاقة، لما يحققه هذا الأسلوب من فائدة تتمثل في تخليص المرافق العامة من التعقيدات والإجراءات الإدارية، كما أنه يخفف العبء عن السلطة العامة، ويتيح لها التفرغ لإدارة المرافق العامة القومية، ويسهم في توظيف رأس المال الخاص بما يخدم التنمية الاقتصادية.

وبعد أن انتهينا من دراسة الباب الأول المتعلق بماهية القانون الإداري، حيث درسنا فيه نشأة القانون الإداري في فرنسا، ومصر، وسورية، ثم درسنا

^{١٩١} - د. السيد محمد منني - المرجع السابق - ص ١٩٥.

خصائص القانون الإداري ومصادره، فأساسه، ونطاق تطبيقه، ننتقل إلى الباب الثاني الذي سندرس فيه النظرية العامة لأساليب التنظيم الإداري، فندرس الشخصية المعنوية، ثم التنظيم الإداري المركزي والتنظيم الإداري اللامركزي، وكذلك التنظيم الإداري في الجمهورية العربية السورية.





الباب الثاني
مبادئ التنظيم الإداري
E Organisation Administrative



التنظيم الإداري هو تصنيف أجهزة الدولة الإدارية المختلفة، وبيان تشكيّلها، وتوزيع الاختصاصات الإدارية، وممارستها بين السلطة المركزية والسلطة المحليّة، من أجل تنفيذ السياسة العامة للدولة.

وقد حظي موضوع التنظيم الإداري بالأهمية الكبرى، واحتلّت الدراسات الإدارية المتعلّقة به مكانة مرموقة، وأضحى موضوع اهتمام متزايد ومستمر لدى العلماء والفقهاء، وقد دفعت أهمية التنظيم الإداري بعض الفقهاء إلى دراسته كعلم مستقل.

وبازدياد حجم الواجبات والمسؤوليات الملقة على عاتق الدولة الحديثة، والطموحات التي تسعى إلى تحقيقها، ظهر التوجّه الحديث تحت تأثير الاتجاهات الديمقراطية في الحكم، وتأثير العوامل السياسية والقانونية والفنية، إلى زيادة الاهتمام بالتنظيم الإداري، وفقاً للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الخاصة بكل دولة.

ومع تعدد وظائف الدولة، وتشغيها، وتتنوّع مشكلاتها على الصعيدين المركزي (الوطني)، والمحلي، أضحى الاهتمام بالتنظيم الإداري ضرورة لا بد منها كي تتمكّن السلطة الإدارية من النهوض بوظائفها، وممارسة اختصاصاتها، من أجل تحقيق أهدافها في إطار ما يعرف بتحقيق السياسة العامة للدولة.

وتستلزم الدول في تنظيمها الإداري أسلوبين هما: الأسلوب المركزي والأسلوب اللامركزي. ويعني أسلوب المركزية الإدارية حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية في العاصمة، أي في يد السلطة المركزية، أما أسلوب اللامركزية فيعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية.

والإدارة المحليّة، أو اللامركزية الإقليمية، بحسبانها أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري، احتلّت مكانة مهمة ومتميّزة في أنظمة الحكم الداخليّة لمختلف دول العالم، أي كانت مشاربها السياسية، والأيدولوجية التي تنبئها، لما لها من آثار مهمة في المجالات كافة، من سياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية، إذ إن المجتمعات الحديثة تختلف عن سابقتها في فلسفة الحكم، ومفهومه، وأهدافه، وتنامي مسؤولياته.

وتلعب العوامل الجغرافية والطبيعية دوراً كبيراً في تحديد نوع التنظيم الإداري، وذلك لما لهذه العوامل من تأثير في تحديد قدرة الدولة على إدارة إقليمها

بالأسلوب المركزي أو اللامركزي، وتتمثل هذه العوامل في مساحة الدولة، والمناخ، والبنية الداخلية فيما إذا كانت ذات طبيعة جبلية أو سهلية أو ساحلية... وما إلى ذلك من عوامل طبيعية تؤثر في أسلوب التنسيق بين الوحدات الإدارية في الدولة. وعلى سبيل المثال إذا كانت الدولة ذات مساحة صغيرة فمن الطبيعي أن تنجح إلى الأخذ بالنظام المركزي، أما إذا كانت ذات مساحة كبيرة فالأرجح أن يكون نحو الأخذ بالأسلوبين المركزي واللامركزي، وهذا بدوره يتوقف على الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة.

وبدورها تؤثر العوامل السياسية في تحديد نوع التنظيم الإداري الذي يسود في الدولة، وذلك حسب الأيديولوجيا التي يتبناها النظام السياسي، فايديولوجيا النظام السياسي تحدد إلى درجة كبيرة نوع التنظيم الإداري المطبق في دولة ما، وذلك حسب تأثير القيم والمبادئ والعادات والتقاليد التي يعتنقها الشعب في ظل النظام السياسي، والتي تشكل في مجموعها الفكر السياسي للدولة، أو أيديولوجيتها في مرحلة من مراحل تطورها. وعلى سبيل المثال كان الاتحاد السوفيتي سابقاً يعتنق المذهب الاشتراكي، ويتبنى مبدأ المركزية الديمقراطية في الحكم، وهذا المبدأ يوازي - كما نعلم - مبدأ الفصل بين السلطات في النظم الغربية الليبرالية.^{١١٢} أما إذا كانت أيديولوجيا الدولة وفكرها السياسي يقوم على الفردية والليبرالية، أي على مفاهيم الحرية الفردية والديمقراطية في مفهومها الغربي، فهذا ينعكس في الواقع على نوع التنظيم الإداري المطبق في هذه الدول، فنجد فيها توسعاً في التنظيم اللامركزي، مع تخفيف سيطرة التنظيم المركزي.

ونظراً لكون عالم اليوم هو عالم العلم والمعرفة المتسارعة، والتكنولوجيا المتطورة، والاتصالات المذهلة، والبرمجيات الالكترونية، واختزال ذلك في إطار الدولة بالحكومة الالكترونية، فقد أدى هذا التطور بشكل مباشر وغير مباشر إلى التأثير على محددات التنظيم الإداري، وعلى اختيار الشكل المركزي، أو

^{١١٢} - يمثل جوهر مبدأ المركزية الديمقراطية في التوفيق بين مفهومين متناقضين: سلطة التقرير النكابة والشاملة التابعة للسلطة المركزية، وحرية المبادرة والمشاركة الشعبية المعترف بها للجماعات المحلية. وعلى هذا فثقلية في النظام الاشتراكي تأخذ طابعاً رسمياً وشعبياً. أما الرقابة السياسية فتمارس من خلال الحزب الواحد، ومؤسسات الدولة صاحبة العلاقة، وتقوم هذه الرقابة بالصيغة المركزية. وينجم عن ذلك اختيار نوع التنظيم الإداري بين المركزية الديمقراطية، وتشجيع المشاركة الشعبية في الشؤون العامة القومية والمحلية، مع احتفاظ السلطة المركزية بحقها في الرقابة الكاملة والتوجيه المركزي للسياسات العامة في الدولة.

اللامركزي، في التنظيم الإداري، فحجم المتغيرات التنظيمية التي يشهدها عالمنا المعاصر في المجالات الإلكترونية، أدى إلى إعادة نظر الحكومات في عدد الوزارات القائمة، ودمج البعض منها، أو إلى إنشاء وزارات جديدة ذات اهتمامات وأنشطة جديدة. كما أن القرارات المتخذة في المركز، ومع تقدم وسائل الاتصال الحديثة، تصل اليوم إلى أبعد الوحدات الإدارية في الوقت ذاته الذي تصل فيه إلى إدارات المركز المتصلة بشبكة اتصالات مركزية محكمة، الأمر الذي يؤمن اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ القرارات المتخذة من المركز، وتنفيذها، ويقوّي تدخل السلطة المركزية في الأنشطة والفعاليات الإدارية والاقتصادية كافة، والمحافظة على وظائف الدولة التقليدية المتمثلة بالدفاع الوطني، وحفظ الأمن في الداخل، وإقامة العدل، وكل هذا من شأنه أن يعزز التوجه نحو الأخذ بالأسلوب المركزي في التنظيم الإداري.

وعليه فإن ما يميز الأنظمة الإدارية المعاصرة في اختيار نوع التنظيم الإداري يتوقف على الآلية أو الأسلوب المعتمد في توزيع الاختصاصات قانوناً بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، كما سترى ذلك، وفق الأسلوب الأنكلوسكسوني أو اللاتيني.

وقد أخذت الدول، وبدرجات متفاوتة من حيث الاتساع، أو التخفيف، وحسب ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بالجمع بين الأسلوبين المركزي واللامركزي في التنظيم الإداري العام للدولة.

وعلى هذا، تقتضي دراسة التنظيم الإداري، بيان الأحكام الخاصة بالشخصية المعنوية العامة، من حيث طبيعتها وخصائصها وأنواعها، والنتائج التي تترتب عليها، والأحكام الخاصة بالمركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، بحسبانهما أسلوبين رئيسيين للتنظيم الإداري في الدولة الحديثة.

وعليه ينقسم هذا الباب إلى الفصول الآتية:

الفصل الأول: الشخصية المعنوية العامة.

الفصل الثاني: التنظيم الإداري المركزي (المركزية الإدارية).

الفصل الثالث: التنظيم الإداري اللامركزي (اللامركزية الإدارية).



الفصل الأول
الشخصية المعنوية العامة
La Personnalité Morale



مقتضى الحديث عن وجود مصالح أو حاجات محلية ذاتية متميزة عن المصالح القومية، ومحددة في نطاق محلي أو مرفقي، تقوم بها أجهزة أو هيئات ملتزمة عن أبناء الوحدة المحلية، ومرتبطة بها، أي مستقلة عن السلطة المركزية، هو الاعتراف للوحدات الإدارية المحلية أو الإقليمية بالشخصية المعنوية القانونية المستقلة عن شخصية الدولة.

ويترتب على منح الشخصية المعنوية إلى الهيئات المحلية عذها وحدات معنوية (اعتبارية) مستقلة عن الأفراد المكونين لها، ذلك أن اللامركزية الإدارية تعني أول ما تعني به هو خلق أشخاص معنوية عامة داخل الدولة تكون مستقلة عن شخصية الدولة، ولكنها تخضع إلى رقابتها، وتقوم بإشباع الحاجات المحلية المتميزة، أو الأنشطة الذاتية الخاصة بها.^{١٩١}

وهذا يعني أن الترابط واضح بين استقلال الهيئات المحلية من جهة، والاعتراف لها بالشخصية المعنوية من جهة أخرى. وهو ما يقتضي بيان مفهوم الشخصية المعنوية، وطبيعتها، وخصائصها، وأركانها، والنتائج التي تترتب عليها، وكيفية انقضاء الشخص المعنوي العام.

ويمكن القول إن لنظرية الشخصية المعنوية انعماء في نطاق القانون الإداري أهمية بالغة، ومرد ذلك أن القانون الخاص، وعلى وجه أكثر تحديداً القانون المدني، يعني بدرجة أساسية بالأشخاص الطبيعية، مع التنويه إلى وجود قواسم مشتركة بين القانونين الإداري والمدني في بيان تفاصيل نظرية الشخص المعنوي أو الاعتباري.

وسنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى المباحث الآتية:

المبحث الأول: مفهوم الشخصية المعنوية وأنواعها.

المبحث الثاني: الآثار التي تترتب على ثبوت الشخصية المعنوية.

المبحث الثالث: انتهاء الشخص المعنوي العام.

^{١٩١} - النظر :

د. محمد حنين عبد العال: "الإدارة العامة" - جامعة القاهرة - عام ١٩٨١ - ص ٦٧.
د. إبراهيم عبد العزيز شوحا: "مبادئ وأحكام القانون الإداري" - مرجع سبق ذكره - ص ١٩٥.



المبحث الأول

مفهوم الشخصية المعنوية وأنواعها

تطلق تسمية الأشخاص المعنوية على كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً، كما أنها تطلق على كل مجموعة من الأموال لتحقيق هدف محدد. وبذلك تصبح مجموعة الأشخاص أو الأموال من الأشخاص القانونية، أي أنها ذات أهلية قانونية، وكيان قانوني متميز ومستقل عن ذوات الأفراد المكونين له.^{١١٥}

أولاً- مفهوم الشخصية المعنوية:

استعمل القانون المدني مصطلح الشخصية الاعتبارية،^{١١٦} إلا أن الفقه يرجح تعبير الشخصية المعنوية الذي يطلق على مجموعة من الأشخاص التي تهدف إلى تحقيق غرض معين، أو مجموعة من الأموال التي تخصص لغرض معين، شريطة أن يعترف لها القانون بالشخصية القانونية، فتصبح بذلك أهلاً لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.^{١١٧} وعلى هذا، فالشخص المعنوي هو مجموعة من الأشخاص أو الأموال التي اعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية لتحقيق هدف معين.^{١١٨}

^{١١٥} - د. زين العابدين بركات- الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن- مرجع سبق ذكره. ص ٥١.

^{١١٦} - المادتين (٥٤) و(٥٥) من القانون المدني السوري الصادر بتاريخ ١٨/٥/١٩٤٩.

^{١١٧} - انظر:

- د. توفيق شحاتة: "مبادئ القانون الإداري"، عام ١٩٥٥ - ص ٣٥.

- د. عبد الله طلبة- مبادئ القانون الإداري- مرجع سبق ذكره - ص ٩٣.

^{١١٨} - انظر:

- د. هشام القاسم: "المدخل إلى علم القانون"، منشورات جامعة دمشق- عام ٢٠٠٨ - ص ٣٠٢.

- د. رمضان محمد بطوخ، د. محمود أبو السعود حبيب- المرجع السابق- ص ٢٧.

M. Michoud: La théorie de la personnalité morale et son application en droit français. 3^e éd. 1932.

M. Saleilles: La personnalité juridique. 2^e eme éd. 1922.

M. Capitant: Introduction à l'étude du droit civil. 5^e eme éd. P. 204.

والأشخاص المعترف بها قانوناً نوعان:

- أشخاص طبيعية: أي الإنسان نفسه، فله وجود مادي حقيقي، وعقل، وإرادة ظاهرة.
- الشخص المعنوي أو الاعتباري: الذي ينشأ عن تكتل مجموعة من الأشخاص، أو رصد مجموعة من الأموال لغرض معين، ضمن شروط معينة، فيكون له شخصية مستقلة عن الأشخاص الذين يؤلفونه، أو يديرونه، ويدخل بهذه الصفة كطرف من أطراف الحق، وينظر إليه القانون ويعامله كما لو كان شخصاً حقيقياً، فيقرر له الحقوق، ويفرض عليه الواجبات، ويجيز له التعامل مع الغير، واكتساب الحقوق، واستعمالها.^{١٦٩}

ثانياً - أنواع الأشخاص المعنوية:

- تنقسم الأشخاص المعنوية وفق أحكام القانون المدني إلى قسمين:
- أشخاص معنوية خاصة: وتخضع إلى أحكام القانون المدني والتجاري، كالشركات التجارية، والمدنية، والجمعيات الخاصة.^{١٧٠}
- أشخاص معنوية عامة: وتخضع إلى أحكام القانون العام، وتشمل الدولة، والمحافظات، والبلديات، بالشروط التي يحددها القانون، والهيئات العامة، وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية، وكل مجموعة من الأشخاص، أو الأموال، تثبت لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى نص في القانون.^{١٧١}
- يضاف إلى ما سبق الأشخاص المعنوية المهنية: وتتصل هذه الأشخاص في المنظمات، والاتحادات، والنقابات ذات الطابع المهني، وتتولى من حيث المبدأ - إدارة مرافق عامة يحددها المشرع لتحقيق مصالح عامة،

^{١٦٩} - تجدر الإشارة إلى أن دراسة الشخص الطبيعي تشمل: وجود الشخص الطبيعي، والخصائص التي تتصل بشخصيته، وتحدد معالمها (الاسم - حالة الشخص - الأهلية - الذمة المالية - الموطن). أما دراسة الشخص المعنوي فتشمل: مفهوم الشخص المعنوي، وأصله، ووجوده، وحقوق الشخص المعنوي - وخصائصه - وأنواعه... الخ.

در مشام القاسم - المراجع السابق ص ٣٠٢.

^{١٧٠} - د. رمضان محمد بطيخ - د. محمود أبو السعود حبيب - المراجع السابق ص ٢٧.

^{١٧١} - المادة (٥٤) من القانون المدني السوري.

وتتمتع هذه الأشخاص المعنوية بالاستقلال، ولها إصدار اللوائح الخاصة بتأديب أعضائها، وممارسة المهنة التي تشرف عليها.^{٢٠٢}

وفي سورية تعد من أشخاص القانون الخاص حتى الآن، وبتقديرنا أن مثل هذه المنظمات التي نشأت بسبب التطور المستمر في مناحي الحياة الاقتصادية، والاجتماعية، إنما تقوم بنشاط مرافق عامة ذات طابع اجتماعي، أو اقتصادي، ووضعها التنظيمي والقانوني أقرب في الواقع إلى أشخاص القانون العام منه إلى أشخاص القانون الخاص، ومن ثم نرى ضرورة إعادة النظر في وضعها القانوني، وعدها من أشخاص القانون العام، بالنظر إلى المهمة التي تكلف بها لكونها تنفيذاً لمرافق عامة اجتماعية، توصلنا إلى تكليف قراراتها بالصفة الإدارية.^{٢٠٣}

ومع ذلك، فالأشخاص المعنوية العامة التي هي موضوع دراستنا تصنف في زمرتين رئيسيتين هما: الأشخاص المعنوية العامة المحلية، والأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية، وسنقتصر على الأولى منهما.^{٢٠٤}

الأشخاص المعنوية العامة المحلية:

من مقتضى تصنيف الأشخاص المعنوية هو أن يُنظر إلى مدى اختصاص الشخص المعنوي من الناحية الإقليمية، بمعنى أن فكرة الشخص المعنوي المحلي تقتضي أن هذا الشخص لا يستطيع أن يمارس اختصاصاته إلا في جزء الإقليم الذي يحدده له المشرع، ويعبر عنه بحدود الوحدة الإدارية المحلية، أما الدولة فهي -كما نعلم- تعد أهم الأشخاص المعنوية، وهي تمارس اختصاصاتها على جميع أرجاء الإقليم، وعلى الأقاليم المخصصة للأشخاص المعنوية الأخرى، وهذا بالنسبة إلى المرافق العامة القومية التي تهيمن عليها الدولة في جميع أجزاء الإقليم.^{٢٠٥}

202 - "La vérité, c'est que la personne purment n'est pas un être fictif ni un être réel elle correspond seulement à un procédé de pour technique juridique derrière lequel il y a des réalités très simples: des individus et un patrimoine affecté à un certain autre qu'un but individuel". M. Rolland: Précis de droit administratif, 1947, P. 31.

203 - د. محمد يوسف الحسين. د. مهدي توح: "القانون الإداري". منشورات جامعة دمشق. عام ٢٠١٢. ص ١٤٦.

204 - د. السيد محمد مدني. المرجع السابق. ص ١٥٤.

205 - د. عبد الله ملبية. مبادئ القانون الإداري. مرجع سبق ذكره. ص ٩٢.

وإذا كانت الدولة من أهم الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية، فإن الأشخاص المعنوية العامة المحلية تتعدد داخل الدولة، حيث يكون هناك المحافظات، والمدن، والبلديات، والبلدان، والقرى، وهي كأشخاص معنوية عامة محلية تمارس اختصاصاتها ضمن الحدود الإقليمية المبيّنة المحددة لها قانوناً، أي وفق ما أقره المشرع لها.

وتعدد الأشخاص المعنوية العامة المحلية داخل الدولة ورد في قانون الإدارة المحلية السوري رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١، حيث جاء في المادة (٧) منه النص على أنه: "تتكوّن الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وهي المحافظة، المدينة، البلدة، البلدية".

وغني عن البيان أن تعدد الأشخاص المعنوية العامة المحلية يعني إقرار المشرع للوحدات الإدارية المحلية بالشخصية المعنوية المتميزة عن شخصية الدولة. والشخصية المعنوية يعترف بها للوحدة الإدارية المحلية وفق التعداد الوارد في قانون الإدارة المحلية، وليس للهيئة التي تعبّر عن إرادة هذه الوحدات، سواء تمثّلت بالمجالس أو المكاتب التنفيذية، فالمجالس المحلية ليست سوى أداة تعبير عن إرادة الوحدة الإدارية المحلية، وهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية على الإطلاق، فالتّي تتمتع بالشخصية المعنوية هي الوحدة الإدارية ذاتها، لا الهيئة التي تعبّر عنها، وتمثّلها.

والاعتراف بالشخصية المعنوية العامة يعني حتماً تحقيق الآثار القانونية التي تترتب على منح الشخصية المعنوية إلى الأشخاص اللامركزية، سواء كانت محلية، أو مرفقية. ومن المقرر قانوناً أنه إذا تم الاعتراف بالشخصية المعنوية للشخص المعنوي، فباله يتمتع بجميع الحقوق، إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعي، وفي الحدود التي يقرها القانون.^{٢٠٦}

^{٢٠٦} - د. رمضان محمد بطيخ، د. محمود أبو المعود حبيب - المرجع السابق - ص ٣٩.

المبحث الثاني

الآثار التي تترتب

على ثبوت الشخصية المعنوية

هذه الآثار أو النتائج للشخصية المعنوية قد تكون آثاراً عامة تشترك فيها أشخاص القانون العام والخاص، أو آثاراً خاصة تترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية المستقلة للأشخاص اللامركزية إلى جوار الدولة.^{٢٠٧}

أولاً- الآثار العامة لثبوت الشخصية المعنوية:

سن الثابت قانوناً أن هذه الآثار تشترك فيها أشخاص القانون العام والخاص، وهي:^{٢٠٨}

أ- الأهلية القانونية:

وتعني وجود شخص قانوني جديد هو الشخص المعنوي الذي يصبح له مصالح خاصة يحميها القانون، فيتمكن من اكتساب الحقوق، وتحمل الالتزامات في الحدود التي يقرها القانون. ويحدد القانون كيفية إنشاء الشخص المعنوي وتشكيله، والهيئات التي تعبر عن إرادته، ومن ثم فإن أهلية الشخص المعنوي مقيّدة في ممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في مجال نشاطه، وفي حدود الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه. وفي حال الشخص المعنوي العام المحلي فإن

^{٢٠٧} - انظر:

د. السيد محمد مدني- المرجع السابق- ص ٢٢.

د. عبد الله طليعة، مبادئ القانون الإداري- مرجع سبق ذكره- ص ٩٧.

^{٢٠٨} - نصت المادة (٥٥) من القانون المدني السوري على الآتي:

١- الشخص الاعتباري يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية، وذلك في الحدود التي قررها القانون.

٢- فيكون له:

أ- ذمة مالية مستقلة.

ب- أهلية في الحدود التي يعيها سند إنشائه أو التي يقرها القانون.

ج- حق التقاضي.

د- موطن مستقل.

هـ- ويكون له نائب يعبر عن إرادته.

القرارات والتصرفات التي تتخذها هذه الهيئات تتخذ باسم الشخص المعنوي، ولحسابه، وليس باسم الدولة، ولا لحسابها.

ب- الذمة المالية المستقلة:

يتمتع الشخص المعنوي بذمة مالية مستقلة عن الدولة، وللدولة الحق في الاحتفاظ بإيراداته، وتحمل نفقاته. والذمة المالية للشخص المعنوي تكون مستقلة عن أموال الأفراد المكونين له مع الإشارة إلى أن الموازنة المالية للمؤسسة العامة تأخذ طابع الميزانية التجارية، وأموالها تعد من أموال الدولة العامة بقانون، ومن ثم فأموالها لا تخضع إلى الحجز، ولا يجوز التصرف فيها، ولا يجوز اكتسابها بالتقادم.^{٢٠٩}

ج- الموطن المستقل:

للشخص المعنوي موطن مستقل يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له. وهو عادة المقر أو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته. وفي الموطن يتم تبليغ الأوراق الرسمية والقضائية المتعلقة بالشخص المعنوي، كما يتم تحديد المحكمة المختصة في نظر الدعاوى التي ترفع منه، أو عليه.

د- أهلية التقاضي:

يتمتع الشخص المعنوي بأهلية التقاضي، فيكون مدعياً أو مدعى عليه، فله الحق في أن يقاضي الغير ويقاضيه، كما للأشخاص المعنوية حق مقاضاة بعضها بعض، وفي جميع الحالات يكون ممثل الشخص المعنوي طرفاً في الدعوى، ولكنه لا يظهر فيها بصفته الشخصية، بل بصفته الوظيفية، إذ يباشر حق التقاضي عن الشخص المعنوي العام مجموعة من الأشخاص الطبيعيين الذين يمثلونه، أو ينوبون عنه، ويعزلون عن إرادته. ومن مقتضيات أهلية التعاقد عدم قبول الدعوى في حال رفعها على ممثل الدولة من دون الممثل القانوني للوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية المعنوية، وذلك لانقضاء الصفة في رفع الدعوى.

هـ- أهلية التعاقد:

يتمتع الشخص المعنوي بأهلية التعاقد، وقبول الهبات والوصايا، والقيام بالتصرفات القانونية كافة التي لا تتعارض مع الأهداف التي قام من أجل تحقيقها.

^{٢٠٩} - د. رمضان محمد بطيخ، د. محمود أبو السعود حبيب - المرجع السابق - ص ٤٥.

ويترتب على هذه النتيجة أن الوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية المعنوية تمارس الاختصاصات والسلطات التي أسندها لها القانون، ولا يكون للسلطة المركزية أن تحل محلها في مباشرة هذه الاختصاصات والسلطات، لأن مثل هذا الحل غير مقبول في فقه النظام اللامركزي، إلا إذا وجد نصاً صريحاً يتيح للسلطة المركزية حق الحل. وهذا الحق يكون على سبيل الاستثناء، لأن الأصل العام في اللامركزية حق الأشخاص المعنوية في المبادرة بالتصرف بما يدخل ضمن صلاحياتها واختصاصاتها، على أن حق المبادرة لا يتعارض مع خضوع بعض أعمال الأشخاص المعنوية العامة المحلية إلى رقابة السلطة المركزية، وقيام هذه السلطة بتصديق القرارات الصادرة عن هذه الأشخاص، أو العمل على إلغائها، أو وقف تنفيذها، طالما بقي الأصل مقرر أقيام الأشخاص اللامركزية بنفسها بمباشرة الأعمال الداخلة في اختصاصاتها، وذلك نتيجة لتمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة.^{٢١٠}

و- الاستقلال بالمسؤولية:

يستقل الشخص المعنوي بمسؤولياته، حيث يكون مسؤولاً من الناحية المدنية وفق قواعد المسؤولية التقصيرية والعقدية. أما المسؤولية الجزائية فلا تقع إلا على ممثل الشخص المعنوي الذي يكون قد ارتكب جريمة أثناء ممارسته لوظيفته. مع ذلك قد يتعرض الشخص المعنوي إلى العقوبة الجزائية، ولكن هذه قد تكون على شكل غرامة، أو مصادرة، وكذلك عقوبة الحبس.

ثانياً- الآثار الخاصة التي تترتب على ثبوت الشخصية المعنوية العامة:

يترتب على تمتع الوحدات الإدارية المحلية بالشخصية المعنوية العامة إلى جوار الدولة، بعض الآثار الخاصة التي نجملها في النقاط الآتية:

أ- اللجوء إلى أساليب القانون العام:

للأشخاص المعنوية العامة المحلية الحق في استخدام أساليب القانون لتحقيق وظائفها، إذ تعد التصرفات القانونية التي تصدر عن الوحدات المحلية ذات الشخصية المعنوية، والتي تصدر عنها بإرادتها المنفردة القرارات الإدارية التي تخضع إلى القواعد ذاتها التي تخضع لها القرارات

٢١٠ إبراهيم عبد العزيز شوح: "مبادئ وأحكام القانون الإداري" - مرجع سبق ذكره - ص ١٩٨.

الإدارية بصورة عامة، من حيث قبول الطعن فيها أمام القضاء الإداري بالإلغاء، أو التعويض، وإمكانية تنفيذها جبراً على الأفراد من دون حاجة للجوء إلى القضاء، فيكون لها بذلك المزايا ذاتها التي تتمتع بها القرارات الصادرة عن الدولة.

كما أن للأشخاص المعنوية العامة المحلية حق نزع الملكية للمنفعة العامة جبراً عن صاحبها بصفة مؤقتة، أو دائمة، ولها حق الاستيلاء المباشر، وحق التنفيذ المباشر لقراراتها. كما أن النشاط الذي تباشره يتخذ صفة النشاط الإداري الذي تقوم به المرافق العامة، ويخضع إلى القواعد ذاتها التي تحكم المرافق العامة من حيث المساواة، والمجانبة، والانتظام، والتغير والانسجام مع متطلبات الخدمة العامة...

أما عندما تلجأ المرافق المحلية إلى استخدام وسائل القانون الخاص، وأساليبه، فعندها يخضع هذا النشاط إلى أحكام القانون الخاص، وليس إلى أحكام القانون الإداري.

ب- عقود الشخص المعنوي العام:

تعد العقود التي تبرمها الهيئات التي تمثل الأشخاص المعنوية العامة المحلية عقوداً إدارية، بفرض أن هذه الأشخاص هي من أشخاص القانون العام، وذلك إذا ما استجمعت هذه العقود الشروط المطلوبة لعقد العقد إدارياً. وتبعاً لذلك، فهي تتمتع بحقوق السلطة العامة وامتيازاتها بشأن العقود الإدارية، من حيث الفسخ، والتعديل بالإرادة المنفردة، والتنفيذ على حساب المتعاقد في حالة تأخره عن التنفيذ، أو إهماله.

ج- أموال الشخص المعنوي العام:

تعد أموال الأشخاص المعنوية العامة المحلية من الأموال العامة، وتتمتع بالحصانة القانونية المقررة للأموال العامة، من حيث عدم جواز التصرف فيها، وعدم جواز اكتسابها بالتقادم، وعدم جواز الحجز عليها. كما تتمتع بالحماية الجزائية المقررة في قانون العقوبات لحماية الأموال العامة المملوكة للدولة. من جهة أخرى إذا كانت الوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية المعنوية تستقل بأموالها عن أموال الدولة، ولها حق التصرف فيها طبقاً للقواعد التي تحكم التصرف في الأموال العامة، إلا أنه ليس للشخص المعنوي العام المحلي أن

يستعمل مالا خاصاً بشخص معنوي آخر، إلا بعد إذن هذا الأخير له. وأموال الشخص المعنوي العام تعدّ من الأموال العامة إذا كانت مخصصة للمنفعة العامة، إلا إنه يمكن للشخص المعنوي العام أن يمتلك أموالاً خاصة، فتعدّ عندها من الدومين الخاص، وتخضع إلى أحكام القانون الخاص.

د- موظفو الشخص المعنوي العام:

يعدّ الموظفون في الوحدات الإدارية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية موظفين عموميين، وعلاقتهم بالشخص المعنوي العام المحلي علاقة تنظيمية، والأصل في هذه العلاقة أن تنظّمها قوانين خاصة، كموظفين عموميين محليين، وأن قانون الوظيفة العامة لا يسري عليهم إلا استثناءً، إلا أن هذا لا ينفي قيام المشرّع بتطبيق قانون الوظيفة العامة عليهم عند خلو النظام الخاص بهم من الأحكام، ولا ينفي كذلك من تطبيق النصوص الواردة في قانون العقوبات التي تعاقب على الجرائم التي يرتكبها الموظفون العموميون، ولا ينفي كذلك أن يكون للأشخاص المعنوية نظام خاص لموظفيها، وأنظمة خاصة بتأديبهم.^{٢١١}

هـ- منازعات الشخص المعنوي العام ومسؤوليته:

يختص القضاء الإداري في نظر المنازعات التي تثار بين الأشخاص المعنوية العامة المحلية وبين الأشخاص العامة، وبينها وبين الأفراد، ما لم تتخذ هذه المنازعات صفة النزاعات المدنية فيختص بنظرها القضاء العادي عندئذ. كما تخضع مسؤولية الأشخاص المعنوية العامة المحلية إلى قواعد خاصة تختلف عن قواعد المسؤولية المقررة في القانون المدني، ولا سيما فيما يتعلق بترتيب مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية هذه الأشخاص على أساس المسؤولية بدون خطأ، أي على أساس نظرية المخاطر.

من جهة ثانية يستقل الشخص المعنوي المحلي بتحمّل المسؤولية عن الأعمال والتصرفات الصادرة عنه، سواء أكانت أعمالاً سلبية، أم قانونية (القرارات والعقود الإدارية)، وسواء قامت المسؤولية على أساس تقصيري أو

^{٢١١} - من الجدير بالذكر أن قانون العاملين الأساسي السوري رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٢ (ومن قبله القانون رقم ١١/ لعام ١٩٨٥) قد أخصّص العاملين في الوحدات الإدارية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية إلى أحكامه، وجاء في هذا القانون أن الجهة العامة هي: "إحدى الوزارات والإدارات والهيئات العامة أو للمؤسسات والشركات والمنشآت العامة، أو إحدى البلديات أو المؤسسات البلدية أو وحدات الإدارة المحلية، أو إحدى جهات القطاع العام الأخرى". كما حددت أيضاً المادة (١٥٩) من هذا القانون الفئات التي استثنت من أحكامه.

تعاقدية، فإنه في حال الحكم على الشخص المعنوي فإنه يتحمل التعويض من ميزانيته الخاصة، لأن هذه الأعمال والتصرفات تكون منسوبة إلى الشخص المعنوي المحلي، وليس إلى الدولة.

ولا ينفي قيام هذه المسؤولية أيضاً خضوع بعض تصرفات الأشخاص اللامركزية إلى تصديق السلطة المركزية، ما دامت هذه التصرفات صادرة عنها بمقتضى ما لها من حق المبادرة في اتخاذ القرار، والتصرف بما يدخل في نشاطها، نتيجة تمتعها بالشخصية المعنوية العامة المحلية.

و- عدم الاستقلال في مواجهة الدولة:

تمتع الأشخاص المعنوية بالشخصية المعنوية العامة لا يعني استقلالها المطلق في مواجهة الدولة، إذ يبقى للسلطة المركزية حق الرقابة والإشراف، لضمان احترام الأشخاص المعنوية للقانون والسياسة العامة للدولة، وتحقيق الغرض الذي وجدت من أجله.

المبحث الثالث

انتهاء الشخص المعنوي العام

بحسبان أن الدولة أهم الأشخاص المعنوية العامة، فانقضاء شخصيتها يكون بقليلها، أي بزوال ركن من أركانها، أو فقدانها. ويكون ذلك كما لو تفككت الدولة إلى دول عدة، أو اندمجت بدولة أخرى، أو إذا فقدت إقليمها، أو هلك سكانها جميعاً، أو هجروها، أو إذا انعدمت السلطة السياسية فيها بسبب الفوضى، وهذه الحالات يبينها القانون الدولي العام.^{٢١٢}

أما الأشخاص المعنوية العامة الأخرى فتتقضي شخصيتها بالأداة ذاتها التي نشأت بها، فإذا نشأ الشخص المعنوي العام الإداري المحلي أو المرفقي، بقانون فيكون إلغاؤه بقانون، أما إذا نشأ بمرسوم أو بقرار، فيكون إلغاؤه بالأداة ذاتها، أي بمرسوم أو بقرار.^{٢١٣}

ومثال ذلك صدور قانون يعيد تقسيم الوحدات الإدارية المحلية في الدولة، فيلغى بعضها، ويستحدث غيرها، أو يدمجها في بعضها، كما هو حال قانون الإدارة المحلية السوري رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١. أما إذا صدر قانون، أو مرسوم، يقضي بحل مجلس إدارة الشخص المعنوي فهذا الشخص يبقى قائماً حتى يتم اختيار الشخص الجديد. ومثال ذلك، ما نصت عليه المادة (١٢٢) من قانون الإدارة المحلية السوري رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١، والتي جاء فيها: "الرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على مختلف مستوياتها، وتتم الدعوة إلى انتخاب مجالس محلية جديدة خلال تسعين يوماً من تاريخ الحل". ومقتضى هذا النص ليس فناء الشخص المعنوي العام المحلي، أو زواله، بل تبقى شخصيته قائمة، وثابتة، إلا أن الشخصية تغدو كأنها مشلولة من الناحية العملية، لعدم وجود من يعبر عن إرادتها قانوناً، وذلك حتى انتخاب المجلس المحلي الجديد.

ويصدق الأمر بالنسبة إلى انقضاء الشخص المعنوي المرفقي، أو المهني، بإلغائه، أو حله، وذلك بالطريقة التي نشأ بها، أو بإدماجه بشخص معنوي

^{٢١٢} - د. عبد الله خليل- مبادئ القانون الإداري- مرجع سبق ذكره- ص ١٠١.
^{٢١٣} - د. رمضان محمد بطيخ، د. حسود أبو المعود حبيب- المرجع السابق- ص ٨٠.

مرفقي آخر. ويكون ذلك بالنسبة إلى المؤسسات العامة بسحب شخصيتها، أو بالاستغناء عنها أو بدمجها في مؤسسة عامة أخرى، وفي هذه الحالة تؤول أموالها إلى الجهة الإدارية (الوزارة) التي كانت تتبعها، أو إلى مؤسسة عامة جديدة، أو هيئة عامة جديدة إذا زالت شخصيتها بطريق الاندماج.

أما فيما يتعلق بأموال الشخص المعنوي العام، وأياً كانت الصورة التي ينتهي فيها، فإن أمواله تنتقل إلى الجهة التي حددها القانون، أو القرار الصادر به، أو حله، وإلا فإن أمواله تضاف إلى الأموال العامة المملوكة للجهة التي تتبعها هذا الشخص.^{٢١٤}

^{٢١٤} - د. زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن، مرجع سبق ذكره - ص ٥٨.

الفصل الثاني
التنظيم الإداري المركزي
(المركزية الإدارية)

La Centralisation Administrative



تعدّ المركزية واللامركزية صورتين من صور التنظيم الإداري العام اللذين تطبقهما الدولة في تنظيم جهازها الإداري، وتسيير مرافقها العامة. وتأخذ الدول عادة بهاتين الصورتين، أو بإحدهما، بالقدر الذي يتلاءم ويتناسب وفلسفتها السياسية العامة في الحكم.^{٢١٥}

وبتعبير آخر فإن توزيع النشاط الإداري بين السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية أمر يتجاذبه اتجاهان يذهب الأول منهما إلى حصر الوظيفة الإدارية كلها في يد السلطة المركزية، فلا تشاركها فيها هيئات أخرى، وهو ما يطلق عليه اسم المركزية *La Centralisation*، فيما يذهب الاتجاه الآخر إلى توزيع هذه الوظيفة بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحة، أو مرفقية، وهو ما يطلق عليه اسم اللامركزية الإدارية *La decentralization administrative*.^{٢١٦}

وهاتان الصورتان وإن تخللتهما بعض نماذج من التنظيم الإداري، كنموذج التركيز أو عدم التركيز الإداري، فإنهما يبقيان الأكثر شيوعاً في دول عالمنا المعاصر، إذ تمارس الدولة سلطتها ووظيفتها الإدارية عبر أحد هذين النظامين، أو بالأخذ بهما معاً، حسب ظروف كل دولة من سياسية واقتصادية واجتماعية.^{٢١٧} وسوف نستعرض تباعاً موضوعات هذا الفصل من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: مفهوم المركزية الإدارية.

المبحث الثاني: أركان المركزية الإدارية ومظاهر السلطة الرئاسية.

المبحث الثالث: تقدير النظام المركزي.

^{٢١٥} - د. عثمان خليل عثمان: "اللامركزية ونظام مجالس المديرية"، القاهرة، عام ١٩٤٥.

^{٢١٦} - M. Eisenmann: Centralisation et décentralisation. L.G.J. 1948.

^{٢١٧} - انظر باللغة الفرنسية.

M. Gjidara: Le contrôle de légalité exercé par les juges sur la passation des marchés publics locaux, Rev. jur. Centre- Ouest, 1993.

F. X. Aubry et C. Lepage Jessua: Les juges administratifs face à la décentralisation, AJ, 1984.

F. J. Aubry: La décentralisation fait- elle naître de nouvelles titelles? AJ, 1984.

A. M. Le Bos- Le Pourhiet: La décentralisation et ses symboles, Rev. adm, 1983.



المبحث الأول

مفهوم المركزية الإدارية

المركزية الإدارية *La Centralisation Administrative* أسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي يقوم على مبدأ جمع الوظيفة الإدارية وتركيزها في يد السلطة المركزية في العاصمة، أو عن طريق ممثليها الذين يعملون في العاصمة، أو في الأقاليم، باسمها، ولحسابها، ويخضعون لها خضوعاً رئاسياً. ويثبت مما سبق أن السلطة التنفيذية المركزية في نظام المركزية الإدارية هي التي تتولى إدارة المرافق العامة جميعها في الدولة، سواء كانت هذه المرافق مركزية أو محلية. وهي تتولاها إما مباشرة، أو بواسطة ممثليها في العاصمة، أو في الأقاليم. والسلطة التنفيذية المركزية هي التي تقوم بتنفيذ القوانين في أرجاء الدولة كافة. ومفاد ذلك أنه ليس هناك في الدولة من شخصية اعتبارية سوى شخصية الدولة، وجميع المرافق العامة تكون تابعة لشخصية الدولة.^{٢١٨}

تتخذ المركزية الإدارية إحدى صورتين: المركزية الإدارية المطلقة (التركيز الإداري) *Concentration*، والمركزية النسبية (عدم التركيز الإداري) *Déconcentration*، وسنتولى بيان هاتين الصورتين تباعاً:

أولاً- المركزية المطلقة (التركيز الإداري):

Concentration

يُقصد بهذه الصورة من صور المركزية الإدارية حصر سلطة البت والتقرير النهائي في جميع الأمور الإدارية بيد الرئيس الإداري الذي يكون له وحده سلطة اتخاذ القرارات من دون مشاركة أحد من نوابه أو مرسوميه في الوحدات الإدارية الدنيا، سواء كان هؤلاء يقيمون في العاصمة، أو في الأقاليم.

٢١٨ - انظر:

- د. السيد محمد منلى - المرجع السابق - ص ٢٧.
- د. عبد الله طلبة: الإدارة المحلية. منشورات جامعة دمشق - عام ١٩٨٤.
- د. رمضان محمد بطيخ: "أسول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية". القاهرة - دار النهضة العربية. عام ١٩٩٢ - ص ٢٤١.
- د. السيد ناجي: "الإدارة العامة - مدخل إداري". الطبعة (٤) - القاهرة - عام ١٩٩٤ - ص ١١٩.
- عزت حافظ الأيوبي: "مبادئ في نظم الإدارة المحلية". بيروت - ص ١٤.

ويقتصر دور النواب والمؤوسين على مجرد تنفيذ ما يصدره الرئيس الإداري الأعلى من قرارات.^{٢١٦}

وقد يكون الرئيس الإداري الأعلى هو رئيس الدولة، أو رئيس مجلس الوزراء (الوزير الأول)، أو الوزير المختص، أو كبار الموظفين الحكوميين، أو رئيس إحدى الهيئات اللامركزية المرفقية، أو المحلية، أو غيرهم من رؤساء الهيئات والمصالح والإدارات المختلفة في الدولة.

ولا يحول هذا الشكل من المركزية المطلقة من دون تفويض الوزراء لممثلهم في الفروع بالأقاليم بعض الاختصاصات الفنية، أو الاستشارية، أو تحضير مشروعات القرارات. ولكن هذا لا يغير من صورة المركزية، حيث إن سلطة البت النهائي تبقى من اختصاص الرئيس الإداري الأعلى، أو السلطة المركزية التي تنفرد وحدها بإصدار القرارات.

من جهة أخرى فإن صورة التركيز الإداري قد تقع في النظام المركزي أو النظام اللامركزي الإداري. ومثل هذا النظام وإن كان له ميزة العمل على تحقيق تجانس النظام الإداري في الدولة، إلا أن له مساوئ عدة أبرزها استحالة قيام الرئيس الإداري الأعلى بتصرف الأمور كافة سواء بنفسه، أو من خلال مكتبه في العاصمة، فضلاً عن البطء في إصدار القرارات، مع ما يترتب على ذلك من ضياع في الوقت والمال - نتيجة الانتقال إلى العاصمة - وعرقلة سير العمل الإداري، لذلك فإن نظام التركيز الإداري المطلق، أو المركزية المطلقة، لا يتصور تطبيقه في دول عالمنا المعاصر، بسبب تزايد وظائف الدولة، واتساع نشاطها وتعهده.

ثانياً- المركزية النسبية (عدم التركيز الإداري):

نظراً لصعوبة، أو استحالة، الأخذ بنظام المركزية الإدارية المطلقة (التركيز الإداري) في دول عالمنا المعاصر، وللتخفيف من حدة التركيز الإداري تلجأ الدول إلى اتباع أسلوب أقل شدة يتمثل في الأخذ بنظام عدم التركيز الإداري. ويعني نظام عدم التركيز الإداري قيام الرئيس الإداري بنقل سلطة البت والتقرير النهائي في بعض اختصاصاته، إلى نوابه، أو مؤوسيه، سواء المقيمين في العاصمة، أو الأقاليم، ومن دون الرجوع إليه في هذه الأمور.^{٢٢٠}

^{٢١٦} - د. رمضان محمد بطوخ- المرجع السابق- ص ٢٤٢.

وعدم التركيز الإداري قد يكون داخلياً أو خارجياً.

أ- عدم التركيز الداخلي:

يعني عدم التركيز الداخلي نقل سلطة البت والتقرير النهائي في بعض الأمور الإدارية من الرئيس الإداري الأعلى (صاحب الاختصاص الأصلي) إلى أحد نوابه، أو كبار مروضيه المقيمين معه في العاصمة، أي في ديوان الوزارة العام.

ب- عدم التركيز الخارجي:

ويعني نقل سلطة البت والتقرير النهائي في بعض الشؤون الإدارية من الرئيس الإداري في العاصمة إلى أحد ممثلي السلطة المركزية المقيمين في الأقاليم، أي خارج العاصمة.

وفي كلتا الصورتين من صور عدم التركيز الإداري يمكن أن نلاحظ أن عدم التركيز الإداري لا يستلزم تعدد السلطات الإدارية، إذ إنه يقوم على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين أعضاء سلطة إدارية واحدة، أي بين السلطة المركزية وممثليها في الأقاليم.

وهؤلاء الأعضاء، وإن مارسوا سلطة التقرير والبت النهائي في بعض الأمور التي هي من اختصاصات الرئيس الإداري الأعلى، فهم غير مستقلين عن السلطة المركزية، إنما يمارسون اختصاصاتهم داخل نطاق السلطة الرئاسية التي يخضعون لها، ويبقون تابعين لها. أي أنهم يمارسون صلاحياتهم ضمن إطار السلطة التسلسلية، وتحت رقابة الرئيس الإداري، وإشرافه.

ومن فوائد الأخذ بنظام عدم التركيز الإداري، أو المركزية النسبية، أو التي تسمى أيضاً "اللاوزارية"، التخلص من التركيز الشديد في السلطة بمساوئها التي أشرنا إليها سابقاً، والمتمثلة في عجز الرئيس الإداري عن القيام بمهامه بسرعة، وكفاءة، والبطء في إصدار القرارات، وضياغ الوقت والمال، وعرقلة سير العمل الإداري.

وعدم التركيز الإداري يؤدي إلى تخفيف العبء عن عاتق الرئيس الإداري الأعلى، وتوفير الوقت، والجهد، والمال، ويجعل إصدار القرارات قريباً من المواطنين في الأقاليم التي يقيمون فيها، ويعمل على تزويد ممثلي السلطة

٢٠٠ - عزت حافظ الأيوبي - المرجع السابق - ص ١٤

المركزية بالخبرة والدراية في مجال العمل الإداري، الأمر الذي يكفل التغلب على الصعوبات والعقبات التي تواجه سير العمل الإداري سواء في العاصمة أو في الأقاليم.

وفي نظام عدم التركيز تبقى وحدة الدولة القانونية والسياسية راسخة وموطّدة، فالسلطة المركزية في العاصمة هي التي تقرر، وتنتهي، وتأمّر، وهي تقوم بذلك على المستويين المركزي والمحلي من خلال موظفيها، ومثل هذا الأمر يمكن - كما أشرنا - من البت في معظم القضايا التي تعرض على ممثلي السلطة المركزية الذين يبقون خاضعين إلى رقابة السلطة المركزية في العاصمة، ويخفف بالتالي عن كاهل السلطة المركزية، حيث تصبح الكثير من الأمور من اختصاص ممثلي السلطة المركزية بموجب القانون.

وهكذا فإن عدم التركيز الإداري يمثل خطوة نحو الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية.

ج- وسائل تحقيق عدم التركيز الإداري

يتحقق عدم التركيز بوسيلتين: إما بالقانون أي بإرادة المشرع، أو بالتفويض في بعض الاختصاصات:

١- تحقيق عدم التركيز من خلال إرادة المشرع:

يتحقق عدم التركيز الإداري عن طريق إرادة المشرع، وذلك بتوزيع الاختصاصات بمقتضى نصوص تشريعية بين أعضاء السلطة الإدارية الواحدة، أو بين الرئيس الإداري الأعلى والمؤوسين، وممثلي الوزراء أو المحافظين. وفي هذه الحالة يتم اتخاذ القرارات من دون حاجة للرجوع إلى الرئيس الإداري الأعلى.

٢- تحقيق عدم التركيز من خلال التفويض في الاختصاصات:

ويعني تفويض الرئيس الإداري الأعلى لجزء من اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى بعض أعضاء السلطة الرئاسية الخاضعين إلى رئاسته. ويستطيع المفوض إليه اتخاذ قرارات فيما فوّض فيه دونما حاجة للرجوع إلى الرئيس الأعلى المفوض.

والتفويض قد يكون كتابياً وقد يكون شفهيّاً، وقد يكون مطلقاً أو مقيداً بزمان معين. ولكن لا يمكن أن يكون التفويض شاملاً، حيث إن التفويض الشامل

بالاختصاصات كافة باطل، وهكذا لا يجوز مثلاً للوزير أن يفوض غيره برسم سياسة الوزارة، فمثل هذا التفويض لا يجوز، وفق مبدأ "الاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض"، ولأن مباشرة السلطة لاختصاصاتها هو واجب قانوني وليس حقاً تنصرف فيه على هواها، إلا إذا كان التفويض بقانون.

ويرتّب على ذلك في مقام التفويض أن ليس للمرؤوس أن يفوض غيره في الاختصاص المفوض به وفق القاعدة المذكورة "الاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض". وتبقى المسؤولية على عاتق المفوض، حيث إن المسؤولية لا تفوض، والمسؤولية من جانب المرؤوس تتحدد وفق مبدأ "تعادل السلطة والمسؤولية". كما أن تصرفات المفوض إليه خارج نطاق التفويض تكون باطلة، وغير مشروعة.

ولكن هل يمكن للرئيس الإداري الأعلى الذي فوض جزءاً من اختصاصاته أن يمارسها في أثناء فترة قيام التفويض؟

يجيب الفقه على هذا التساؤل بالتمييز بين نوعين من التفويض: التفويض في الاختصاص، والتفويض في التوقيع. ويرتّب على هذه التفرقة النتائج الآتية:

- في تفويض السلطة لا يستطيع المفوض ممارسة الاختصاصات التي فوضها إلى المفوض طيلة مدة التفويض. أما التفويض في التوقيع فلا يحرم المفوض من ممارسة حق التوقيع إلى جوار المفوض إليه.
- التفويض في السلطة يوجّه إلى المفوض إليه بصفته الشخصية، وهذا التفويض لا ينتهي إذا تغيّر شخص المفوض إليه. أما التفويض في التوقيع فهو شخصي، وينتهي إذا ما تغيّر شخص المفوض أو المفوض إليه.

المبحث الثاني

أركان المركزية الإدارية

ومظاهر السلطة الرئاسية

تستند المركزية الإدارية إلى أركان ينبغي توافرها مجتمعة المقول بوجودها. يضاف إلى ذلك وجوب توافر مظاهر السلطة الرئاسية من خلال سلطة الرئيس الإداري على أشخاص مرفوسيه، وأعمالهم:

أولاً- أركان المركزية الإدارية:

تقوم المركزية على أركان ثلاثة هي:^{٢٢١}

أ- تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية وهذه:

تقوم المركزية الإدارية على تجميع الوظيفة الإدارية، وتركيزها بيد السلطة المركزية، أي تقوم على استئثار الحكومة الموجودة في العاصمة بالسلطات كافة التي تخولها لها الوظيفة الإدارية، والتي تشمل الدولة في جميع مرافقها العامة القومية، والمحلية.^{٢٢٢}

وفي نظام المركزية الإدارية لا مكان لمجالس محلية أو بلدية منتخبة، والموظفون في الأقاليم ليسوا سوى أعضاء السلطة المركزية الذين يمارسون جزءاً من الاختصاصات لحساب السلطة المركزية، وباسمها. وعلى هذا يكون لهذه السلطة وحدها حق إصدار القرارات اللازمة لسير العمل الإداري في الدولة بأسرها، وأكثر ما تتجلى مظاهر التركيز الإداري في مرفق الأمن والشرطة الذي يسهم بشكل حقيقي وفعال في ضمان وحدة الدولة القانونية والسياسية.^{٢٢٣}

ب- خضوع ممثلي السلطة المركزية إلى نظام التسلسل الإداري:

يعتد نظام التسلسل الرئاسي الإداري من خصائص نظام المركزية الإدارية، حيث يتم توزيع موظفي الوزارات والمرافق والإدارات المركزية على درجات متصاعدة متدرجة تدرجاً هرمياً، يسمى بالسلم الإداري، حيث نجد في

^{٢٢١} - د. سليمان الطماوي: "نظام الإدارة المحلية الجديدة". مجلة العلوم الإدارية، العدد (٢) - عام ١٩٦٠.

^{٢٢٢} - د. رمضان محمد بطيخ، د. محمود أبو السعود حبيب - المرجع السابق - ص ٥٧.

^{٢٢٣} - د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري - مرجع سبق ذكره - ص ١١١.

قاعدة هذا السلم صغار العاملين والموظفين، وفي قمته الوزراء كل في وزارته.^{٢٢٤}

وظاهرة التسلسل الإداري في نظام المركزية لا تنفي وحدة الجهاز الإداري في الدولة، بخضوع كل موظف إلى رئيسه الأعلى وصولاً إلى الرئيس الإداري الأعلى، أي إلى الوزير، فموظفي الجهاز الإداري غير مستقلين إزاء السلطة المركزية، وفي كلتا صورتَي التركيز أو عدم التركيز الإداري، كما أن مقتضى التسلسل الإداري العضوي أن يقبله التدرج في التصرفات القانونية التي تصدر من موظفي الجهاز الإداري، بحيث لا يجوز لموظفي الدرجات الإدارية الدنيا التصرف على خلاف الضوابط والقرارات الصادرة عن رؤسائهم، وإلا كانت القرارات التي يتخذونها غير مشروعة، فنظام التسلسل لا يعني فقط التقيد بمبدأ المشروعية الذي يترجم بالخضوع إلى القانون، بل يقتضي خضوع التصرفات الصادرة عن كل موظف إلى القرارات الصادرة عن الرؤساء في الدرجات العليا، وإطاعة الموظف الأدنى للموظف الأعلى.^{٢٢٥} وهذه الطاعة الرئاسية وإن كانت تعني تبعية كل مرفوس لرئيسه الأعلى، فهي بالمقابل تعني أن السلطة الرئاسية تتقرر للرئيس الإداري على مرفوسيه.

ج- السلطة الرئاسية:

في نظام المركزية الإدارية تتقرر السلطة الرئاسية للرئيس الإداري على مرفوسيه بشكل طبيعي من دون نص، حيث إنها تعني مجموعة الصلاحيات والسلطات التي يتمتع بها الرئيس الإداري إزاء مرفوسيه، والتي يقابلها تبعية المرفوسين إلى الرئيس الإداري.^{٢٢٦} لكن السلطة الرئاسية لا تشكل حقاً أو امتيازاً للرئيس الإداري، بل هي اختصاص يمنحه القانون إليه بغية انتظام سير المرافق العامة، وحسن أداء العمل في الجهاز الإداري.

والسلطة الإدارية وإن كان من جوهرها "الإطلاق"، وشمولها لشخص المرفوس وأعماله، فهي إنما تمارس في نطاق الشرعية القانونية، ومقتضيات

^{٢٢٤} - د. رمضان محمد بطيخ، د. محمود أبو السعود حبيب - المرجع السابق - ص ٥٨.

^{٢٢٥} - د. إبراهيم عبد العزيز منجاء المرجع السابق - ص ١٥٧.

^{٢٢٦} - عزت حافظ الأيوبي - المرجع السابق - ص ١٨.

حسن سير العمل في الجهاز الإداري، وبالتالي فإن الرئيس الإداري يكون مسؤولاً إذا شاب تصرفاته التعتسف، وسوء الاستخدام، أو مخالفة مبدأ المشروعية، أو الانحراف في ممارسته للسلطة الرئاسية، ويكون من حق المرفوس التظلم من ذلك رئاسياً، والطعن بذلك أمام القضاء الإداري.

ومظاهر السلطة الرئاسية تشمل أشخاص المرفوسين، وأعمالهم، وهذه الأخيرة تتضمن سلطة الرئيس الإداري في توجيه مرفوسيه من جهة، وسلطة الرقابة على أعمالهم، والتعقيب عليها، من جهة أخرى.

ثانياً- مظاهر السلطة الرئاسية:

أ- سلطة الرئيس الإداري على أشخاص مرفوسيه:

تتضمن هذه السلطة للرئيس الإداري على أشخاص مرفوسيه الحق في ممارسة السلطة التي تتعلق بحياتهم المسلكية من التعيين في الوظيفة العامة إلى تخصيصهم في أداء الواجبات المحددة للوظيفة، إلى سلطته في إجراء الترقّيات والترفعات، ومنحهم المكافآت التشجيعية، وممارسة سلطة النقل، والتأديب، وتوقيع العقوبات التأديبية بحق المرتكبين لمخالفات إدارية.

ويشترط لممارسة السلطة الرئاسية المذكورة أن تتم في حدود القانون الذي يقضي أن يمارس الرئيس الإداري سلطته ضمن إطار الشرعية القانونية من جهة، وتأمين حسن سير العمل الإداري وانتظامه من جهة أخرى، فإن خرج عن حدود القانون كانت قراراته مشوبة بمخالفته، ومن ثم يحق للمرفوس التظلم منها إدارياً، والطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري.^{٢٢٧}

ب- السلطة الرئاسية على أعمال المرفوسين:

تتضمن هذه السلطة حق الرئيس الإداري إصدار الأوامر، والتوجيهات، والتعليمات الداخلية، بهدف توجيه المرفوسين في تنفيذ أحكام القانون، والأنظمة. وهذه السلطة تمارس إما بصورة مسبقة في سلطة التوجيه، أو بصورة لاحقة في سلطة التعقيب:

^{٢٢٧} - عزت حافظ الأروبي- المرجع السابق- ص ٢١.

١ - سلطة التوجيه المسبقة:

يكون للرئيس الإداري في هذه السلطة الحق في إصدار الأوامر والتوجيهات والتعليمات التي تحصل للمرؤوسين ما يتعلق بتنفيذ القوانين والأنظمة، وما يخص حسن سير العمل الإداري، مع ما يتطلبه واجب المرؤوسين القيام بما تفرضه القوانين والأنظمة من جهة، وضمان حسن أداء العمل الإداري على الوجه الأمثل من جهة أخرى.

ويكون من واجب المرؤوسين إطاعة الأوامر والتعليمات طالما أنها متفقة ومبدأ الشرعية القانونية، ذلك أن مخالفة الأوامر من جانب المرؤوس تشكل سبباً لقيام المسؤولية التأديبية في مواجهته.

ولكن إذا كانت الأوامر والتعليمات مخالفة للقانون بشكل واضح، فإن من حق المرؤوس مراجعة رئيسه الإداري بشأنها في حدود الاحترام والأدب المطلوب في العلاقة بين الرئيس والمرؤوس. أما إذا أصر الرئيس على رأيه بصورة نهائية، فيكون من واجب المرؤوس التنفيذ بعد الاعتراض خطياً على المخالفة التي احتوتها أوامر الرئيس الإداري، ويكون التنفيذ عندها على مسؤوليته.^{٢١٨}

٢ - سلطة التعقيب والرقابة:

هذه السلطة هي سلطة لاحقة على الأعمال والتصرفات، وهي تتضمن إما سلطة إقرار تصرفات المرؤوسين، وإجازتها، وإما سلطة التعقيب التي تتضمن سلطة الرئيس الإداري في تعديل قرارات المرؤوسين أو العمل على إلغائها، أو سحبها، أو الحل محلهم، ولكن بمقتضى نص القانون في ممارسة سلطة الحل. وسلطة الرئيس الإداري في التعقيب والرقابة لا تتوقف عند حدود الشرعية القانونية، بل هي تمتد لتشمل جانب الملاءمة في العمل الإداري، وحسن التصرف من جانب المرؤوس.

^{٢١٨} . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ٢١ يونيو ١٩٥٠ - السنة (٤) ق - ص ٩١٦.

المبحث الثالث

تقدير النظام المركزي

مما لا شك فيه أن نظام المركزية الإدارية وإن تضمن بعض المحاسن، فإن مساوئه تفوق محاسنه بكثير: ^{٢٢٦}

أولاً- مزايا النظام المركزي:

من المحاسن (المزايا) التي قيلت بشأن نظام المركزية الإدارية، نذكر الآتي: ^{٢٢٧}

- ١- يعمل النظام المركزي على تدعيم سلطة الدولة، وتوطيد أركانها، حيث يعمل على تقوية السلطة المركزية، وتقوية نفوذ الحكومة في الدولة.
- ٢- يؤدي نظام المركزية إلى تحقيق التجانس في النظم الإدارية المطبقة في أرجاء الدولة كافة، نظراً لوحدة المصدر الذي تنبثق منه، ولأنها تسهم في إحاطة المواطنين بتطبيق هذه النظم بيسر، وتساعد الجمهور على تفهمها، والاعتقاد عليها.
- ٣- يؤدي الأخذ بلظام المركزية الإدارية إلى الاقتصاد في النفقات العامة، مقارنة بما تتطلبه اللامركزية الإدارية من نفقات.
- ٤- تؤدي المركزية إلى العدالة والمساواة في تحمل أعباء المرافق العامة القومية التي تهم سكان الدولة بأسرها، والتي يتساوى المواطنون في تحمل تكاليفها، والاستفادة منها. وبالتالي فإن هذا يسهم في تحقيق المصالح القومية، والابتعاد عن المصالح الشخصية.
- ٥- تشكل المركزية الإدارية نظاماً إدارياً مناسباً في تسيير المرافق العامة القومية، لما تتطلبه هذه المرافق من خبرة ودراسات فنية قد لا تتوفر في الوحدات اللامركزية. كما أن موظفي الجهاز المركزي يتمتعون بقدر

^{٢٢٦} - د. عبد الله طلبة- مبادئ القانون الإداري- مرجع سبق ذكره- ص ١١١.

^{٢٢٧} - انظر:

- د. زين العابدين بركات- الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن- مرجع سبق ذكره- ص ٦٦.

- د. السيد ناجي- المرجع السابق- ص ١٢١.

أشمل وأكبر من الخبرة والدراية في العمل الإداري، الأمر الذي يمكن من حسن أداء العمل الإداري على مستوى الدولة ككل.

ثانياً- عيوب النظام المركزي:

مهما قيل في مزايا النظام المركزي، فإن عيوب هذا النظام أكبر بكثير من مزاياه، ومنها:

١- يؤدي النظام المركزي إلى نتيجة حتمية ومؤكدة هي عجز الرئيس الإداري، نتيجة تراكم المعاملات، وتوقيعه عليها من دون تدقيق وتمحيص، أي من دون إلمام بمحتوياتها.

٢- يؤدي نظام المركزية إلى عرقلة مصالح المواطنين نتيجة تفشي البيروقراطية في الجهاز الإداري بسبب مركزية السلطة في العاصمة.

٣- يؤدي الأخذ بنظام المركزية الإدارية إلى إضاعة الوقت والمال من دون مبرر نتيجة لكثرة المراسلات بين الرئيس الإداري والمرفوسين، وبصورة خاصة فيما يتعلق بالاستفسارات، وبيانات الرأي في القضايا الإدارية.

٤- عجز السلطة المركزية عن تلبية حاجات المواطنين على الصعيد المحلي، بالإضافة إلى عدم تفهمها لهذه الحاجات نتيجة بعدها عنهم.^{٢٢١}

وبإيجاز فإن نظام المركزية الإدارية يلقي صعوبة كبيرة في التطبيق، وخصوصاً في الدولة المعاصرة، نتيجة لتزايد وظائف الدولة، واتساع نشاطها وتعمده، وهو إن أمكن تطبيقه في بعض الدول الصغيرة التي لا تعدو كونها مدناً صغيرة، بسبب بساطة الحياة الإدارية فيها، فإن الدولة الحديثة تجد نفسها مضطرة تحت ضغط الحاجات المحلية، والمفهوم التدخلّي للدولة، إلى الأخذ بنظام أكثر ديمقراطية، وأكثر تلبية لحاجات المواطنين على الصعيد المحلي، وأكثر انسجاماً مع الدور التدخلّي الحديث للنهوض بمسؤولياتها إزاء المواطنين، ألا هو نظام "اللامركزية الإدارية".

^{٢٢١} - د. السيد ناجي- المرجع السابق- ص ١٢١.



الفصل الثالث
التنظيم الإداري اللامركزي
(اللامركزية الإدارية)

La Décentralisation Administrative



تعد الإدارة المحلية أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري اللامركزي، يقوم على تزويد الوحدات الإدارية المحلية باختصاصات قانونية تمكنها من إدارة شؤونها المحلية من خلال مجالس محلية منتخبة، وتحت رقابة السلطة المركزية. واللامركزية الإدارية أسلوب من أساليب الإدارة مؤداه توزيع اختصاصات السلطة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية، أو هيئات خاصة، تباشر سلطاتها ضمن الإطار المرسوم لها تحت رقابة الدولة.

واللامركزية بحسبانها طريقة من طرق الإدارة يقتصر على وظيفة الدولة الإدارية *Fonction d'administrer* فلا تمتد إلى وظيفة الحكم *Fonction de gouverner*، ما يعني أن اللامركزية لا تنال من وحدة الدولة السياسية *l'unité politique*، بل تقوم على أساس وحدة القانون *l'unité de droit*. وهكذا فإن اللامركزية تتضمن توزيع الاختصاصات التنفيذية بين الدولة *l'Etat* وهيئات محلية من خلال الإدارة المحلية *Corps local*، أو اللامركزية المرفقية *Local self-government*.

وإذا كان قوام المركزية الإدارية توحيد المصالح المختلفة، وخضوعها إلى هيئة واحدة، وإن الموظفين الموزعين في أنحاء الدولة يعدّون أداة تنفيذ الأوامر التي ينقلونها من السلطة المركزية، فإن نظام اللامركزية يكثر من عدد الوحدات الإدارية.

وبمعنى آخر لا يوجد في نظام المركزية إلا شخصية قانونية واحدة هي شخصية الدولة، أما اللامركزية فتنشئ مصالحي مستقلة، وأشخاصاً قانونية جديدة، لكل منها ذمة مالية عامة مستقلة، بالإضافة إلى كيان قانوني مستقل. وعليه سنتطرق إلى موضوعات هذا الفصل من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية.

المبحث الثاني: أركان اللامركزية الإدارية.

المبحث الثالث: تقدير اللامركزية الإدارية.



المبحث الأول

مفهوم اللامركزية الإدارية

La Définition du Décentralisation Administrative

اللامركزية الإدارية طريقة من طرق التنظيم الإداري، إلا أنها تفتقر عن المركزية التي تقتضي تركيز سلطة البت والتقرير في الأمور الإدارية بيد السلطة المركزية، وهي تقتضي توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية، وبين أشخاص معنوية عامة ومستقلة إدارياً ومالياً وفنياً عن السلطة المركزية، إلا أنها تباشر وظيفتها تحت رقابتها، ذلك أن استقلال هذه الأشخاص المعنوية ليس استقلالاً مطلقاً في مواجهة السلطة المركزية التي تمارس الرقابة عليها باسم المصطلح الدارج "الوصاية الإدارية"، أو "الرقابة الإدارية".^{٢٢٢}

تظهر اللامركزية الإدارية *La Décentralisation Administrative* بصور مختلفة، منها صورة اللامركزية الإقليمية أو المحلية، واللامركزية المرفقية أو المصلحية.^{٢٢٣}

أولاً- اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية:

La Déconcentration et Décentralisation et La Politique

تستخدم اللامركزية السياسية *La décentralization Politique* في فقه القانون الدستوري للدلالة على الدولة الاتحادية المركبة، أو الفيدرالية، كالولايات المتحدة الأمريكية التي تطبق اللامركزية السياسية في تنظيمها السياسي الذي يركز على مبدأ تعدد السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.^{٢٢٤}

^{٢٢٢} - انظر:

- د. عثمان خليل عثمان: "القانون الإداري"، القاهرة، عام ١٩٤٩ - ص ١٢١.
- د. محمود أبو السعود: "التنظيم القانوني للهيئات والوحدات المحلية"، محاضرات لطلاب الدراسات العليا في كلية الحقوق بجامعة عين شمس، عام ١٩٨٥ - ص ٢٢٨.
^{٢٢٣} - د. زين العابدين بركات: "الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن - مرجع سبق ذكره - ص ٧٠.
وبالغة الفرنسية:

S. Flouëtis: La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie. LGDI. 1979.

C. Cadoux, L'avenir de la décentralization territoriale, AJ. 1963. P. 268.

^{٢٢٤} - د. محمد فؤاد سنيّا: "القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي السوفياتي"، القاهرة - عام ١٩٦٥.

وعلى هذا فنظام الإدارة المحلية في الدول الاتحادية أو الفيدرالية، أي الدول التي تأخذ باللامركزية السياسية، يأتي في المستوى الثالث في الإدارة بعد المستوى الاتحادي (القومي)، ومستوى الولايات أو الدويلات الداخلة في الاتحاد الفيدرالي، في حين أن الإدارة المحلية في الدول الموحدة أو البسيطة تأتي في المستوى التالي بعد المستوى الوطني، أو القومي.^{٢٣٥}

وعلى هذا الأساس فاللامركزية الإدارية تنصرف أساساً إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والوحدات اللامركزية، سواء كانت إقليمية، أو مرفقية، أو مصلحة. أما اللامركزية السياسية فتتصرف إلى توزيع الاختصاصات السياسية بين الدولة الاتحادية، وبين الولايات أو الدويلات الداخلة في الاتحاد، بحيث تتولى الدولة الاتحادية السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية على المستوى الاتحادي، وتتولى كل ولاية، أو دويلة، أو جمهورية، أو إمارة، سلطات عامة تشريعية وتنفيذية وقضائية خاصة بها تارسها على المستوى الجغرافي للولاية، في إطار الدستور الاتحادي.^{٢٣٦}

وبناء عليه فالفروق الجوهرية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية تتجسد في النقاط الآتية:^{٢٣٧}

١- تعدد اللامركزية الإدارية نظاماً إدارياً يقوم أساساً على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، على أساس إقليمي، أو مرفقي. بينما تتعلق اللامركزية السياسية بالنظام السياسي للدولة الاتحادية (الفيدرالية)، ويتم بموجبها توزيع الاختصاصات والسلطات بين الدولة الاتحادية والولايات، أو الدويلات التي تعد وحدات سياسية، تتمتع بالاستقلال الذاتي، حيث لكل منها دستور لها الخاص بها.^{٢٣٨}

٢- تخضع الوحدات المحلية في نظام اللامركزية الإدارية إلى القوانين ذاتها المطبقة في جميع أرجاء الدولة الموحدة أو البسيطة، أما الولايات أو الدويلات في اللامركزية السياسية فلكل منها الحق في تطبيق قوانينها

^{٢٣٥} - د. رمضان محمد بطيخ: "الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية"، القاهرة: المطبعة الاقتصادية، ط (١) - عام

١٩٨٨ - ص ١١٥.

^{٢٣٦} - د. محسن خليل: "النظم السياسية والقانون الدستوري"، ط (٢) - الإسكندرية - عام ١٩٧١ - ص ٨٩.

^{٢٣٧} - د. عبد الغني بسيوني عبد الله: "القانون الإداري"، الإسكندرية: منشأة المعارف - عام ١٩٩١ - ص ١٤٠.

^{٢٣٨} - د. رمضان محمد بطيخ: د. محمود أبو السعود حبيب: المرجع السابق - ص ٧١.

الخاصة التي تسنها سلطاتها التشريعية المستقلة عن السلطة التشريعية الاتحادية. وفي الواقع يجسد هذا الفارق المعيار المميز للتفرقة بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، حيث عندما لا يكون هناك سلطة تشريعية مستقلة في الولاية يتولاها مجلس نيابي خاص، لا تكون أمام دولة اتحادية، بل أمام دولة بسيطة تتضمن وحدات إدارية محلية تتمتع فقط بامتيازات اللامركزية الإدارية، وليس من بينها سلطة التشريع على المستوى المحلي.

٣- ومن الفرق السابق يتبين لنا أن الولايات أو الدويلات أو الجمهوريات الأعضاء في الدولة الاتحادية تتمتع بسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية تمارسها بصورة مستقلة ضمن الولاية، من دون أي رقابة من السلطة الاتحادية طالما بقيت في إطار احترام الحدود التي رسمها لها الدستور الاتحادي. أما في اللامركزية الإدارية فالوحدات المحلية أو الهيئات الإقليمية (مجالس أو مكاتب)، تحترم وحدة التشريع في الدولة البسيطة، فلا تتمتع بسلطات تشريعية، بل تتمتع فقط بسلطات إدارية على المستوى المحلي، وفيها تنهض المجالس المحلية بالوظيفة التنفيذية، وتنهض المكاتب التنفيذية بوظيفة وضع مقررات الهيئة التنفيذية (المجالس)، موضع التنفيذ، وهذا كله تحت رقابة السلطة المركزية.

٤- في اللامركزية السياسية يتولى الدستور الاتحادي توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والدويلات أو الولايات الأعضاء بالطريقة التي تتلاءم وظروف كل دولة وأوضاعها، بينما في اللامركزية الإدارية يضطلع القانون العادي بتشكيل الهيئات اللامركزية سواء كانت محلية أو مرفقية، ويحدد اختصاصاتها، وكيفية مباشرة مهماتها، ووظائفها. ويترتب على ذلك نتيجة في غاية الأهمية تتمثل في صعوبة تعديل الاختصاصات الممنوحة إلى الولايات في اللامركزية السياسية، لأن هذا يقتضي تعديل الدستور الاتحادي، وهذا الدستور كما هو معلوم دستور جامد يشترط لتعديله أغلبية خاصة، وإجراءات معقدة، وهذا يشكل بحده ذاته ضماناً مهمة لحماية اختصاص الولايات. أما الاختصاصات التي تنهض بها الهيئات اللامركزية والممنوحة لها بموجب تشريع عادي، فيمكن تعديلها

بالإجراءات المعتادة ذاتها لسنّ التشريعات العادية، أي أنها تعدّل بسهولة ويسر .

٥- في اللامركزية السياسية تتكوّن الإرادة العامة للدولة الاتحادية على أساس مشاركة الولايات في تكوين الإرادة العامة للدولة الاتحادية، وهذا يتم إما من خلال ممثلي الولايات في مجلس الولايات الذي يتولّى سنّ التشريعات الاتحادية بالاشتراك مع مجلس النواب، أو من خلال مشاركة الولايات في تعديل الدستور الاتحادي. أما الهيئات المحلية في نظام اللامركزية الإدارية فلا تتمتع بأي وجه من أوجه المشاركة، حيث إنها لا تسهم في العملية التشريعية والسياسية للدولة، بل تمارس الاختصاصات المحددة لها قانوناً، والتي تنازلت لها الدولة عنها صراحة، ولا يخفى في أن الدولة تستطيع أن تزيد هذه الاختصاصات، أو أن تقلص منها، بل تستطيع سحبها، وتعديل الحدود الجغرافية للوحدات المحلية، حتى ولو أدى ذلك إلى زوال بعضها.^{٢٢٩}

ثانياً- اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري:

Déconcentration et Décentralisation

يجري التمييز بين اللامركزية الإدارية *La décentralisation* وعدم التركيز الإداري.^{٢٣٠} وعليه قد تلجأ السلطة المركزية إلى توسيع اختصاصات ممثليها في الأقاليم من خلال منحهم سلطة البت في بعض الأمور من دون اللجوء إليها بشأنها، كأن ينقل الوزير مثلاً جزءاً من اختصاصاته إلى أحد المدراء، ويمنحه سلطة البت النهائي فيها. ومثل هذا الأسلوب لا يعدّ تطبيقاً لنظام اللامركزية الإدارية، وإنما هو عدم تركيز إداري، ولا يعدو أن يكون المدير في مثالنا سوى ممثلاً للوزير، فالسلطة لا تزال محصورة بيد الهيئة المركزية، سواء

^{٢٢٩} - د. الميذ ناجي- المرجع السابق- ص ١٢١.
وباللغة الفرنسية انظر:

J. Sagnenard: La décentralisation territoriale, PUF, 1980.

S. Flogaëtis: La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie, LGDJ, 1979.

J. P. Jarnevic: Opportunité et légalité dans le pouvoir de l'autorité de tutelle, Annales Fac. Clermont, 1978, P. 53.

M. Guérin: Quelques aspects de la tutelle administrative. AJ. 1961. I. P. 25.

^{٢٣٠} - د. رمضان محمد بطيخ- أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية- مرجع سبق ذكره- ص ٢٥٦.

من خلال من يمثلها في العاصمة، أو في الأقاليم، وما عدم التركيز الإداري إلا خطوة أوسع في المركزية.^{٢٤١}

ويمكن القول إن اللامركزية الإدارية لها فوائد تتمثل في تسهيلها لكثير من التعقيدات الإدارية، وتوفير الكثير من الوقت والجهد والمراسلات. كما أن الإدارة وفقاً لما قال به العميد "هوريو" إذا بوشرت عن قرب فإنها تغدو أفضل بكثير من مباشرتها عن بعد، إذ يقصر ساعد الإدارة الوزارية، فتصبح أقل قوة في وقعها، وأكثر دقة، وأقرب إلى العدالة.^{٢٤٢}

^{٢٤١} - أو كما قال البعض: "في عدم التركيز الإداري لا تزال المطرقة واحدة لم تتغير، وإنما بعدم التركيز الإداري نكون قد قصرنا من ساعدها".

"C'est toujours le même marteau qui frappe, seulement (par la déconcentration) on en a raccourci le manche".

^{٢٤٢} - "Le marteau don't le manche est raccourci ne frappe peut-être pas moins fort, mais il frappe plus juste".

المبحث الثاني

أركان اللامركزية الإدارية

Les Conditions de la Décentralisation

يقوم نظام اللامركزية الإدارية على أساس تولى الوحدات المحلية (المحافظات- المدن- البلدان- البلديات)، إدارة شؤونها بنفسها ضمن إطار الدولة الواحدة. واللامركزية الإدارية سواء كانت محلية أو مرفقية، لا تتحقق إلا بتوافر أركانها، التي يمكن إجمالها في الآتي:^١

- ١- أن يكون للوحدات أو المجموعات المحلية مصالح محلية خاصة أو ذاتية، متميزة عن المصالح القومية، وأن تمنح الشخصية المعنوية المستقلة.
- ٢- تولى المجموعة المحلية إدارة شؤونها بنفسها، أي أن يتولى الإشراف على مصالحها المحلية هيئات مستقلة منتخبة، وأن يكون لها موارد مالية تسمح لها في القيام بممارسة اختصاصاتها.
- ٣- خضوع الهيئات المحلية إلى رقابة السلطة المركزية، أي احتفاظ السلطة المركزية بحق الرقابة على الهيئات المحلية، وأن تكون هذه الرقابة غير متشددة حتى لا تزول معها دعائم اللامركزية.

أولاً- وجود مصالح محلية خاصة ومتميزة:

عندما كثرت وظائف الدولة، وتلوقت صنوف الخدمات التي تقدمها، وتشعبت اختصاصاتها، وتضاعفت الأعباء الملقاة على عاتقها نتيجة لاعتمادها مذهب التدخل في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية، وجدت الدولة نفسها

٢٢٢ - انظر:

- د. السيد محمد علي- المرجع السابق- ص ٣٧.

- د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري- مرجع سبق ذكره- ص ١٢٣،
وبالذلة الفرنسية انظر:

J. C. Bonzély: La décentralisation administrative, Rev. adm. 1984, P. 187.

A. Homont: La J. C. Bonzély: La déconcentration des service publics, Th. Bordeaux, 1984.

A. Mestre: Les techniques de déconcentration financière et administrative dans la gestion des services publics. RIDC, 1980, P. 51.

M. Aufret, E. Hervé, Y. Mény: La décentralisation, Colin (Dossiers U 2), 1971.

مضطرة إلى توزيع القيام بهذه النشاطات وإشباعها بين السلطة المركزية وهيئات عامة متخصصة محلياً أو مرفقياً، ويكون لهذه الهيئات نظمها المستقلة جغرافياً أو فنياً عن السلطة المركزية، فكانت هنا اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية، ومن ثم إلقاء مهمة إدارة النشاطات وتنظيمها على المستوى المحلي والتي يعبر عنها بالحاجات المحلية، أو المصالح المحلية، أو الحاجات الذاتية المتميزة عن الحاجات والمصالح القومية، إلى أبناء الوحدة المحلية أنفسهم، ليتولوا بأنفسهم إدارة هذه الحاجات انسجاماً مع المفهوم الديمقراطي في الحكم من جهة، وازدياد وعي الجماهير في الإسهام بإدارة شؤونهم المحلية، من جهة أخرى.

كما وجدت السلطة المركزية نفسها مضطرة أيضاً إلى تفهيف حدة الضغط الزائد عليها في العاصمة، ومواجهة متطلبات الجمهور، ورغبته، إلى توزيع الحاجات أو الخدمات بينها وبين السلطة المحلية، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى الاقتصاد في النفقات، والجهد، والوقت، ويؤدي إلى السرعة والمرونة في إنجاز الأعمال، وحل مشكلات المواطنين، وتدارك الأخطاء، والعقبات، والتغلب عليها.

وهكذا كانت نقطة البداية أو الانطلاق في تكوين الهيئات اللامركزية الإدارية، سواء المحلية منها، أو المرفقية، حيث لا بد في كل منهما من وجود مصالح خاصة محلية متميزة عن المصالح القومية، أو العامة. ونتيجة لذلك ظهرت لدينا هنا مشكلتان، الأولى تتعلق بتحديد معيار ما هو قومي أو محلي، والثانية، تتعلق بالية توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية.^{٢٢٢}

ومستوى بيان هاتين النقطتين تباعاً:

أ- معيار المصالح القومية والمصالح المحلية:

بصورة عامة يمكن القول إن هناك حاجات ومصالح على مستوى الدولة كلها تفرض نفسها، ولا يمكن مواجهتها إلا على المستوى المركزي، وهو ما يتمثل بالمرافق العامة ذات الطابع السيادي كالعدل، والدفاع، والأمن القومي، والتمثيل الخارجي، والدبلوماسية، وكذلك بعض المرافق العامة غير السيادية كالمواصلات

^{٢٢٢} د. رمضان محمد بطوخ- المرجع السابق- ص ٨٥.

بين أرجاء الدولة كافة، وإعداد الخطط الاقتصادية والاجتماعية على المستوى القومي، ومتابعة تنفيذها، وبالتالي فمثل هذه الحاجات هي حاجات قومية، وتمس كيان الدولة، أو الأمة، وينهض بها، ويقوم بأعبائها، مرافق عامة قومية تخضع إلى هيمنة السلطة المركزية. ولكن بالمقابل هناك حاجات أو مصالح لا تظهر إلا على مستوى جغرافي أضيق، أو محدد من إقليم الدولة، وبالتالي لا تهم هذه الحاجات جموع المواطنين على مستوى الدولة، بل تهم مواطني الوحدة المحلية، أو القطاع الجغرافي الذي تنشأ فيه، ويطلق عليها تسمية المصالح المحلية، كالماء والكهرباء، والغاز، والصرف الصحي، والنظافة، والمواصلات الداخلية، والتعليم، والصحة، وتأمين الحدائق، ومراكز الاهتمام بالأطفال والشباب من خلال الأندية الرياضية، وقاعات المطالعة... وغير ذلك من صنوف الخدمات والبنى التحتية للمنطقة الجغرافية.

ومن جهة أخرى نشهد ضمن التوزيع الجغرافي على المستوى المحلي فروقاً بين قطاع جغرافي وآخر حسب توضع الجغرافي، كأن يكون في إقليم ساحلي، أو جبلي، أو سهلي، وما يترتب على ذلك من اختلاف في أوجه الخدمات المحلية، وطبيعتها، والمطلوبة لأبناء هذا الإقليم، أو ذلك، رغم اعتماد أو تبني التجانس في ممارسة الاختصاصات لتلبية الحاجات المحلية على مستوى اختصاص المجالس المحلية، والمكاتب التنفيذية، ولكل مستوى من المستويات المحلية.

ومفاد ذلك أن الطبيعة الجغرافية للأقاليم أو الوحدات المحلية تضيف سمة خاصة على حاجات السكان المحليين، وتعكس ظروف البيئة التي يعيشون فيها، وطبيعة السكان، ومتطلباتهم، رغم أن هذه المتطلبات تكون في أيامنا الحالية واحدة على مستوى تأمين الحاجات الأساسية والضرورية على المستويين المحلي والقومي في آن معاً، ورغم تغير الطبيعة الخاصة والنوعية لهذه المتطلبات الضرورية المعاصرة.

وعلى هذا تتحدد السمات أو الخصائص العامة والخاصة للحاجات المحلية التي يتم إشباعها عن طريق المرافق المحلية *Services Locaux*، والتي تقتضي من القائمين على هذه المرافق التخصص، والكفاءة، وهذا من شأنه تأمينها بعيداً عن الأسلوب المركزي، أي بأسلوب اللامركزية الإدارية.

ومع ذلك لو أمعنا النظر في سمات الحاجات والمصالح القومية والمحلية، بعد أن عرفنا أن وظائف الدولة ومهامها قد تعددت وتشعبت بشكل يفوق التصور، لنبين لنا أن ما كان يعدّ حاجة أو مصلحة قومية، أصبح الآن من الحاجات المحلية كالسكك الحديدية، والكهرباء، والماء، والغاز... وثرّتب على ذلك حدوث تغيير جوهري في نظام إدارة المرافق التي تنهض بعبء تأمين الحاجات القومية والمحلية.

وعليه فإن محاولة وضع معيار حاسم للتمييز بين ما يعدّ من المصالح القومية وما يعدّ من المصالح المحلية تبدو مستحيلة، أو على الأقل صعبة للغاية، لمرونة هذه المصالح، وتأثرها بالظروف التاريخية، والتطوّرات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية.

وبصورة عامة، وللتمييز بين هذه المصالح، يمكن القول إن المصالح المحلية التي تنهض بعبء تأمينها الهيئات المحلية تتمثل في الدولة البسيطة الموحدة في الخدمات المتعلقة بمواطني الوحدة المحلية وعلى المستويات كافة، ويستثنى من ذلك المستوى السياسي، والتشريعي، وذلك بأن يورد المشرّع نصاً عاماً يحدد فيه أن تكون الوحدات الإدارية على المستوى المحلي مسؤولة في كل المستويات مسؤولية مباشرة عن الخدمات، والاقتصاد، والثقافة، والشؤون كافة التي تهم المواطنين في هذه الوحدات، بحيث تقتصر مهمة السلطة المركزية على التخطيط، والتشريع، والتنظيم، وإدخال أساليب التقنية الحديثة، وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية.^{٢٤٥}

ومن البديهي أن تتم مباشرة هذا الاختصاص في نطاق القوانين والأنظمة التي تقرّها الدولة، وفي نطاق تطبيق لا مركزية السلطات والمسؤوليات وتركيزها في أيدي فئات الشعب تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة، وذلك من خلال توسيع واضح غير مزدوج وتحديد لسلطات مجالس الوحدات الإدارية وصلاحياتها لتمكينها من تأدية اختصاصاتها ومهامها في تطوير الوحدة الإدارية اقتصادياً، واجتماعياً، وثقافياً، وعمرانياً، وأن تكون قادرة على عمليات التخطيط، والتنفيذ، ووضع الخطط التنموية الخاصة بالاجتماع المحلي.

^{٢٤٥} - المادة (٧/٢) من قانون الإدارة المحلية السوري رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

بعد هذا الحكم العام في تحديد ما هو قومي وما هو محلي، وبيان اختصاص المجالس المحلية كما سنراها بالتفصيل في موضعها، تجدر الإشارة إلى أن إدارة مرافق ما من المرافق القومية أو المحلية وفقاً للنظام المركزي أو اللامركزي لا يعني بأي حال من الأحوال عدم إمكانية إعادة النظر في إدارة هذا المرفق وفق أي من النظامين، لأن المسألة هنا لا تتعلق بطبيعة المرفق في ذاته، وإنما تتعلق بإرادة المشرع حسب مختلف الظروف الاقتصادية، والاجتماعية، والجغرافية، والتاريخية، والبيئية، التي تحيط بالدولة، وحسب فلسفة الحكم والإدارة فيها.^{٢١١}

وهكذا فإن طريقة الإدارة من مركزية، أو لا مركزية، إنما هي مسألة تقديرية يقدرها المشرع نفسه، وهي تختلف من دولة إلى أخرى، حتى إنها داخل الدولة الواحدة تختلف من وقت إلى آخر، تبعاً لتغير الظروف التي تحيط بالدولة، وتبعاً لمقومات فلسفتها في الحكم والإدارة.

ولكن أياً كان الأمر، إذا كانت السلطة المركزية تتولى عن طريق المرافق العامة القومية إشباع الحاجات والمصالح العامة القومية بالنسبة لأهْلِها الكبير لمجموع المواطنين على مستوى الدولة كلها، وإن السلطة المحلية تنهض عن طريق المرافق المحلية بعبء إشباع الحاجات والمصالح المحلية، ومسألة التمييز بين هذين النوعين من المرافق وإن كانت مسألة تقديرية للمشرع في الدولة، حسب ظروفها، وفلسفتها في الحكم، والإدارة، فإن المنطق يقضي أيضاً أن توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية من جهة، وبيان اختصاصات بالحاجات والمصالح المحلية وتحديددها، هي مسألة أخرى تعود في الواقع إلى المشرع نفسه الذي يتولى توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية من جهة، وبيان ما المقصود بالمصالح والحاجات المحلية الذاتية المتميزة من جهة أخرى.

ب- أسلوب توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية:

نميز بهذا الصدد بين أسلوبين في بيان اختصاصات الهيئات المحلية اللامركزية: الأول، هو أن تحدد هذه الاختصاصات على سبيل الدحص، بحيث لا يسمح لها أن تباشر أي نشاط آخر، إلا عن طريق تشريع جديد مستقل، كما هو

^{٢١١} - د. رمضان محمد بطيخ - السراج السابق، ص ٨٦.

الحال في بريطانيا، والولايات المتحدة. والأسلوب الثاني هو أن يحدد المشرع اختصاصات الهيئات المحلية بصفة عامة، أي كقاعدة عامة، بحيث تباشر الهيئات المحلية نشاطها في نطاق هذه القاعدة، وحسب أنواع النشاطات المحددة بموجبها، وهذا هو الأسلوب الفرنسي.

وسنتولى شرح هذين الأسلوبين.

١- الأسلوب الأنكلوسكسوني:

في هذا الأسلوب يحدد المشرع على سبيل الحصر اختصاصات الهيئات المحلية، حيث يحدد أنواع المرافق المحلية بصورة حصرية، ولا يجوز بعدها للهيئات المحلية أن تمارس اختصاصاً لم يورده المشرع ضمن اختصاصاتها، كما لا يجوز إنشاء مرافق محلية جديدة خلافاً لما أقره المشرع.

ووفقاً لهذا الأسلوب إذا ما أريد توسيع اختصاص الهيئات المحلية فإنه يجب أن يتدخل المشرع من جديد بإصدار تشريع يضيف فيه اختصاصات جديدة للهيئات المحلية، وذلك من منطلق أن هذا الاختصاص الجديد إنما يعبر عن نشاط جديد، وعن حاجة جديدة للسكان يجب إشباعها على المستوى المحلي.

وبمعنى آخر يقوم هذا الأسلوب على تحديد المرافق العامة المحلية، وعلى تعداد الحاجات المحلية على سبيل الحصر، مع الإشارة إلى أن المرافق العامة المحلية التي يجري تعديدها في إنكلترا تعد أكثر شمولاً منها في النظام الفرنسي، بسبب اتساع دائرة الحاجات المحلية التي يجب إشباعها من وجهة نظر المشرع الإنكليزي على المستوى المحلي.^{٢٤٧}

٢- الأسلوب الفرنسي:

يجري العمل في فرنسا على أن يحدد المشرع الفرنسي اختصاصات الهيئات المحلية بشكل عام، وأما على سبيل الحصر، أي يحددها بصفة عامة بناءً على قاعدة عامة يحدد بمقتضاها اختصاص الأشخاص المحلية، كما في قانون البلديات لعام ١٨٨٤ الذي حدد اختصاص المجالس البلدية.

وبموجب هذا الأسلوب تقوم الهيئات التي تمثل الأشخاص المحلية بإشباع الحاجات المحلية كافة بالقبيل على أنواع المرافق المحلية التي حددها المشرع.

^{٢٤٧} - د. رمضان حسد، د. محمد أبو المجد، حقوق - المرجع السابق - ص ٧٨.

وعلى هذا فالأصل في هذا التحديد يكون السلطة المحلية سائر الاختصاصات، إلا ما أسنده المشرع صراحة كاختصاص محجوز إلى السلطة المركزية.

مع ذلك ينبغي ألا يفهم مما سبق بيانه أن الأسلوب الإنكليزي في تحديده لاختصاصات السلطات المحلية على سبيل الحصر فيه تضيق لنشاطها، بينما الأسلوب الفرنسي يوسع من مجالات هذه النشاطات للسلطات المحلية، بل على العكس، فإن الواقع يظهر أن النظام الإنكليزي في تحديد الاختصاصات يتميز بالانفتاح، وتعدد الاختصاصات التي يدرجها المشرع في اختصاص السلطات المحلية، على عكس النظام الفرنسي الذي يتميز بدوره بالتضييق في تحديد اختصاصات السلطات المحلية، والتوسع في اختصاص السلطة المركزية.^{٢٢٨}

ومن جهة أخرى يقوم الأسلوب الفرنسي في تحديد اختصاص الأشخاص المحلية على عنصرين أساسيين:

الأول: يظهر من خلال التماثل في البنيان الإداري للوحدات الإدارية كافة، أي كان عدد سكانها، أو أهميتها الجغرافية.

الثاني: يتجلى من خلال التماثل في الاختصاصات التي تمارسها السلطات المحلية التي توجد في مستوى واحد من مستويات التنظيم اللامركزي.

وفي الواقع هذا ما أخذ به المشرع السوري في تحديده لاختصاص الوحدات الإدارية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية.

وما يؤخذ على هذا الأسلوب في التحديد هو أنه يتجاهل الفروق التي توجد بين الوحدات المحلية من حيث طبيعتها الجغرافية، والاجتماعية، والاقتصادية، وبالتالي ما يجب أن تتمتع به هذه الوحدات من حرية في تقدير الاختصاصات، أو الاحتياجات المحلية التي تتفق واحتياجات البيئة المحلية.^{٢٢٩}

تجاهل أهم الأسلوبين:

في مجال المقارنة بين الأسلوبين السابقين لتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية نقول إن الحكم الذي يمكن أن نطلقه حول تفضيل أحد الأسلوبين إنما يعود إلى المشرع نفسه، في كل دولة على حدة، وعلى ضوء مجموعة من المعطيات التاريخية، والاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية،

^{٢٢٨} - د. رمضان محمد بطايع - المرجع السابق - ص ٨٨.

^{٢٢٩} - د. رمضان محمد بطايع - د. محمود أبو السعود حبيب - المرجع السابق - ص ٧٩.

والثقافية، والبيئية، التي تحيط بهذا المجتمع، وتحدد درجة تقدمه وتطوره، وتميزه بالتالي عن غيره من المجتمعات الأخرى، بل وتميز المجتمع ذاته من وقت إلى آخر، ومن ثم يكون الحكم حول تفضيل أحد الأسلوبين السابقين نابعاً من صميم الواقع المحلي الذي يعبر عن أحاسيس الجماعة المحلية ذاتها، ويعكس عمق الحاجات والمصالح المحلية التي تتلاءم وظروف البيئة المحلية، ويجب إشباعها على المستوى المحلي.

بناءً عليه، وعلى ضوء ما سبق بيانه حول بيان المصالح العامة القومية والمصالح العامة المحلية، وحول تحديد الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، تترتب نتيجة بالغة الأهمية تقضي بمنح الهيئات المحلية الشخصية المعنوية، وما يترتب على ذلك من استقلال هذه الهيئات في مباشرة اختصاصاتها، مع تحديد لدرجة هذا الاستقلال الذي يبقى خاضعاً ضمن حدود معينة إلى رقابة السلطة المركزية.

ثانيها- استقلال الهيئات المحلية في مواجهة السلطة المركزية:

من سمات الأخذ بنظام اللامركزية هو استقلال الهيئات المحلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية في مواجهة السلطة المركزية. والاستقلال المقصود هنا، وكما يعبر عنه المشرع، هو الاستقلال المالي والإداري والفني من جهة، وقدرة الوحدات الإدارية على ممارسة اختصاصاتها من دون إلزام، أو قيود، أو توجيه أو امر إليها من قبل السلطة المركزية للتصرف على نحو معين، ثم ضمان هذا الاستقلال ذاته من جهة ثانية، لأن استقلال الهيئات المحلية يتعارض بذاته مع خضوع أشخاص اللامركزية الإدارية إلى السلطة الرئاسية.^{٢٥١}

وبتعبير آخر فإن الخضوع إلى السلطة الرئاسية يتعارض مع مفهوم اللامركزية، لأنه إذا كان ممثلو الشخص اللامركزي خاضعين رئاسياً إلى السلطة الرئاسية فهذا يعني -بشكل أو بآخر- أن اللامركزية وما تتضمنه من استقلال يصبح من دون معنى، فمن سمات الأخذ بنظام اللامركزية استقلال الوحدات الإدارية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية.

^{٢٥١} - د. سليمان الطماوي: "الوجيز في القانون الإداري"، القاهرة - عام ١٩٨٤ - ص ٢٠٩.

وبناءً عليه فإن السؤال الذي يطرح هو حول استقلال الهيئات المحلية
يتعلق بمعرفة فيما إذا كان تعيين أو انتخاب أعضاء الهيئات المحلية من شأنه أن
يضمن هذا الاستقلال؟

من جهة أخرى تجب الإشارة إلى أن استقلال الهيئات المحلية لا يتعارض
مع خضوعها إلى الرقابة من جانب السلطة المركزية، ولكنها رقابة من نوع
خاص حتى لا تقضي على استقلال الشخص المعنوي.

أ- الانتخاب:

يراد بذلك أن يتولى الإشراف على المصالح المحلية هيئات منتخبة، ذلك
أنه يترتب على منح المشرع الشخصية المعنوية إلى الوحدات الإدارية الإقليمية،
بيان أسلوب تشكيل الهيئات المحلية التي تتولى تمثيل الشخص المعنوي العام
المحلي، أو بمعنى أدق بيان أسلوب اختيار أعضاء المجالس المحلية.
والمشرع في صدد اختياره لأسلوب تشكيل الهيئات التي تتجسد في
المجالس المحلية قد رجح أسلوب الانتخاب، وهو الأصل أو القاعدة الأصلية، وقد
يرى أن يتم تشكيلها بالتعيين، أو بالانتخاب والتعيين.^{١٥١}

ولهذا السبب، ونظراً لوجود أكثر من أسلوب في اختيار أعضاء الهيئات
المحلية، كثر النقاش حول مدى عدل الانتخاب ركناً لازماً أم لا للإدارة المحلية؟
وخشية الفقه في الموضوع هو أن يؤدي التعيين في تشكيل المجالس
التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي أن يصبح أعضاء هذه المجالس أداة
طليعة بيد الحكومة المركزية التي تسلك تعيينهم وعزلهم. ومن جهة ثانية خشية
من أن يكون استقلال الهيئات المحلية تبعاً لذلك استقلالاً شكلياً من دون معنى، أو
مضمون، أو أن يكون استقلالاً "يخفي نوعاً من المركزية في التصرف".

والقسم الفقه تبعاً لذلك حول مدى عدل انتخاب أعضاء الهيئات المحلية
شروطاً لازماً أو ضرورياً للامركزية المحلية، أم لا؟
وظهر في هذا الخصوص اتجاهان: الاتجاه الأول، يقول إن الانتخاب ليس
شروطاً ضرورياً لاستقلال أعضاء المجالس المحلية. والاتجاه الثاني على العكس

^{١٥١} - د. رمضان محمد بطيخ، د. محمود أبو السعود حبيب، المرجع السابق، ص ٨٢.

يرى الانتخاب ركناً لازماً للإدارة المحلية، وشرطاً أساسياً لاستقلال أعضاء المجالس المحلية.^{٢٥٢}

وعليه، سنستعرض هذين الاتجاهين على التوالي، ثم نبين رأينا في الموضوع:

الاتجاه الأول- الانتخاب ليس شرطاً لاستقلال أعضاء المجالس المحلية:

يرى أنصار هذا الاتجاه أنه ليس من الضروري الربط بين اللامركزية المحلية وضرورة اختيار أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب، لأن استقلال الهيئات المحلية لا يتحقق حتماً بطريقة الانتخاب، بل من خلال الصلاحيات التي يستمدّها أعضاء الهيئات المحلية من القانون في مباشرة صلاحياتهم، واتخاذ قرارات نهائية نافذة، وذات صفة تنفيذية. كما يتحقق هذا الاستقلال بتعيين هؤلاء الأعضاء مع منحهم حماية عدم القابلية للعزل، ويقارنون رأيهم بوضع القضاة المعيّنين من قبل السلطة التنفيذية، فهذا التعيين لا ينفي استقلالهم نظراً لتمتعهم بضمانة عدم القابلية للعزل من السلطة المركزية التي قامت بتعيينهم طالما أنهم لم يفقدوا شروط هذا التعيين.^{٢٥٣}

كذلك يرون أن هذا الاستقلال يتحقق بعدم الخضوع إلى السلطة التأديبية للحكومة المركزية، أو عدم الخضوع إلى سلطتها الرئاسية. وستعرض هذه الحجج تباعاً:

١- يبدو أن السبب الذي دعا أنصار هذا الاتجاه إلى القول إن الانتخاب ليس شرطاً ضرورياً للامركزية المحلية أو لإدارة المحلية هو استقلال الهيئات المحلية، وإن هذا الاستقلال يتحقق بالضمانات التي يتم منحها إياها، ومنها: منحها الشخصية المعنوية، وعدم خضوع أعضائها إلى السلطة الرئاسية، والأخذ بمبدأ التعيين مع تقرير عدم جواز قابلية العزل للأعضاء المعيّنين من قبل السلطة المركزية.

٢- ويذهب جانب من هذا الفقه إلى القول إن الرأي المتفق عليه الآن أن العنصر الأساسي في نظام اللامركزية الإدارية ليس اختيار أعضاء السلطة اللامركزية بطريق معيّن، وإنما هو استقلال السلطة اللامركزية

^{٢٥٢} - د. فؤاد العطار - المرجع السابق - ص ٨٣.

^{٢٥٣} - M. Waline: Traité de droit administrative, 6^{ème} édition, P. 159.

واستقلال أعضاء هذه السلطة، وحريتهم في مباشرة اختصاصاتهم بالطريقة التي يرونها من دون أن يكونوا خاضعين في ذلك إلى أوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها. وإمكانية القول بهذا الاستقلال، وتلك الحرية للشخص اللامركزي، وأعضائه، لا بد من توافر الشرطين الآتيين: - أن يكون للشخص اللامركزي دور أساسي في إدارة المرافق العامة التابعة له.

- أن يكون لممثلي الشخص الإداري اللامركزي سلطة ذاتية يستمدونها من القانون، بمعنى أن يكون لممثلي الشخص الإداري اللامركزي حق إصدار قرارات إدارية تنفيذية بمحض رأيهم وإرادتهم في دائرة اختصاص معينة يحددها القانون، من دون أن يكونوا خاضعين في ذلك إلى أوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها.^{٢٥١}

من جانب آخر، يرى أنصار هذا الاتجاه أنه إذا كان دور أعضاء المجالس المحلية يقتصر على مجرد كونه دوراً استشارياً، أو نقل الرغبات والآراء إلى السلطة المركزية، فإن الاستقلال المنشود يصبح حبراً على ورق، وتفقد اللامركزية الإدارية بذلك مقوماتها الحقيقية.

وليدعم أنصار هذا الاتجاه رأيهم أكثر فقد قارنوا بين اللامركزية المرفقية واللامركزية الإدارية بشأن الانتخاب، فقال أنصاره أن اللامركزية المرفقية لا تتطلب اللجوء إلى الانتخاب، لأن هيئات هذه اللامركزية يتم تشكيلها أساساً عن طريق التعيين من جانب السلطة المركزية، مع جواز الأخذ بأسلوب الانتخاب في بعض الأحوال، وذلك لأن هذه الهيئات قامت في الأصل لعوامل فنية تتجسد بالرغبة في حماية النشاط اللامركزي من تعقيدات الجهاز الإداري الحكومي، وتوفير أداة فنية صالحة من أهل الخبرة بديرونها بقدر كبير من الحرية والاستقلال، وهذا يجعل الأصل في اختيار أعضائها عن طريق التعيين، لا الانتخاب.

وعليه فاللامركزية الإدارية كاللامركزية المرفقية لا تتطلب كون الانتخاب دعامة أساسية لتحقيق استقلال الهيئات المعبرة عن إرادة الشخص اللامركزي. ويضيف أنصار هذا الاتجاه حجة أخرى تنبع من مفهوم الانتخاب ذاته بالقول: إن الانتخاب يقتضي أن يكون سكان الوحدة المحلية قد بلغوا مستوى من

^{٢٥١} د. محمد فزاد مهنا: "القانون الإداري العربي"، عام ١٩٦٥ - ص ٤٢٧.

النضج، والوعي العلمي، والثقافي، والسياسي، في حسن اختيار ممثليهم، وهذا يفتقر في الدول التي لم يبلغ سكانها هذا المستوى، وهو قد يسيء إلى إدارة المرافق المحلية ذاتها من خلال اختيار أعضاء غير أكفاء، وغير مؤهلين التأهيل اللازم لإدارة المرافق المحلية، وهذا فيه إضرار ليس بمصالح الأقاليم، بل بمصالح الدولة كلها.

وخلاصة هذا الاتجاه هو أن الانتخاب لا يشكل شرطاً لازماً لإدارة المحلية، ولا يشكل ضماناً لاستقلال أعضاء المجالس المحلية، رغم أن الانتخاب في ذاته يكون أكثر وضوحاً واستقلالاً في مفهوم اللامركزية المحلية منه في اللامركزية المرفقية.

الانتهاء الثاني - الانتخاب شرط أساسي لتحقيق استقلال أعضاء المجالس المحلية:

يرى أنصار هذا الاتجاه أن التعيين يهدم فكرة اللامركزية، ولا يدعو أن يكون في الحقيقة سوى شكل من أشكال المركزية المستترة بعدم التركيز الإداري، فالأخذ بطريقة التعيين بالنسبة لكل أعضاء المجالس المحلية، أو لأغليبيتهم، يهدر في الواقع كل قيمة جدية لاستقلال هذه المجالس، حيث إن استقلال المجالس المحلية لا يظهر في الواقع إلا منذ اللحظة التي يتم فيها اختيار أعضائها بطريق الانتخاب. كما لا يمكن الاحتجاج من جهة أخرى حول ما قيل بصدد اللامركزية المرفقية، لأن هذه تقوم على عامل التخصص الفني، وإعطائها قدراً من الحرية في ممارسة نشاطها بعيداً عن تعقيدات الجهاز الإداري الحكومي، ومن ثم فالتعيين هنا يتم بقصد تيسير شؤون الشخص المرفقي نفسه، وليس لمصلحة جهاز من أجهزة السلطة المركزية، وهذا الأمر من شأنه أن يجعل التعيين فيها نوعاً من التحديث الإداري، وإدارة هذه المرافق بطريقة فنية سليمة تكفل أوفر إنتاج ممكن، وبأقل التكاليف، وترك أهل الخبرة والاختصاص يديرونه بقدر كبير من الحرية والاستقلال، خاصة وأن الانتخاب قد لا يوصل هؤلاء إلى هذه المناصب، فيكون التعيين فيها هو الأفضل، والأسلم.²⁵⁵

أما اللامركزية الإقليمية، أو المحلية، فتقتضي أن يتولى سكان الوحدة الإدارية المحلية ذات الشخصية المعنوية مهمة الإشراف على تسيير الشؤون

²⁵⁵ - Auby et Ducos: Institutions administratives. Dalloz, 1971. Benoit: Droit administratif français. 1968. P. 135.

والمصالح المحلية بأنفسهم، ولكن لما كان يتعذر على السكان المحليين إدارة مصالحهم بأنفسهم، يكون من المفروض أن ينهض بهذه المهمة من ينتخبونه نيابة عنهم. وبالاختخاب نبتد عن الأعضاء احتمال التأثير والضغط عليهم من جانب السلطة المركزية، ونبتد عنهم كذلك ممارسة الضغط تحت شعار أن من يملك التعيين يملك العزل، كما يملك إعادة التعيين بالتجديد، ولفترات أخرى، فالانتخاب يستجيب لمقتضيات اللامركزية المحلية التي نقضي بضرورة أن يتولى الإشراف على المصالح المحلية هيئات منتخبة.

من جهة أخرى، من شأن الانتخاب أن يشكل وسيلة لتعلم الديمقراطية، وتحقيق ديمقراطية الإدارة، فطالما يتعذر على سكان الوحدة المحلية ذات الشخصية المعنوية إدارة شؤونهم بأنفسهم، فالمفروض انتخاب من ينوب عنهم في إدارة هذه الشؤون، وعن طريق الانتخاب يتم التدريب على تحمل المسؤولية، وتقدير الحاجات المحلية التي تهم السكان المحليين، ومن ثم تكوين رأي عام محلي تطبيقاً للمبدأ الديمقراطي الذي يقضي أن يكون الحكم من الشعب وبالشعب وللشعب، أي من سكان الوحدة المحلية ذات الشخصية المعنوية وبهم ولهم. وعندها يكون التطبيق السليم للمبدأ الديمقراطي في المجالين السياسي والإداري على حد سواء، وذلك في حال أراد البعض أن يتذرع أن الشأن المحلي ذو جانب إداري لا سياسي، فالديمقراطية تعدّ الوسيلة المثلى لتدريب المواطنين وتوعيدهم على حسن اختيار ممثليهم.^{٢٥٦}

ونرى أنه لا يجوز التذرع أو الاحتجاج أن المواطنين في الوحدات المحلية لم يصلوا إلى المستوى الذي يؤهلهم لاختيار ممثليهم في المجالس المحلية، وإلا فكيف نقبل منهم ممارسة حقهم السياسي، واختيار ممثليهم على المستوى الوطني؟ فالأمر إذن سيان، سواء على المستوى الوطني، أو المحلي، وأنه لا بد من الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية.

• المقارنة بين الانتخاب والتعيين في تحقيق استقلال أعضاء المجالس المحلية:

إذا كان لكل من الاتجاهين السابقين حججه، ومبرراته، فإن الانتخاب يبقى الوسيلة المثلى والمفضلة من أجل تحقيق استقلال الهيئات المحلية، وتحقيق ديمقراطية الإدارة.

^{٢٥٦} - د. محمود عاطف البناء - المرجع السابق - ص ١٩.

و السبب في عذ الانتحاب الوسيلة الديمقراطية المفضلة في تحقيق استقلال الهيئات المحلية، وتحقيق ديمقراطية الإدارة، هو أن نظام الإدارة المحلية بما يتضمنه من مجالس محلية، ومكاتب تنفيذية، يشبه اختيار أعضاء البرلمان على المستوى الوطني، وكما تكون العلاقة بين البرلمان والحكومة على المستوى الوطني تكون العلاقة كذلك بين المجالس المنتخبة المحلية والمكاتب التنفيذية على المستوى المحلي، الأمر الذي يؤكد ضرورة الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية، فكون بذلك أمام صورة من صور الديمقراطية على المستوى المحلي، وتتقرر فيها كذلك العلاقة بين الهيئة التشريعية الممثلة بالمجالس المحلية، والهيئة التنفيذية الممثلة بالمكاتب التنفيذية.

من جهة أخرى فإن الإدارة المحلية قامت - كما نعلم - استناداً إلى أسباب «سياسية، إلى جانب الأسباب الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والإدارية، وهي تهدف في أصل نشأتها إلى تمكين مواطني الوحدة المحلية ذات الشخصية المعنوية من إدارة شؤونهم بأنفسهم، وهذا في الواقع لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال انتخاب ممثليهم، أو من ينوب عنهم في ممارسة هذه النشاطات، وإشباع الحاجات والمصالح المحلية.

أما التعيين فيخشي معه تأثير السلطة المركزية على الأعضاء، وهذا يبعثنا عن جوهر الديمقراطية، والفكر الديمقراطي، وتكوين رأي عام محلي يخدم هذا الفكر في تطبيقاته على الإدارة المحلية.

من جهة أخرى، ومن خلال الانتخاب يتم الاعتداد على ممارسة الديمقراطية، وممارسة الرقابة، وتفعيل هذه الرقابة، وذلك من خلال العلاقة بين المجالس والمكاتب التنفيذية.^{٢٥٧}

تجدر الإشارة أخيراً إلى أنه إذا كانت الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية تحدد بشكل أو بآخر فيما إذا كان أعضاء المجالس كلهم منتخبون، أو

^{٢٥٧} - نصت المادة (١١٥) من قانون الإدارة المحلية السوري لعام ٢٠١١ على أن: "تكون المكاتب التنفيذية مسؤولة أمام المجالس المحلية التي تتبع لها مباشرة، ولهذه المجالس الحق في محاسبتها، وحجب الثقة عن الأعضاء المنتخبين جماعياً أو فرادياً بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس". وفي ذلك أيضاً تأكيداً لمفهوم الشخصية المعنوية للوحدة الإدارية التي: "تمثل المصلحة العامة المشتركة لجميع المواطنين المقيمين في الوحدة الإدارية، بما في ذلك مصلحة الأجيال القادمة" (المادة ٨/ من القانون). وتؤكد المادة (١٢) على أن: "تكون لكل وحدة إدارية مجلس مقرة مركز الوحدة، ويتألف من أعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام السري والمباشر والمساوي".

أغلبهم، أو بعضهم معينون، أو أن يكونوا كلهم معينون، أو الغلبة فيهم للمعينين، فهذا ما يناقض المفهوم الديمقراطي الذي يجسد روح العصر الحديث، وضرورة اختيار أعضاء المجالس المحلية من سكان الوحدة المحلية الذين يرتبطون ارتباطاً مباشراً بمصالحهم المحلية، وينجم عن ذلك قيامهم بمزاولة المسؤولية العامة بأنفسهم، حيث يعد الناخبون تبعاً لذلك أصحاب الإرادة الحقيقية للشخصية المعنوية للوحدة الإدارية التي تتمتع بهذه الشخصية، وهذا يعني بشكل أو بآخر - تأمين استقلال الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب، وتبقى مسؤوليتها كذلك محددة بموجب أحكام القانون.

كما أن ممارسة النيابة على المستوى المحلي تعد وسيلة للتدريب على ممارسة النيابة على المستوى الوطني، ويتدرّب أبناء الوحدة المحلية على الانتخاب، ويشقوا طريقهم إلى النيابة على المستوى الوطني، ويتدربون بذلك على ممارسة المسؤولية العامة على المستوى المحلي ومن ثم على المستوى الوطني، وقد يشقوا من خلال نجاحهم على المستوى المحلي الطريق نحو منصب وزاري، ومن هذا المنطلق لا يمكن التذرع بعدم توافر النضج والوعي السياسي لدى المواطنين، فهذه الحجة غير مقبولة، وتتناقض تناقضاً كلياً مع المفهوم الديمقراطي الذي يشكل روح العصر الحديث. وهذا كله يقر ضرورة الأخذ بالأسلوب الديمقراطي في تشكيل الهيئات المحلية، ونعني بذلك الأخذ بأسلوب الانتخاب.

ب- عدم خضوع أشخاص اللامركزية إلى السلطة الرئاسية:

ذكرنا أن الوحدات الإدارية المحلية لا تشكل درجة من درجات الإدارة المركزية، لذلك فهي لا تخضع إلى السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الإداري على مرفوسيه، كما هو الأمر في النظام المركزي، ولو كان الأمر كذلك، أي فيما إذا خضعت الأشخاص اللامركزية خضوعاً رئاسياً إلى السلطة الرئاسية، لكان معنى ذلك أن اللامركزية وما تتضمنه من استقلال تصبح من دون معنى.

ومفاد ذلك أنه في النظام اللامركزي ليس للسلطة المركزية سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات الملزمة لوحدات الإدارة المحلية، كما ليس للسلطة المركزية ممارسة السلطة الرئاسية في مواجهة الوحدات اللامركزية، والتي تتضمن حق إلغاء قرارات المرفوسين، وسحبها، وتعديلها، والحلول محل المرفوس في مباشرة

اختصاصاته، والقيام محله في التصرف، فهذه السلطة التي تتقرر في النظام المركزي من دون نص قانوني يفرضها، أو ينص عليها، وإنما تفرضها طبيعة التنظيم الإداري ذاته، تتناقض ومفهوم الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية المعنوية.

ومع ذلك إذا كانت الأشخاص المحلية لا تخضع إلى رقابة رئاسية، فهذا لا يعني استقلالها المطلق والتام في مواجهة السلطة المركزية، بل هي تخضع إلى نوع خاص من الرقابة والإشراف من جانبها.

وهذا الإشراف على الهيئات المحلية أمر تملبه طبيعة النظام اللامركزي، حيث إن الهيئات المحلية في اللامركزية الإدارية المحلية تنهض بممارسة الوظيفة الإدارية في النطاق المحلي، ولهذا لا بد من خضوعها في ممارسة هذه الوظيفة إلى رقابة السلطة المركزية.

كما أن هذا الخضوع إلى رقابة السلطة المركزية يعد في حد ذاته ركناً من أركان اللامركزية الإدارية، بقصد الحفاظ على وحدة الدولة القانونية والسياسية، وحتى لا تتحول الهيئات المحلية إلى دول داخل الدولة، وكى تبقى ضمن إطار السياسة العامة للدولة، بما يؤمن حماية الوحدات المحلية ذاتها من الانحراف، أو التجاوز في ممارسة اختصاصاتها، أو التصرف على نحو لا يتفق ومفهوم المشروعية القانونية في الدولة.

وبناء عليه، وحيث إن الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية تعد ركناً من أركان اللامركزية الإدارية المحلية، نجد أن جميع التشريعات في معظم الدول تحرص على تحديد مدى الرقابة على الهيئات المحلية، وهي رقابة ليست بالشديدة، حتى أن البعض قد أطلق عليها مسمى "الوصاية الإدارية".

والقصد من تبني مفهوم الرقابة بهذا الصدد على الهيئات المحلية هو ألا تكون الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية رقابة مشددة، بل رقابة من نوع خاص، رقابة نمطية منهجية بهدف منع الانحراف، والتجاوز، أو القيام بالتصرفات غير المشروعة.

ثالثاً- خضوع الهيئات المحلية إلى رقابة السلطة المركزية:

ينصرف مصطلح الوصاية *Le Pouvoir de Tutelle* المأخوذ من القانون المدني إلى الأشخاص ناقصي الأهلية، أما في القانون الإداري فينصرف مفهوم الوصاية إلى ممارسة السلطة المركزية للرقابة على أشخاص اللامركزية الإقليمية المحلية، أو المرفقية، ولكن ليس لنقص في أهلية هذه الأشخاص اللامركزية، حيث إنها تتمتع بالشخصية المعنوية، ولها تبعاً لذلك الأهلية الكاملة في مباشرة جميع التصرفات القانونية التي تدخل في الحدود المقررة لها قانوناً، ومن ثم فإن الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية تهدف إلى الحفاظ على الوحدة القانونية والسياسية للدولة، وإلى حماية المصلحة العامة، ومصالح الهيئات المحلية، وذلك بمنع هذه الأخيرة من مخالفة القوانين والأنظمة أو القيام بأعمال وتصرفات غير مشروعة.

ومن هذا المنطلق يجب علينا بيان مفهوم الوصاية، والفرق بينه وبين الرقابة، ثم التمييز بين الرقابة على الهيئات المحلية وممارسة السلطة الرئاسية، فأهداف الرقابة، وصورها، ومداها.^{٢٥٨}

أ- مفهوم الوصاية أو الرقابة الإدارية:

يمكن بيان الفروق الآتية في إطار التمييز بين الوصاية في القانون المدني والوصاية الإدارية في القانون الإداري:^{٢٥٩}

- ١- في الوصاية المدنية نجد أن الاتصال الذي يقوم بها الوصي هي ذاتها الأعمال التي كان يمكن أن يقوم بها القاصر، فيما لو كان كامل الأهلية. أما أعمال الشخص اللامركزي (الهيئات المحلية) فتتسب إلى هذه الهيئات نفسها (مجالس أو مكاتب)، حتى لو خضعت إلى تصديق السلطة المركزية، ويبقى مصدر الأعمال هو الشخص اللامركزي نفسه، ويبقى هو المسؤول عنها رغم التصديق عليها من السلطة المركزية.
- ٢- إن تصرفات وأعمال الهيئات المحلية بما لها من حق المبادرة في التصرف تكون باسم الشخص المحلي، ولحسابه، ومن ثم من المنطقي أن تكون

^{٢٥٨} - د. السيد محمد مدني- المرجع السابق- ص ٣٩.

^{٢٥٩} - د. رمضان محمد بطوخ، د. محمود أبو السعود حبيب- المرجع السابق- ص ٨٩.

هذه الهيئات هي المسؤولة عن تصرفاتها. أما في القانون المدني فإن تصرفات الوصي تباشر لحساب القاصر المشمول بالوصاية.

٣- الهدف من الوصاية في القانون الإداري، والتي يطلق عليها أيضاً مصطلح الرقابة، هو حماية مصالح الهيئات المحلية، وحماية المصلحة العامة، وحماية المشروعية القانونية، وفيها حماية لحقوق الأفراد وحررياتهم، بمنع الهيئات المحلية من القيام بتصرفات مخالفة للقوانين والأنظمة، أو الخطأ في تطبيقها وتاويلها. أما الوصاية في القانون المدني فالهدف منها هو حماية مصلحة القاصر المشمول بالوصاية.^{٢٦٠}

بناءً على هذه الفروق نرى تفضيل اصطلاح "الرقابة الإدارية"، وترجيحه على الوصاية الإدارية. وهذا ما أخذ به المشرع الفرنسي في قانون اللامركزية الصادر بتاريخ ١٩٨٢/٣/٢ حيث ألغى مصطلح الوصاية *Tutelle* واستبدله بمصطلح الرقابة *Contrôle*. وكذلك فعل المشرع السوري في قانون الإدارة المحلية رقم (١٥) لعام ١٩٧١ الذي حلّ بدلاً عنه قانون الإدارة المحلية الجديد رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

وبمع ذلك فإن الشيء الأساسي في مفهوم الرقابة على الهيئات المحلية، والنسجاً مع مفهوم الاستقلال الذي تتمتع به الأشخاص اللامركزية المحلية، والذي يجد مصدره في الدستور والقانون، هو ألا تكون الرقابة على الهيئات المحلية رقابة شديدة، ولا ثقيلة الوطأة، وإنما أن تمارس وفق ضوابط وقيود منهجية، حتى لا يفقد الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية معناه وقيّمته الدستورية، والقانونية.

فما هي أهداف الرقابة على الهيئات المحلية؟ وما هي ضوابطها؟ والفروق بينها وبين السلطة الرئاسية التي هي «ممة الرقابة في النظام المركزي؟

^{٢٦٠} - "Le terme de tutelle est, en notre matière, très mal choisi puisque, il sert à désigner non un mode de gestion des biens de personnes incapables mais le contrôle que les agents de l'Etat exercent sur les actes des organes décentralisés...". M. G. Vedel; Droit administratif. 1980. P. 642.

ب- أهداف الرقابة على الهيئات المحلية:

رغم تعدد التعريفات التي قيلت في مفهوم الرقابة، فإن الرقابة تعني: "مجموعة السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية لمباشرتها على أشخاص الهيئات المحلية، وأعمالها، بقصد حماية المصلحة العامة"^{٢٦١}. وتهدف الرقابة على الهيئات المحلية إلى تحقيق أهداف عدة، منها الأهداف السياسية، والإدارية، والمالية:

١- الأهداف السياسية:

تتمثل الأهداف السياسية للرقابة على الهيئات المحلية في النقاط الآتية:

(١) الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة:

نظراً لأن الإدارة المحلية تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات مستقلة محلياً، فإن هذا يترتب عليه تعدد الوحدات الإدارية المحلية المستقلة داخل الدولة، ومع هذا التعدد يخشى انفصال هذه الوحدات ليس فقط عن الحكومة المركزية، بل وعن بعضها البعض الآخر، ومن هنا تظهر أهمية الرقابة كسلاح فعال بيد الحكومة المركزية بغية الحفاظ على الوحدة السياسية والقانونية للدولة.

(٢) تغليب المصالح القومية على المصالح المحلية:

لما كان من مهمات الإدارة المحلية إشباع الحاجات المحلية، ولما كان من الصعب - كما رأينا - وضع معيار مميز للحاجات القومية والمحلية، وبالتالي فقد تتعارض المصالح المحلية مع المصالح القومية، وإزاء احتمال قيام هذا التعارض تنأى أهمية الرقابة كوسيلة ضغط على الهيئات المحلية، وتفضيل المصالح القومية على المصالح المحلية عند التعارض.

(٣) حماية حقوق الأفراد وحرياتهم:

وحدات الإدارة المحلية وجدت في الأصل لتحقيق مصالح المواطنين، وإشباع حاجاتهم، وهي في أدائها لهذه الوظيفة قد تتخذ منها ذريعة تتغول من خلالها على هذه الحقوق والحريات، وذلك من خلال الأنظمة أو اللوائح الضابطة

^{٢٦١} - د. رمضان محمد بطيخ - المرجع السابق - ص ٩٢.

التي تحدّ بها كثيراً من حقوق الأفراد وحرّياتهم. ومن هنا تأتي أهمية الرقابة للتأكد من مشروعية أعمال الهيئات المحلية، وتصرفاتها، وبالتالي عدم مساسها بحقوق الأفراد وحرّياتهم.

٢- الأهداف الإدارية:

تظهر أهمية الأهداف الإدارية في النقاط الآتية:

(١) التأكيد على وحدة الدولة الإدارية:

السلطة المركزية هي التي ترسم السياسة العامة للدولة، وعلى الوحدات الإدارية المحلية أن تلتزم في أعمالها وتصرفاتها حدود هذه السياسة، ما يعني أن من حق السلطة المركزية أن تمارس رقابتها على هذه الهيئات للتأكد من احترامها للسياسة العامة للدولة، وبذلك يتحقق الترابط والانسجام بين السياسة العامة للدولة وما تمارسه هذه الهيئات من اختصاصات ونشاطات إدارية، تحقيقاً لوحدة الدولة الإدارية.

(٢) التأكد من حسن سير إدارة المرافق العامة المحلية:

قد لا يتوافر لدى الهيئات المحلية العناصر الكفوة التقنية والمؤهلة التأهيل الجيد، كما أن أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية قد لا يأتي بأشخاص يصلحون للقيام بهذه المهمة التقنية، والفنية، والخدمية، وهنا تظهر أهمية الرقابة من خلال مّد يد العون والمساعدة إلى هذه الهيئات لتلافي أوجه القصور، والحصول على أفضل الخدمات، وتحقيق ما يرغب به سكان الوحدات المحلية بأيسر الطرق، وأقلها كلفة، وأفضلها خدمة، فتكون الرقابة بذلك جسراً للهيئات المحلية من خلال العون والمساعدة في حسن سير إدارة مرافقها العامة المحلية بالشكل المطلوب والمرضي.

(٣) تحقيق التنسيق الإداري على مستوى الدولة:

تهدف الرقابة على الهيئات المحلية إلى تحقيق التنسيق بين وحدات الإدارة المحلية من ناحية، وبين الحكومة المركزية من ناحية أخرى، وخصوصاً في المجالات المتعلقة بإنجاح خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى نهضة المجتمع وتطوره في المجال الإداري، وذلك من خلال تحقيق الانسجام والتنسيق الإداري على المستوى الإداري للدولة ككل.

٢- الأهداف المالية للرقابة على الهيئات المحلية:

تتمثل هذه الأهداف في:

(١) مراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية:

تبدو أهمية الرقابة هنا في الحد من تعسف الهيئات المحلية في إنفاق مواردها المالية في غير مصارفها القانونية، وتوجيه صرف هذه النفقات بما يعود على السكان المحليين من مصلحة، ونفع. كما تمنع هذه الرقابة من تحصيل الضرائب والرسوم في الوحدات المحلية من دون وجه حق، أو خلافاً للقانون، كما أنها تشكل وسيلة مهمة لمنع إرهاق المواطنين بزيادة الأعباء المالية عليهم.

(٢) تنفيذ خطط التنمية على المستوى القومي والمحلي:

تفيد الرقابة هنا في مساعدة الهيئات المحلية على حسن إعداد خطط التنمية، وتنفيذها على المستوى المحلي، والتأكد من عدم وجود تعارض بينها وبين الخطة القومية للدولة. ومن جهة ثانية تساعد هذه الرقابة على تنفيذ الخطط القومية للتنمية عن طريق تسخير الموارد الاقتصادية التي تسيطر عليها وحدات الإدارة المحلية، وبما لا يتعارض مع الاستقلال الذي تتمتع به هذه الوحدات.

(٣) تقديم الإعانات المالية ومراقبة كيفية تنفيذها:

نظراً للتفاوت بين الموارد المالية للوحدات الإدارية المحلية، وكون بعضها ذات موارد محدودة، فالرقابة تساعد الهيئات المحلية من خلال النصح والإرشاد الذي تقدمه السلطة المركزية على الاضطلاع بمسؤولياتها تجاه سكان الوحدة المحلية، كما تساعد في تقديم الإعانات المالية لسد العجز في خزائنها، وهذا يؤكد حتى السلطة المركزية في الرقابة على كيفية إنفاق المساعدات والموارد المالية إنفاقاً سليماً.

ج: دور الرقابة على الهيئات المحلية:

تتخذ الرقابة على الهيئات المحلية صوراً عدة، فقد تكون رقابة إدارية، أو قضائية، أو برلمانية، أو شعبية:

١ - الرقابة الإدارية:

يجب التنويه بداية إلى أن الرقابة الإدارية ليست في درجة واحدة، فهي تتفاوت شدة أو مرونة وفقاً لأسلوب التنظيم الإداري السائد في الدولة، وبصورة عامة فهي قوية ومحكمة في النظام المركزي، ويضيق نطاقها في النظام اللامركزي، والسبب في ذلك هو أن الرقابة في النظام المركزي تقوم على تطبيق قاعدة التبعية الإدارية *Hierarchie Administrative* التي تعطي الرئيس الإداري سلطات واسعة على مرفوضيه سواء بتوجيههم، أو إصدار الأوامر الملزمة لهم، وحق إلغاء قراراتهم، أو سحبها، أو تعديلها، وحق الحلول محل المرفوض... وهذه السلطة التي توجد داخل جهاز إداري واحد تساع إلى جهة إدارية واحدة تفرسها طبيعة التنظيم الإداري المركزي، وتتقرر بقوة القانون، ولا تحتاج إلى نص يقررها.

أما الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية فهي ليست مطلقة، وإنما هي رقابة مقيدة في نطاق معين لا يصح معه للسلطة المركزية أن تتجاوزها، وإلا كانت محلاً للطعن من قبل الهيئة اللامركزية، والسبب في ذلك يعود إلى أن هذه الرقابة تقوم بين أشخاص عامة متميزة، وهي تتفاوت بين الأشخاص اللامركزية المحلية والمرفقية، ففي اللامركزية المحلية تقوم هذه الرقابة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، والسلطة المركزية في ممارستها لهذه الرقابة لا تستطيع توجيه الأوامر والتعليمات الملزمة إلى الوحدات الإدارية المحلية المستقلة، وهي حين تمارس سلطة التعقيب على أعمال الهيئات المحلية لا تملك إلا أحد أسلوبين: إما أن تصدق عليها جملة، أو أن ترفضها جملة، أي أنها لا تستطيع أن تلغي أعمال الهيئات المحلية، أو سحبها، أو تعديلها، وهي في هذا تتميز عن الرقابة الرئاسية، ولأن استقلال الهيئات المحلية هو الأصل، والرقابة هي الاستثناء، وهي لا تكون إلا بنص قانوني صريح يقررها، ولا يتعدى نطاق ممارستها ما هو مقرر صراحة في نصوص القانون.

ويترتب على ذلك أن الوحدات الإدارية المحلية تستطيع أن تتمسك بقراراتها رغم الاعتراض عليها من قبل السلطة المركزية، وتستطيع أن تخاصم هذه القرارات أمام القضاء الإداري في حال مخالفتها لمبدأ الشريعة القانونية.^{٢١٧} والسؤال ما هي الأجهزة التي تمارس الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية؟ وما هو نوع الرقابة التي تمارس عليها؟

(١) الأجهزة التي تمارس الرقابة على الهيئات المحلية:

تتمثل هذه الأجهزة في:

• رئيس الدولة:

يظهر دور رئيس الدولة من خلال ممارسته لحق حلّ المجالس المحلية،^{٢١٨} وكذلك من وجهة نظرنا من خلال حقه في طلب تقارير من الوزراء عن أعمال وزارتهم، ومنهم من وزير الإدارة المحلية. وكذلك في ممارسته السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء نيابة عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور،^{٢١٩} ومن خلال توجيه رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للإدارة المحلية، عندما يرأس مجلس الوزراء، أو عند وضع السياسة العامة للدولة في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته، والإشراف على تنفيذها.^{٢٢٠}

• مجلس الوزراء:

يظهر دور رئيس مجلس الوزراء من خلال تصديقه على بعض العقود. أما بالنسبة إلى مجلس الوزراء فهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة،^{٢٢١} وينهض بوضع السياسة العامة للدولة مع رئيس الجمهورية، سواء كان ذلك على المستوى القومي أو المحلي، ومسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس الشعب عن الجهاز الإداري، ومنه الإدارة المحلية، فقد تقررت الرقابة للمجلس كهيئة جماعية يمارسها على نشاط الوحدات المحلية، وذلك فيما إذا كانت قرارات المجالس المحلية تتعارض مع السياسة العامة للدولة، أو لا تتفق مع القوانين والأنظمة.

^{٢١٧} د. عبد الله طلبة: الإدارة المحلية، منشورات جامعة دمشق - ط (٣) - عام ١٩٩٠ - ص ٣٢.

^{٢١٨} - المادة (١٢٢) من قانون الإدارة المحلية السوري رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٢١٩} - المادة (٨٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٢٠} - المادة (٩٨) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٢١} - المادة (١١٨) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

• الوزراء:

نظراً لأن الوزراء يتربعون على قمة الوزارات المختلفة في الدولة، وهم على احتكاك دائم مع وحدات الإدارة المحلية، فقد أسندت معظم الدول مهمة الرقابة في هذا الخصوص إلى وزارة بعينها، أو وزارات عدة، وبشار إليها بالوزير المعني، أو الوزير المختص، كوزير الإدارة المحلية في سورية، ووزير الداخلية في فرنسا، ولبنان.

وقد أوكل قانون الإدارة المحلية في سورية إلى وزير الإدارة المحلية الاختصاصات الآتية:

- تصديق موازنات المحافظات، والمدن، بعد موافقة وزير المالية.
- تصديق قرارات الوحدات الإدارية المتضمنة فرض رسوم محلية، أو إضافة نسب على ضرائب ورسوم الدولة لصالح هذه الوحدات.
- إحداث النواحي والبلدان والقرى والوحدات الريفية بقرار بناءً على اقتراح المكتب التنفيذي في المحافظة.
- طلب إلغاء القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة، أو مجالس المدن في مراكز المحافظات، أو مكاتبها التنفيذية عنها في فترات عدم انعقادها، إذا تعارضت مع قوانين الدولة، وخطتها، وأنظمتها.
- تولي شؤون العاملين من الحلقة الأولى في أمانات سر المحافظات والبلديات.

- تصديق قرار حجب الثقة عن المكاتب التنفيذية.

• أجهزة الرقابة المركزية في الدولة:

ومثالها الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، والجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية، ومحكمة الحسابات في فرنسا...
ويلاحظ أن الرقابة التي تباشرها هذه الأجهزة غالباً ما تتعلق بالنواحي المالية، والكشف عن المخالفات الإدارية، والمالية، ورقابة مدى تنفيذ الخطط الاقتصادية، والمالية، ومدى تنفيذ القوانين، والأنظمة.

• المحافظون:

غالباً ما يسبغ القانون على المحافظ صفة تمثيل السلطة التنفيذية المركزية، وصفة رمز السلطة المركزية في المحافظة، والعين البقطة التي تتولى

سياسة الدولة، ووصف تمثيل الشخصية الاعتبارية للمحافظة، ونتيجة لهذا التمثيل المزيج بخول المحافظ تحقيق الاتصال والانسجام بين السلطة المركزية والمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، ودوره واضح من خلال مؤتمرات المحافظين التي تعقد، ويتم فيها معالجة أسس عمل الأجهزة المحلية، والصعوبات التي تواجهها، وسبل تذليلها وحلها، بهدف ضمان تطبيق النصوص الأساسية للإدارة المحلية بمفهوم موحد في سائر المحافظات.

كما تجدر الإشارة إلى أن الرقابة قد تُسند إلى الهيئات المحلية ذاتها، بوصفها درجة من التنظيم الإداري المحلي، حيث تكون العلاقة تسلسلية بين المجالس الأعلى والمجالس الأدنى، والمكاتب التنفيذية ذات المستوى الأعلى والمكاتب ذات المستوى الأدنى، أما علاقة الوزارات بالأجهزة المحلية فهي علاقة إشراف.

وميزة هذه الرقابة أنها تكون بهدف الرشد الموجه الناصح للهيئات المحلية الخاضعة إلى مثل هذه الرقابة قبل قيامها بأي عمل ترى أنه غير مشروع، أو غير ملائم.

وهناك من يرى بعض المآخذ عليها فيما إذا مورست بشدة، إذ قد تؤدي إلى تعطيل إمكانية المبادرة والابتكار من جانب المجالس الأدنى، وإلى البطء والروتين في العمل، والتأخر في إنجاز الأعمال وثانية الخدمات.

(٢) كيفية ممارسة الرقابة الإدارية:

تنصب الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية على الأشخاص وعلى الأعمال:

• الرقابة على أشخاص الهيئات المحلية:

تنصب هذه الرقابة على أعضاء المجالس المحلية، وتتمثل في إيقاف هذه المجالس عن أداء أعمالها مؤقتاً، أو بحلها.

ولكن نظراً لخطورة الحل أو الوقف فإن المشرع يحدد حالات الوقف أو الحل، ويحيطها بضمانات، كأن تتم انتخابات جديدة خلال مدة معينة يحددها القانون، أو يشترط عرض قرار الحل على البرلمان، أو عدم حل المجلس مرتين للسبب ذاته.

وقد جاء في قانون الإدارة المحلية السوري لعام ٢٠١١ أن: "الرئيس الجمهورية حلّ المجالس المحلية على مختلف مستوياتها، وتتم الدعوة إلى انتخاب مجالس محلية جديدة خلال تسعين يوماً من تاريخ الحل".^{٢٦٧} على أن إيقاف المجالس المحلية المنتخبة، أو حلّها، لا يتضمن إلغاء الوحدة الإدارية ذات الشخصية المعنوية، لأن هذا لا يكون إلا بسحب الشخصية المعنوية المقررة للوحدة الإدارية المحلية، وهذا لا يجوز إلا بقانون. والحكمة من استخدام حق الحل هو احتكام السلطة المركزية إلى ناخبين الوحدة المحلية.

والرقابة تشمل في الواقع الأعضاء المنتخبين والمعينين، كما أن للسلطة المركزية في رقابتها على الأشخاص حق ممارسة بعض السلطات التأديبية عليهم، ومثال ذلك وقفهم عن العمل، أو مساءلتهم مسلكياً، وهذا الحق يشمل الأعضاء المعيّنين، والمنتخبين، ويكون شاملاً لرئيس المكتب التنفيذي أيضاً.^{٢٦٨} ولكن يفضل عند ممارسة هذه السلطات التأديبية من قبل السلطة المركزية ألا تتخذ وسيلة للتضييق على استقلال الشخص اللازم كسري، وأن تمارس في حدود ضيقة.

• الرقابة على أعمال الهيئات المحلية

تتخذ الرقابة هنا مظهرين: مظهر إيجابي، ويتمثل في حق الإذن، والتصديق، ووقف التنفيذ، والإلغاء. ومظهر سلبي يتمثل في حق الحلول.

• الإذن أو الترخيص

ويعني أن تقوم الهيئات المحلية باستئذان السلطة المركزية قبل مباشرة العمل القانوني، للحصول منها على الإذن أو الترخيص اللازم، وهو سابق على القيام بالعمل، أو التصرف.^{٢٦٩}

^{٢٦٧} - المادة (١٢٢) من قانون الإدارة المحلية السوري رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
^{٢٦٨} - وذلك عندما يوسع القانون بتعيين عدد محدود من أعضاء المجالس المحلية. وقد يكون للسلطة المركزية حق تعيين بعض الأشخاص، وقد يحتفظ القانون لأحد هؤلاء المعيّنين بحق تولي رئاسة المجلس المحلي. وهذا لا يتنافى ومفهوم الاستقلال اللازم للأشخاص المركزية، طالما كانت الغلبة للعنصر المنتخب على العنصر المعين، والغلبة من المعيّنين هي استكمال النقص من الأعضاء الذين الأكفاء ممن قد لا تساعدهم الانتخابات من الوصول إلى عضوية هذه المجالس.

^{٢٦٩} - د. رمضان محمد بطوخ، د. محمود أبو السعود حبيب - المراجع السابق - ص ١٠١.

- التصديق:

يعني الأمر بالتنفيذ أن قرارات أو أعمال الهيئات المحلية لا تكون نافذة إلا بعد التصديق عليها من جانب السلطة المركزية، والتصديق قد يكون ضمنياً، أو صريحاً. وهو يكون لاحقاً على القيام بالعمل، ولا يكون نافذاً إلا بعد موافقة السلطة المركزية عليه. وفي كلتا الحالتين فإن دور السلطة المركزية يقتصر على التصديق، أو عدم التصديق، ولا يمتد إلى إدخال أي تعديل على العمل القانوني، لأن التعديل يعدّ في منزلة قرار جديد، وهذا ما لا تملكه السلطة المركزية.^{٢٧٠}

أما تاريخ بدء النفاذ فيتحدد من تاريخ طلب الإذن بالقيام بالعمل، أو التصديق عليه، وإذا لم تجب السلطة المركزية على الطلب فإن المشرّع قد يرتب قرينة القبول أو الرفض على سكوت السلطة المركزية، فالأمر يتوقف على إرادة المشرّع، فقد يعدّ المشرّع عدم الإجابة أو عدم الردّ على الطلب، موافقة ضمنياً، أي إذناً ضمنياً للقيام بالتصرف، أو التصديق عليه، وقد يجعل من عدم الردّ أو السكوت رفضاً من جانب السلطة المركزية، أي قرينة بعدم الموافقة ورفض التصديق المطلوب. ومستند السلطة المركزية في الرفض أو الموافقة يقتصر فقط على جانب المشروع، لا الملاءمة، ما لم يقرر المشرّع بنص صريح للسلطة المركزية رقابة جانبي المشروع والملاءمة.

والنتائج التي تترتب على تصديق السلطة المركزية تتمثل في النقاط

الآتية:

- يبقى العمل الذي تمت المصادقة عليه منسوباً إلى الشخص اللامركزي، أي إلى الوحدة الإدارية المحلية ذات الشخصية المعنوية.
- يعدّ العمل القانوني الخاضع إلى التصديق نافذاً من تاريخ صدوره عن الشخص اللامركزي، وليس من تاريخ التصديق عليه من جانب السلطة المركزية. وهذا في حقيقته كأنه شرط واقف سأل على حصوله إعطاء العمل القانوني قوة النفاذ، فيعدّ وكأنه صدر من تاريخ صدوره الأصلي، وليس من تاريخ التصديق عليه.

^{٢٧٠} - عزت حافظ الأيوبي - المرجع السابق - ص ٣٩.

- بعد التصديق يبقى الشخص اللامركزي حراً في تنفيذ القرار، أو عدم تنفيذه، فيستطيع أن يعدل عنه، أو يلغيه، أو يسحبه، أو يعدله، أو يستبدل غيره به.

- المسؤولية عن التصرف تنصرف إلى الشخص اللامركزي ذاته لا إلى السلطة المركزية. وفي حال حصول ضرر فالشخص اللامركزي هو الذي يتحمل التعويض، إلا إذا كانت السلطة المركزية قد أهملت أو انحرفت في ممارسة رقابتها، فنقوم مسؤوليتها تجاه الغير على أساس الخطأ، إلى جانب مسؤولية الشخص اللامركزي.^{٢٧١}

- رغم حصول الإذن أو التصديق من جانب السلطة المركزية فإن التصرف يبقى قابلاً للإلغاء أو التعويض من قبل القضاء، لأن التصديق ليس من شأنه أن يطهره من عيوب عدم المشروعية إذا كان منسوباً بإحداثها، وعيوب عدم المشروعية تعني عيب عدم الاختصاص، والشكل، ومخالفة القاعدة القانونية، أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها، والانحراف بالسلطة.^{٢٧٢}

- حق وقف تنفيذ القرارات أو إلغاؤها:

هنا قد لا يتطلب المشرع التصديق على أعمال الشخص اللامركزي، فبعد القرار الصادر عن الهيئة المحلية مكتملاً لعناصره، وقابلاً للتنفيذ الفوري، من دون حاجة للتصديق عليه. ولكن مع ذلك فالمشرع قد يمنح السلطة المركزية حق وقف تنفيذ القرار، أو إلغاؤه، سواء لعدم المشروعية، أو لعدم الملازمة.^{٢٧٣}

^{٢٧١} - ومن اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي بهذا الخصوص انظر مثلاً:

C.E. 6 Mars 1963, Ville de Beziers, Rec. P. 119.

C.E. 1 Déc. 1954, Ville de Rambouillet, Rec. 632.

C.E. 29 Mars 1946, Meurthe et Moselle, Rec. P. 100.

C.E. 7 Juin 1902, Maire de Neris, Rec. P. 275.

C.E. 24 Nov. 1902, Commune de St. Blancard.

^{٢٧٢} - C.E. 16 Octobre 1964, Min. de l'interieur, A.J.D.A. 1965.

^{٢٧٣} - هناك من يرى أن الإلغاء يتحقق هنا لعدم المشروعية من دون الملازمة، إلا إذا خول المشرع السلطة المركزية حق الإلغاء والوقت لعدم المشروعية وعدم الملازمة، ولكن هذا الأمر نادر الحدوث بسبب ما يتضمنه من مثل سلطة التقدير والملازمة التي تملكها الأشخاص اللامركزيين، وهذا نتيجة ما تمنع به هذه الأشخاص من استقلال القرار. د. إبراهيم عبد العزيز شبحا- المرجع السابق- ص ٢٢١.

لكن حق السلطة المركزية يقتصر على الإلغاء كلية، أو القبول كلية بالقرار، من دون إلغاء بعض أجزائه، لأن الإلغاء الجزئي يعدّ تعديلاً للقرار، وهذا لا تملكه السلطة المركزية.

- سلطة "الحلول"

يمثل الحلول المظهر السلبي في الرقابة، وهو يعني تفويض السلطة المركزية بمقتضى نصّ قانوني صريح أن تحل محل الهيئة اللامركزية في مباشرة الاختصاص المقرر لهذه الهيئة إذا أهملت القيام به، أو رفضت ذلك رغم التزامها به قانوناً.^{٢٧٤}

والحكمة من الحلول هو عدم تعريض الصلحة العامة إلى الخطر، وعدم توقف المرافق العامة، والحد من تعسف الشخص اللامركزي وانحرافه عن الفاية من إنشائه فيما إذا أهمل أو رفض التصرف، أو امتنع عنه، أي عن اتخاذ القرار الواجب عليه قانوناً. ومن الناحية العملية غالباً ما يتمثل الحلول في حالات تأخر المجلس المحلي أو عجزه عن اعتماد موازنة الوحدة المحلية في الوقت المحدد. ونظراً لخطورة سلطة الحلول على الهيئات المحلية فقد أحاطها المشرع بضمانات تتمثل بوضعه قيوداً على السلطة المركزية، ومن هذه القيود التي تشكل ضمانات على سلطة الحلول نذكر:

- الحلول لا يكون جائزاً إلا بناءً على نصّ قانوني صريح، ووجهه

الرقابة لا تملك ممارسة سلطة الحلول من تلقاء ذاتها، بل إن

الأصل هو استقلال الشخص اللامركزي، والرقابة هي الاستثناء.

- لا يكون الحلول جائزاً إلا في حالة السطوة المفيدة للهيئة المحلية، أي

في حال كون الهيئة المحلية ملزمة بالتصرف قانوناً، ولكنها أهملت

التصرف أو رفضته أو امتنعت عنه، فيجوز عملها هذا غير مشروع

لمتالفاته أحكام القانون، فتتدخل السلطة المركزية بالحلول إما عملاً

بأحكام القانون، والحلول يقتصر على رقابة الجانب المشعري من

التصرف، ولا يمتد إلى جانب الملاءمة.

^{٢٧٤} د. محمد باقر، مبادئ تطبيق، د. محمود أبو المجد، حقوق، المراجع السابق، ص ١٠٥.

- لا بد من إنذار الهيئة المحلية قبل القيام بالحلول، حتى يحدّ الحلول قانونياً، أي لا بد من توجيه دعوة صريحة إلى الهيئة المحلية للقيام بالتصرف قبل أن تحل محلها السلطة المركزية في القيام به.

٧- الرقابة القضائية:

تمارس الرقابة القضائية على أشخاص الهيئات المحلية، وعلى أعمالها، وذلك حسب النظام القضائي في الدولة، فيما إذا أخذ بنظام القضاء الموحد، أو القضاء المزدوج.^{٢٧٥}

هذا وتتميز الرقابة القضائية بالحيداد، والتخصص، والنزاهة، وابتعادها عن التيارات والتجاذبات السياسية والحزبية، وهذا يضاف عليها سمة خاصة من شأنها ضمان حقوق الأفراد وحرياتهم، وكذلك حماية حقوق الوحدات المحلية.^{٢٧٦} وتختلف الرقابة القضائية عن الرقابة الإدارية من حيث إنها تلتزم دعوى قضائية، ثم إنها مقيدة بآراء المحاكم، واحترام مبدأ المشروعية الذي يعدّ الأساس للرقابة القضائية.

وتنصّب الرقابة القضائية على أشخاص الهيئات المحلية، وتتمثل في الطعون الانتخابية لأعضاء المجالس المحلية، واحترام القواعد القانونية المتعلقة بشروط الترشيح، وإجراءاته، والشروط الواجب توافرها في الناخبين، والظعن في القرارات الصادرة بحق الأعضاء، والتي تشمل مراكزهم القانونية، كقرارات إسقاط العضوية، أو وقفها، أو إلغائها، أو قرار حلّ المجالس المحلية.

كما تنصّب الرقابة القضائية على أعمال الهيئات المحلية للتأكد من مشروعيتهما، وأكن لا يدخل في اختصاص القاضي الإداري رقابة صلاحية الأعمال، والتصرفات التي تجسّمها الوحدة الإدارية، لأن ذلك ينشئ القاضي الإداري وليس إداري، ويجوز له التوسّل في النشاط الإداري المحلي، وهذا ما لا يملكه القاضي

^{٢٧٥} - يسود القضاء الموحد البلاد الأنكوسكونية كبنكرا والولايات المتحدة، حيث يشار المسالك العادية الرقابة على الإدارة المحلية، وتخضع لها يخضع له الأفراد من قواعد القانونية مطبقة في الدولة. أما في نظام القضاء المزدوج، فيوجد نوعان من القضاء: القضاء المدني، والقضاء الإداري، فالرقابة القضائية تخصّ الموضوع إلى القضاء الإداري المخصص في مفاصل الإدارة، أما في فرنسا وسورية ومصر، حيث توجد المحاكم الإدارية وسلك القضاء الإداري والمحاكمة الإدارية العليا، ومن ثم تخضع الوحدات الإدارية المحلية إلى قواعد قانونية خاصة بهم. قواعد القانون الإداري، مع الأخذ في الحسبان توزيع الاختصاصات بين القضاء العادي والإداري، وخاصة فيما يتعلق بقضايا المسؤولية.

^{٢٧٦} - المادة (٧٤) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

ويتساقى بطبيعته مع وظيفة القضاء التي تقوم على إعلاء واحترام صرح
المشروعية القانونية. كما أن رقابة القضاء على مدى احترام المشروعية تقتصر
على الإلغاء والتعويض، ولا تمتد إلى التعديل.

وفي حال الرقابة القضائية على دستورية القوانين يكون من حق القضاء
المختص إلغاء التشريعات المخالفة للدستور إذا خول سلطة الإلغاء، وغالباً
ما تكون الرقابة سابقة على صدور القانون.

أما في الرقابة اللاحقة فيمتنع القاضي عن تطبيق التشريع في الواقعة
المعروضة عليه إذا تبين له عدم دستوريته.

٣- الرقابة البرلمانية:

الرقابة البرلمانية هي الرقابة التي يمارسها البرلمان (مجلس الشعب)
على وزارة الإدارة المحلية، ومن خلالها على الهيئات المحلية. وتسمى هذه
الرقابة أحياناً بالرقابة السياسية، وهي في الواقع تعذر رقابة فعالة، وليس لها أي
حاسمية، خاصة عندما تشعر الهيئات المحلية أن هدف هذه الرقابة هو مصلحتها
وحمايتها من تدخل السلطة المركزية.^{٢٧٧}

وتشمل الرقابة البرلمانية إنشاء الوحدات المحلية، وإلغاءها، وتحديد
مستوياتها، وصلاحياتها، وتشكيل المجالس والمكاتب من خلال القانون، وتحديد
مواردها المالية، وكل ما يتعلق بها، للتأكد من قيامها بتحقيق الأهداف التي أنشئت
من أجلها.^{٢٧٨}

وتمارس الرقابة من خلال الوسائل التي يملكها البرلمان، والتي تتنقل
بالوسائل التي يحددها دستور الدولة، ويوضح حدودها. ومن هذه الوسائل نذكر:

- السؤال:

وهو أسلوب يوجه بمقتضاه أعضاء الهيئة التشريعية أسئلة إلى الوزراء،
للاستفسار عن موضوع معين، والتدابير التي اتخذت بشأنه، وتلقى الجواب عنه
خلال مدة معينة. والأسئلة قد تكون شفوية، أو خطية.^{٢٧٩}

^{٢٧٧} - د. عبد الله طلبة - مبادئ القانون الإداري - مرجع سابق ذكره - ص ١٢١.

^{٢٧٨} - عزت حلفظ الأيوبي - المرجع السابق - ص ٣٧.

^{٢٧٩} - جاء النص في المادة (٧٤) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن: "يمارس أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتوجيه الأسئلة والاستجوابات للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس".

- الاستجواب:

هو أقوى من السؤال، وخطر منه في نتائج، لأنه قد يؤدي في حالة عدم الاقتناع بالإجابة إلى التصويت على الثقة في حدود الإجراءات التي يحددها الدستور.

- لجان التحقيق:

هي لجان تشكل للتحقيق في موضوعات أو مسائل مالية، أو إدارية، بغية الوصول إلى معرفة أمور معينة، والكشف عن الخلل الموجود في إحدى الإدارات العامة، ومن بينها الإدارة المحلية. ويكون لهذه اللجان حق دعوة أعضاء الهيئات المحلية، وموظفيها، ويكون هذا عبر الوزير المعني، وذلك للاستفسار والمناقشة في المسائل موضوع التحقيق.

وقد يتم طرح نشاط الهيئات المحلية أو بعضها للمناقشة العامة في البرلمان، وذلك إما بناءً على طلب من بعض أعضاء البرلمان، أو استجابة للرأي العام، أو بمناسبة مناقشة قانون في المجلس.

ويمكن أن تظهر هذه الرقابة في أثناء مناقشة البرلمان للموازنة العامة، ومنها وزارة الإدارة المحلية، بما فيها رقابة الإعانات والمنح إلى الهيئات المحلية، وبما تتضمنه ميزانيات الهيئات المحلية.

- بحث العرائض:

قد تكون الرقابة البرلمانية من خلال البحث في العرائض *Pétition* التي تقدم إلى البرلمان من قبل الأفراد، والهيئات المختلفة، وتتضمن حقهم في تقديم الشكاوى إلى البرلمان الذي يملك إجراء التحقيق فيها، ومناقشة الوزراء، وطلب إيضاحات منهم بشأنها.

- المفوض البرلماني:

هناك رقابة عن طريق ما يسمى المفوض البرلماني *L'Ombudsman* أو الوسيط بين الإدارة والبرلمان، أو حامي المواطنين *Le Médiateur*، ومهمته مراقبة مختلف نشاطات الإدارة العامة وفعاليتها، بما في ذلك الإدارة المحلية. ونظام المفوض يقتضي تعيينه من السلطة التشريعية، ويتمتع بالاستقلال التام خلال فترة ولايته، ولا يكون مسؤولاً إلا أمام السلطة التي عينته. ويتولى الرقابة على الأجهزة الحكومية في مختلف

مستوياتها، إما بناءً على طلب من أحد أعضاء البرلمان، أو المجموعة البرلمانية، أو بناءً على الشكاوى، أو التظلمات التي يقدمها المواطنون ضد الإدارة. ويقدم المفوض أو حامي المواطنين تقريره إلى البرلمان مبيناً فيه الأمور التي حقق فيها، والتدابير التي اتخذتها السلطات المختصة بشأنها.

٤- الرقابة الشعبية:

تعد هذه الرقابة من أنجع وسائل الرقابة على الهيئات المحلية، وأنجحها في الكشف عن الأخطاء التي تنطوي عليها تصرفات أعضاء هذه الهيئات، سواء من المجالس، أو المكاتب، أو الأجهزة المحلية، ومحاسبة المفوضين منهم عما يرتكب من انحرافات، أو قصور.

وتلعب الأحزاب السياسية دوراً مهماً في هذه الرقابة لجهة استنارة السكان المحليين في إدارة شؤونهم المحلية، وتعبئة الجهود السياسية من خلال خلق الوعي الجماهيري المؤهل لتنفيذ برامج التنمية التي تخططها الهيئات المحلية، وتنفيذها.

ومن مقتضى المبدأ الديمقراطي ممارسة الرقابة الشعبية من خلال ممثلين الشعب، أي من خلال هيئة الناخبين المحليين كونهم أصحاب السيادة، ومصدر السلطات كافة في المجتمعات الديمقراطية.

وتتجسد الرقابة كما يرد في قوانين الإدارة المحلية، ومنها قانون الإدارة المحلية السوري، في النقاط الآتية:

- التزام المجالس المحلية على مختلف مستوياتها بتنظيم ندوات للمواطنين ليعرضوا خلالها شكاواهم، وتظلماتهم، وكبي يناقشوا المجلس حول ما قام به من أعمال، كما يعرض عليهم المجلس ما حققه من إنجازات.
- تخويل قيادة المنظمات الشعبية الحق في مراقبة المجالس المحلية، ومكاتبها التنفيذية، وأجهزة الإدارة المحلية، ونقدها، وذلك عن طريق التقدم بمنكرات إلى المجلس، والمكتب التنفيذي للوحدة المحلية، تتضمن فيها آراءها، وملاحظاتها.
- إعطاء الحق لكل مواطن في رقابة المكاتب التنفيذية، أو أجهزة السلطة، ونقدها، عن طريق تقديم الشكاوى، أو التظلم، وإلزام هذه

الجهات بدر استنها، والتحقيق فيها بصورة عادلة و عاجلة، والرد عليها، مع شرط ألا يبت في الشكوى أو التظلم من قبل الجهة ذاتها التي قدمت الشكوى بحقها.

- كما تمنح القوانين السو اطين حق استجواب ممثلهم في المجلس المحلي، وذلك في أثناء الندوات العامة التي يعقدها المجلس، أو تقديم تقرير بحقه إلى المجلس المذكور الذي يقوم بالتحقيق في الاتهامات الموجهة إليه، فإذا ثبتت إدانته تقرر إلغاء عضويته.

- كما تمارس الرقابة الشعبية من خلال الصحافة، وذلك عندما تقوم بنقد المجالس المحلية، أو المكاتب التنفيذية، وأجهزتها، وعند ذاك يجب التحقيق في الأمور المثارة.

وسوف نستعرض الرقابة الرسمية والرقابة الشعبية وفق قانون الإدارة المحلية السوري في موضع لاحق.

المبحث الثالث

تقدير اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية لها مزايا، كما أن هناك انتقادات وجهت إليها، إلا أن مزايا النظام اللامركزي تفوق بكثير عيوبه، ولهذا السبب فإن الاتجاه السائد في معظم دول العالم هو الأخذ بنظام اللامركزية، لأنه النظام الذي يتلاءم حقيقة مع تطوّر العلوم الاجتماعية والإنسانية، ومع مفاهيم الديمقراطية التي تجعل الشعب مصدر السلطة، ولأنه النظام الذي يمكّن سكان الوحدات المحلية ذات الشخصية الاعتبارية من تلبية احتياجاتهم بأنفسهم، ويتجاوب مع تطوّر المهام التي تقوم بها الدولة، واتساعها، وتعقدها، وتنوّعها، والدور الحديث الذي تضطلع به.^{٢٨١}

أولاً- مزايا اللامركزية الإدارية:

أ- الأخذ باللامركزية الإدارية ضرورة يفرضها الدور الحديث للدولة:

أضحى الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية في وقتنا الحاضر ضرورة من الضرورات التي فرضت نفسها، بسبب ما ينجم عن تطبيقها من مزايا إدارية، وسياسية، واجتماعية، وإنسانية.^{٢٨١}

وبعد أن كانت وظائف الدولة الحارسة تقتصر على الخدمات العامة التقليدية التي تمثلت بشؤون الدفاع ضد الاعتداء الخارجي، وحفظ الأمن الداخلي، وتحقيق العدالة بين الأفراد، ولم تكن تفكر بالتدخل في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، ولكن وجدت الدولة نفسها مضطرة إلى التدخل في النشاط الاقتصادي، وتحت تأثير مفاهيم العدالة الاقتصادية والاجتماعية، وانتقلت الدولة من مفهوم الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، وأخذت تتدخل بإقامة التوازن الاجتماعي، والعدالة الاجتماعية والاقتصادية، لتصبح بعد ذلك دولة الرفاه *Welfare state* التي يقع على عاتقها تحقيق الرفاه والتقدم، والرخاء، نتيجة التوسع الهائل لميادين النشاط التدخلّي للدولة، كما وجدت نفسها من جديد عاجزة على النهوض بجميع مسؤولياتها، وغدا من الضروري التخفيف عن كاهلها،

^{٢٨٠} - د. السيد محمد مدني- المرجع السابق- ص ٤٤.

^{٢٨١} - د. هشام خليل عثمان- المرجع السابق- ص ٧٢.

وكان هذا بتبني النظام اللامركزي الذي يمنح الوحدات المحلية والسكان المحليين حق إدارة شؤونهم وتسيير مرافقهم المحلية بأنفسهم.^{٢٨٢}

ب- تخفيف الضغط عن عائق السلطة المركزية:

بعد أن أضحت مهمات الدولة تفوق كل تصور، وأصبح من المتعذر على السلطة المركزية أن تنهض بها في العاصمة، بات الأخذ بنظام اللامركزية أمراً لازماً كونه يخفف كثيراً عن عائق السلطة المركزية التي عليها أن تنصرف للقضايا ذات الطابع القومي، وكان هذا عن طريق نقل جانب من النشاط الإداري إلى الوحدات المحلية التي منحها المشرع الشخصية الاعتبارية لتباشر جزءاً من النشاط الإداري على وجه الاستقلال مع خضوعها إلى رقابة السلطة المركزية، أي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية المستقلة، وضرورة تمكين الوحدات المحلية من إدارة شؤونها، وتسيير مرافقها العامة المحلية، الأمر الذي يوفر على أبنائها الوقت، والجهد، والمال، والبعد عن البيروقراطية، والروتين.^{٢٨٣}

وهذه هي إحدى المزايا الإدارية المهمة لنظام اللامركزية الإدارية التي ترتب عليها العديد من المزايا الإدارية التي يمكن أن نجملها في الآتي:

- اللامركزية الإدارية تحقق حسن سير المرافق العامة، وتقضي على التعقيدات الإدارية.
- تؤمن السرعة والمرونة والبهت في الأعمال، وحل المشكلات، وتلافي الأخطاء، وتداركها.
- تجعل القرارات أكثر فاعلية وكفاءة على مستوى الوحدات المحلية نتيجة توافر المعلومات والمعطيات لدى المسؤولين المحليين.
- تسهل عملية الاتصال، وتأمين فاعليتها في التنظيم الإداري المحلي، مما يجعل الاتصالات تتم بصورة مباشرة من دون تعقيدات بيروقراطية روتينية.

^{٢٨٢} - د. السيد ناجي - المرجع السابق - ص ١٢١.
^{٢٨٣} - عزت حافظ الأيوبي - المرجع السابق - ص ٣٣.

- تأمين التنسيق بين مختلف الوحدات الإدارية المحلية على مستوى أداء الخدمات المحلية، من خلال الإدارات المشتركة، والتعاون المشترك بين الأقاليم المتجاورة جغرافياً.
- تخفيف الضغط عن عاتق القيادات المركزية في السلطة المركزية، وتقييم الأشخاص الذين يشكلون صلة الوصل بين السلطة المركزية والمحلية، كالمحافظين، على أساس الانجازات التي يحققونها، وليس وفق الطريقة التي يتبعونها في العمل.
- يتم من خلال اللامركزية تنمية القدرات والمهارات القيادية لدى المسؤولين المحليين، ويتم التدريب على تحمل المسؤولية، والإعداد لتولي المناصب القيادية.

ج- الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية وسيلة مهمة لتطوير التنظيمات الإدارية:

لا يخفى اهتمام المشرع كما ظهر في القانون السوري بضرورة إيجاد وحدات إدارية قادرة على النهوض بخدمات المجتمع المحلي، بكفاءة وفعالية، وهذا ينسجم وضرورات الإصلاح الإداري، والسير بخطى التنمية الشاملة المستدامة والمتوازنة، فأعضاء المجالس المحلية، والمكاتب التنفيذية، أقدر من غيرهم، مع أبناء الوحدة المحلية، على معرفة حاجات مجتمعهم المحلي ومتطلباته، ونهيم مصلحة في تأمين حسن سير المرافق المحلية، وضمان سيرها بالنظام، وهذا من شأنه تطوير التنظيم الإداري اللامركزي، لأن النظام اللامركزي يقتضي تنوع أساليب النشاط الإداري بقدر تنوع الحاجات المحلية، والرفقية، وتعدد الحاجات العامة، وتنوعها، وهذا كله يتطلب تلبيتها بوسائل وأساليب فنية تختلف عن تلك التي تتبع في النظام المركزي. أو بمعنى آخر، هذا يقتضي إخراجها من وحدة الأسلوب الإداري المركزي، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى أن نظام اللامركزية الإدارية هو الأقدر على معرفة الحاجات المحلية، ومواجهة الأزمات، وتحقيق أكبر قدر من العدالة في توزيع الضرائب.

والأهم من ذلك أن نظام اللامركزية الإدارية المحلية لا يتعارض مع مبدأ وحدة الجهاز الإداري في الدولة، وهو لا يهدد وجود الدولة السياسي والقانوني، إذ إن نظام اللامركزية الإدارية ينصرف فقط إلى ممارسة الوظيفة الإدارية، والوحدات الإدارية المحلية لا تتمتع باستقلال مطلق أو تام في مواجهة السلطة

المركزية، بل تبقى خاضعة إلى رقابة السلطة المركزية بهدف ضمان الحفاظ على وحدة النظام الإداري، وحماية المصالح القومية، وفي الوقت الذي لا تهدد فيه استقلال الوحدات المحلية.

د- اللامركزية ضرورة ديمقراطية:

يعدّ نظام اللامركزية المحلية، أو الإقليمية، استجابة حقيقية لمبدأ الحرية السياسية، وحق الشعوب في حكم نفسها بنفسها وفقاً للمبادئ الديمقراطية، فنظام الديمقراطية من شأنه أن يؤدي إلى مشاركة السكان المحليين في إدارة شؤونهم المحلية، كما يباشر الشعب شؤونه السياسية في الديمقراطية السياسية، وهو يحقق أيضاً "ديمقراطية الإدارة"، فيكون الأخذ باللامركزية خير وسيلة لتربية النخبين وأعضاء المجالس المحلية وغيرهم، التربية السياسية الصحيحة، وتعلمهم كيفية ممارسة الديمقراطية الحقيقية، ومن نتائج ذلك:

- ١- اتباع أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية.
- ٢- تدريب النخبين على ممارسة حقوقهم السياسية.
- ٣- تدريب أعضاء الهيئات المحلية على كيفية ممارسة الرقابة على أجهزة الإدارة على المستوى المحلي. وكذلك التدريب على ممارستها على المستوى الوطني (في المجالس النيابية) عندما يكتب لهم الاشتراك في هذه المجالس، من خلال حيازتهم لثقة السكان المحليين، واحترامهم. ولهذه الأسباب بمجملها تعدّ اللامركزية الإدارية تطبيقاً حقيقياً للديمقراطية على المستوى المحلي قبل الانتقال إلى مواقع العمل القومي في المجالس النيابية.

هـ- اللامركزية ضرورة اجتماعية وإنسانية:

تساعد اللامركزية الإدارية المحلية على تنمية الشعور بالمسؤولية الاجتماعية الوطنية لدى السكان المحليين، ففي هذا النظام^{٢٨٤} ١- يكون المواطن أكثر إدراكاً لمسؤولياته وواجباته المتصلة بالحاجات المحلية، وحل المشكلات المحلية، وتحقّقه بعض الأعباء في سبيل رفاهيته، ورفاهية مجتمعه المحلي.

^{٢٨٤} - د. علي الشريف: "الإدارة العامة المعاصرة"، الدار الجامعية - دمام ١٩٨٨ - ص ٣٨٤.

٢- اللامركزية تجعل المواطن يسهم في تنفيذ المشروعات في وحدته المحلية، وما يصاحب ذلك من شعور ورغبة جادة ومخالصة في الحفاظ على المنشآت والمشروعات وصيانتها، كونها من صنعها، أو صنعهم، وتندرج بالنفع العام عليهم.

٣- وعلى الصعيد الإنساني تجعل العاملين والموظفين والمتعاملين معهم، مخلصين في أداء أعمالهم، ويشعرون بأهميتهم، وأهمية دورهم على الصعيد المحلي التنافسي مع المحليات الأخرى، وكذلك قدرتهم على تحمل مسؤولية البت، واتخاذ القرار، وممارسة حرية التصرف بشكل ديمقراطي مشترك بين الجهات المعنية في الوحدة المحلية.

٤- وهذا الشعور بالمسؤولية يولد الرضا بالسلطة على المستوى المحلي، ويشكل جسراً في مساعدتها وإنجاحها في تحقيق مهماتها.

ثانياً- الانتقادات الموجهة إلى اللامركزية الإدارية:

في الواقع رغم كل المزايا التي أتينا على ذكرها بشأن اللامركزية الإدارية المحلية، هناك من وجه سهام نقده لها على فرض أن هناك عدداً من نقاط الضعف المرتبطة بهذا الأسلوب، منها:

١- اللامركزية الإدارية تمس الوحدة القانونية والسياسية والإدارية للدولة، بالنظر لقيامها على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، سواء المحلية منها أو الإقليمية، ما قد يكون سبباً في تمزيق وحدة السلطة العامة داخل الدولة.

٢- هناك من يرى أن اللامركزية قد تستدعي الوحدات المحلية لتغليب المصالح المحلية على المصالح القومية. وفي هذا قد تسبب بعض النزاعات بينها وبين الإدارة المركزية، أو بين بعضها والبعض الآخر. وقد تسبب مشكلات في الاتصال بين المستوى المركزي والمحلي، ما قد يعرض وحدة السلطة إلى الضعف، وضعف التنسيق على النطاق القومي.

٣- وجود الميل لدى الهيئات المحلية لتنفيذ مشروعات برفقة على المستوى المحلي، بغرض الدعاية المحلية.

٤- لا تقدم اللامركزية الإدارية أفضل الصيغ الإدارية من أجل إدارة سليمة، وهي من الأساليب الإدارية المشكوك بنجاحها، لأن الإدارة الحديثة تتطلب

خبرة وكفافية فيمن يتولون شؤونها، والعناصر المنتخبة قد لا تكون على قدر من المستوى الفني، والانتخاب بحد ذاته في تشكيل الهيئات المحلية لا يؤدي إلى اختيار ذوي الكفاءة والمقدرة لتولي الوظائف الإدارية على المستوى المحلي، وهذا الأمر يجعل الهيئات المحلية تفتقر إلى الخبرة والدراية في إدارة المرافق والمشروعات العامة، بالمقارنة مع الخبرات والكفاءات التي تتوفر في الإدارة المركزية.

٥- لا يمكن للوحدات المحلية تحقيق الأهداف المرجوة من وجودها من دون موارد مالية كافية، وهي بذلك تحتاج إلى نفقات كبيرة تتحملها خزانة الدولة، ما يجعل الوحدات المحلية في حالة أشبه بالتبعية إلى السلطة المركزية، وتفقد بذلك الاستقلال الذي هو أهم مقوماتها، فضلاً عن أن الهيئات المحلية تميل إلى الإسراف في المسائل المالية تحت ضغط المؤثرات الانتخابية.

الرد على هذا الانتقادات:

١- إن ما قيل بشأن الإسراف المالي يمكن تداركه عن طريق إحكام رقابة السلطة المركزية على الأمور المالية للوحدات المحلية، علماً أن هذا النقد يقع في جانب الإدارة المحلية كما يقع في جانب الإدارة المركزية.

٢- أما بخصوص ما تحتاجه الوحدات المحلية من نفقات باهظة، فالرد هو أن معظم نفقات الهيئات المحلية تحصل عليها من الضرائب والرسوم التي تفرضها على سكان الوحدة المحلية، فضلاً عن أن القانون حدد الموارد المالية للوحدات المحلية، مع مرونة في الإيرادات، شريطة عدم إرهاق المكلف المحلي، وأن الوحدات المحلية تحصل على ما ينقصها من خزانة الدولة، والمشكلة الحقيقية تتعلق بالتوزيع العادل للدخل القومي، أكثر مما تتعلق بضعف الإمكانيات المادية لدى الهيئات المحلية، أو الإسراف المالي على المستوى المحلي.

٣- كما أن حصول الهيئات المحلية على قسط من احتياجاتها المالية من ميزانية الدولة يحقق العدالة في تقديم الخدمات العامة، وإنشاء المشروعات العامة بين الوحدات المحلية، وخاصة المتجاورة جغرافياً منها.

٤ - ليس من شأن اللامركزية المساس بالوحدة القانونية والسياسية والإدارية للدولة نظراً لأنها تختلف عن اللامركزية السياسية، فهي تنصرف إلى توزيع الوظيفة الإدارية وحدها دون سواها من الوظائف التشريعية والقضائية. ومن جهة أخرى، فإن ممارسة الوظيفة الإدارية من قبل الوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية المعنوية يخضع إلى رقابة السلطة المركزية التي لها حق الرقابة والإشراف على الهيئات المحلية وعلى أعمالها، عن طريق الرقابة الإدارية.

٥ - ويرى أنصار اللامركزية أن نقص الكفاءة والخبرة لدى العنصر المنتخب في الوحدات المحلية يمكن تلافيه وتداركه عن طريق الاستعانة بأهل الخبرة والاختصاص، وتزويد المجالس بتعيين بعض العناصر الفنية أو المتخصصة في الهيئات المحلية، شريطة ألا يتجاوز عدد المعيّنين عدد الأعضاء المنتخبين، حتى لا يكون هناك أي إخلال بالمبدأ الديمقراطي على المستوى المحلي.

وخلاصة القول، وبعد استعراضنا للمبادئ الأساسية لتنظيم الإداري المركزي واللامركزي في الدولة، يبدو من الواضح الأولى صعوبة الجزم بأن الدول تأخذ بأسلوب واحد في تنظيم أجهزتها الإدارية، وفي مباشرة الوظيفة الإدارية، وهي تأخذ في الواقع بكلا الأسلوبين المركزي واللامركزي، وذلك حسب ظروف كل دولة من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ومن استعراضنا لمزايا ومساوئ كل أسلوب يتبين لنا أيضاً أنه لا يمكن الأخذ بأسلوب واحد وإهمال الأسلوب الآخر، وأنه مع تطور وظائف الدولة ومهماتها، وتعزيز المفهوم الديمقراطي والمفاهيم السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فإن الدول تلجأ إلى الاستفادة من حسنات كل من هذين الأسلوبين في تنظيمها الإداري، وتسيير كل مرفق من مرافق الدولة وفقاً للأسلوب الذي تراه أكثر ملاءمة، فعلى سبيل المثال، لا يمكن للدول اعتماد الأسلوب اللامركزي في إدارة مرفق الدفاع والأمن العام، والعدل، والدبلوماسية في الدولة الموحدة البسيطة، حيث إن إدارة مثل هذه المرافق تهم الدولة بأسرها، والأمر كذلك فيما يتعلق بالمرافق العامة القومية التي تهم الصالح القومي.

وفيما يتعلق بإدارة الشؤون المحلية نرى أن أغلب الدول، بل معظمها، تأخذ بالأسلوب اللامركزي، فتلصق قوانينها على إنشاء الأشخاص اللامركزية المحلية، وتحدد اختصاصاتهم، وآلية انتخابهم، وتبين مدى استقلال الأشخاص المحلية، مع خضوعها إلى الرقابة بغية الحفاظ على وحدة الدولة، وهذا يعني أن التوجه العام يزداد نحو تبني مبدأ المشاركة في إدارة الشؤون العامة، والإيمان بفاعلية اللامركزية المحلية، وبالتالي الاتجاه نحو توسيع الصلاحيات والاختصاصات التي تمارسها الأشخاص اللامركزية المحلية، والابتعاد قدر الإمكان عن التعقيد الحكومي الذي تتسم به الإدارة الحكومية التي تتبع السلطة المركزية.

والشيء الأساسي في نجاح الإدارة المحلية يبقى رهناً بقناعة المواطنين بأهميتها، وفائدتها، ومشاركتهم العفوية في ممارسة الشؤون المحلية لإنجاح الإدارة المحلية التي هي إدارتهم أولاً وقبل كل شيء.



الباب الثالث
التنظيم الإداري في
الجمهورية العربية السورية



يبدو أن بنية الدولة السورية استندت منذ الاستقلال الوطني عام ١٩٤٥ حتى قيام ثورة الثامن من آذار ١٩٦٣ على مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه التقليدي، حيث عرفت سورية أشكالاً عدة من أنظمة الحكم، منها البرلماني والرئاسي.

وقد كان نظام الحكم برلمانياً وفقاً لدستور عام ١٩٥٠ القائم على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ثم رئاسياً بمقتضى أحكام الدستور الصادر بتاريخ ١٩٥٣/٧/١١ حتى ١٩٥٤/٥/٢٥، حيث لم يقدر للهيئات المنشأة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات أن تتعاون فيما بينها. وكان نظام الحكم برلمانياً في ظل الجمهورية العربية المتحدة التي قاست بين مصر وسورية منذ ١٩٥٨/٢/٢٢ حتى ١٩٦١/٩/٢٨.

ومع ثورة الثامن من آذار لعام ١٩٦٣، وفي ظل دساتير البعث، شهدت سورية صيغاً مختلفة للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تم تبني مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه الغربي التقليدي، وتم تبني التفرقة بين الوظيفتين السياسية والإدارية، فالوظيفة السياسية ينهض بها حزب البعث العربي الاشتراكي، ورئيس الجمهورية، ومجلس الشعب. وصلاحيات رئيس الجمهورية لا تقتصر على الميدان التنفيذي، بل تمتد لتشمل المشاركة في الوظيفة التشريعية ضمن قيود معينة، بإصداره المراسيم التشريعية، كما يملك الحق في حل مجلس الشعب، وتعيين وإقالة الوزراء.

ويتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، أي تحديد الإطار القانوني والمالي، أما الوظيفة الإدارية فينهض بها مجلس الوزراء، الذي يمثل "الهيئة التنفيذية الإدارية العليا للدولة".

وعلى هذا الأساس سوف نتناول بالدراسة أشخاص السلطة الإدارية المركزية التي تتكون في الجمهورية العربية السورية وفقاً لدستور عام ٢٠١٢، من رئيس الجمهورية، ومن النائب أو النواب الذين يقوم الرئيس بتعيينهم.^{٢٨٥} ثم مجلس الوزراء الذي يتكون من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء.^{٢٨٦} كما يمثل المحافظون السلطة المركزية في المحافظات.

^{٢٨٥} - المادة (٩١) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٨٦} - المادة (١١٨) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.



الفصل الأول

الإدارة المركزية وأشخاصها

L'administration Centrale



يبين دستور أي دولة من الدول طبيعة نظام الحكم فيها، وفيما إذا كان نظاماً رئاسياً، أو برلمانياً، أو مختلطاً... كما يبين شكل السلطات العامة، واختصاصاتها، وصلاحياتها.

ويعدّ مبدأ الفصل بين السلطات من ركائز الحكم الأساسية التي تحرص الدول على تضمينها دستورها بما يؤدي إلى تقسيم الوظائف المختلفة للدولة على هيئات مستقلة، فتكون هناك سلطة تشريعية تتولى سن القوانين، وسلطة قضائية تتولى تطبيق القوانين التي جرى سنّها على المنازعات التي تنشأ، وسلطة تنفيذية تؤمن وضع القانون، وما انتهى إليه القضاء من أحكام، موضع التنفيذ. وقد جاء النص في الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على هذه السلطات الثلاثة.

وداخل السلطة التنفيذية ذاتها لا بد من توزيع الاختصاصات على مختلف الهيئات الإدارية وفقاً للنصوص القانونية.

وسوف ندرس أشخاص السلطة المركزية مبينين الوضع القانوني لهم، والاختصاصات التي يمارسونها من وجهة نظر القانون الإداري، وذلك بدراسة الأحكام المتعلقة برئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، ورئيس مجلس الوزراء، والوزراء، ونواب الوزراء، والمحافظون.

وينقسم هذا الفصل إلى المباحث الآتية:

المبحث الأول: رئيس الجمهورية.

المبحث الثاني: مجلس الوزراء.

المبحث الثالث: رئيس مجلس الوزراء.

المبحث الرابع: الوزراء.

المبحث الخامس: المحافظون.



المبحث الأول

رئيس الجمهورية

Le Président de la République

عرفت سورية فيما يتعلق بالوضع الدستوري والقانوني لرئيس الدولة صيغاً مختلفة لرئاسة الدولة، ففي عام ١٩٢٠ كان الحكم ملكياً حتى ١٩٢٢، بعد ذلك كان الانتداب الفرنسي على سورية.

وبعد الاستقلال أخذت تسمية رئيس السلطة التنفيذية اسم رئيس الدولة، وبعد ثورة الثامن من آذار ١٩٦٣ سمي رئيس الدولة باسم رئيس المجلس الوطني لقيادة الثورة حتى ١٩٦٦/٢/٢٣، حيث أطلق عليه اسم رئيس الدولة. وفي ظلّ دستور ١٩٧٣ جاء النص على أن الجمهورية العربية السورية دولة ديمقراطية شعبية اشتراكية، ونظام الحكم في القطر العربي السوري نظام جمهوري. ومن ثم فقد استقرت تسمية رئيس السلطة التنفيذية باسم رئيس الجمهورية.

وفي ظلّ الدستور النافذ الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٧ أضحى تسمية رئيس الجمهورية على أنه رئيس دولة ديمقراطية ذات سيادة تامة،^{٢٨٧} غير قابلة للتجزئة، ولا يجوز التنازل عن أي جزء من أراضيها، ونظام الحكم فيها نظام جمهوري. ويمارس رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب، ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور.^{٢٨٨}

^{٢٨٧} - تم الاستفتاء على الدستور السوري النافذ بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٦ ونال تأييد (٨٩,٤) % من أصوات المقيدين. وفي فرنسا جاء النص في المادة (١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على أن: "فرنسا جمهورية علمانية ديمقراطية اجتماعية غير قابلة للتجزئة، تكفل مساواة جميع المواطنين أمام القانون من دون تمييز يقوم على الأصل أو العرق أو الدين، وتحترم جميع المعتقدات، وتنظيمها لا مركزي. ويضمن القانون المساواة بين الرجال والنساء في تقلد الوظائف الانتخابية، والوظائف الانتخابية، وكذلك المسؤوليات المهنية والاجتماعية".

^{٢٨٨} - حول رئيس الجمهورية الفرنسية انظر مثلاً:

J. Massot: Chef de l'Etat et chef du gouvernement. Dyarchie et hiérarchie. Doc. Free. 1993.

J. Massot: Le président de la République en France. Doc. Free. 1977.

F. de Baccque: Qui gouverne la France? Essai sur la repartition du pouvoir entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement. PUF (Droit d'aujourd'hui). 1976

L. Hamon: Une république présidentielle. Bordas. 1975.

F. de Baccque: La présidence de la République. Doc. Free. 1958.

المطلب الأول

الوضع الدستوري

لرئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية العربية السورية بمقتضى أحكام الدستور السوري النافذ بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠١٢، هو رئيس لدولة ديمقراطية ذات سيادة تامة غير قابلة للتجزئة، ولا يجوز التنازل عن أي جزء من أراضيها.^{٢٨٩}

وحيث إن نظام الحكم في الدولة بمقتضى الدستور هو نظام جمهوري،^{٢٩٠} نستطيع القول إن الرئيس في نظام الحكم الجمهوري يتولى الرئاسة بطريقة الانتخاب من الشعب مباشرة.^{٢٩١}

ويحدد الدستور في كل دولة الوضع الدستوري والقانوني لرئيس الدولة، من حيث الترشيح، والانتخاب، والواجبات، والصلاحيات، والاختصاصات والامتيازات.

ودراسة هذه الموضوعات تشكل في الواقع الميدان الخصب والأساس للقانون الدستوري، إلا أنه وفي إطار دراستنا للقانون الإداري، وحيث إنه بمقتضى المادة (٨٣) من الدستور: "يمارس رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور"، فإن دراستنا للأحكام المتعلقة برئيس الجمهورية، وفي نطاق ممارسته للسلطة التنفيذية نيابة عن الشعب، سيتم التركيز فيها على الاختصاصات الإدارية التي يمارسها رئيس الجمهورية بحكم كونه رئيس السلطة التنفيذية.

ونظراً لكونه يشارك أيضاً في الوظيفة التشريعية عن طريق إصدار المراسيم التشريعية، ونظراً لعلاقته مع البرلمان (مجلس الشعب)، والقضاء، والأمة (بطريق الاستفتاء)، فإننا سنتناول هذه الموضوعات من وجهة نظر القانون الإداري للوقوف عند الوضع القانوني لأعمال رئيس الجمهورية، ومعرفة

^{٢٨٩} - المادة (١) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٩٠} - المادة (٢) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٩١} - قد يتم الاختيار من قبل البرلمان كما هي الحال في لبنان، وتركيا، وفي فرنسا قبل عام ١٩٦٢. أما في النظام الملكي فيتولى رئيس الدولة (الملك) الحكم، بطريقة الوراثة.

مدى اتسام الأداة القانونية التي يستخدمها رئيس الجمهورية في ممارسة صلاحياته واختصاصاته مع مبدأ المشروعية القانونية الذي يعني خضوع الأعمال والتصرفات القانونية كلها في الدولة إلى مبدأ سيادة القانون.

أولاً- الترشيح وشروطه:

أ- شروط الترشيح:

نص الدستور على أنه يُشترط في المرشح إلى منصب رئيس الجمهورية الشروط الآتية:^{٢١٢}

- ١- أن يكون متماً الأربعين من عمره.
- ٢- أن يكون متمتعاً بالجنسية العربية السورية بالولادة، من أبوين متمتعين بالجنسية العربية السورية بالولادة.
- ٣- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وغير محكوم بجرم شائن، ولو رد إليه اعتباره.
- ٤- ألا يكون متزوجاً من غير سورية.
- ٥- أن يكون مقيماً في الجمهورية العربية السورية مدة لا تقل عن عشر سنوات إقامة دائمة متصلة عند تقديم طلب الترشيح.

ب- طلب الترشيح:

- يكون الترشيح إلى منصب رئيس الجمهورية على الشكل الآتي:^{٢١٣}
- قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم، وفي مدة لا تقل عن ستين يوماً ولا تزيد عن تسعين يوماً، يدعو رئيس مجلس الشعب لانتخاب رئيس الجمهورية.
 - يقوم المرشحون بتقديم طلبات ترشيحهم إلى المحكمة الدستورية العليا، وذلك خلال مدة عشرة أيام من تاريخ إعلان الدعوة إلى انتخاب الرئيس.
 - تسجل طلبات الترشيح في سجل خاص لدى المحكمة.
 - لا يقبل طلب الترشيح إلا إذا كان طالب الترشيح قد حصل على تأييد خطي لترشيحه من خمسة وثلاثين عضواً من أعضاء مجلس الشعب البالغ

^{٢١٢} - المادة (٨٤) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢١٣} - المادة (٨٥) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

عدددهم (٢٥٠) عضواً. ولا يجوز لعضو مجلس الشعب أن يمنح تأييده إلا لمرشح واحد.

• تقوم المحكمة الدستورية العليا بفحص طلبات المرشحين، وتؤكد من سلامتها الدستورية، والقانونية، وتثبت في الطلبات خلال خمسة أيام تلي المدة المحددة لتسجيلها.

• إن الشروط المطلوبة في الترشيح يجب أن تتوافر في أكثر من مرشح، وإذا لم تتوافر الشروط المطلوبة للترشيح سوى في مرشح واحد خلال المهلة المحددة، يجب على رئيس مجلس الشعب الدعوة إلى فتح باب الترشيح مجدداً، وفق الشروط المذكورة ذاتها.

ج- آلية الانتخاب والفوز:

ينتخب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة^{٢٦٤} ويعدّ فائزاً بمنصب رئيس الجمهورية المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للذين شاركوا في الانتخابات.

وإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب خلال أسبوعين، بين المرشحين الاثنين اللذين حصلا على أكبر عدد من أصوات الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم.

وهذه الطريقة في انتخاب رئيس الجمهورية قريبة الشبه من الطريقة التي يتم فيها انتخاب الرئيس الفرنسي.^{٢٦٥}

^{٢٦٤} - المادة (٨٦) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٦٥} - بنيت المادة (٧) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ الأحكام المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية على النحو الآتي:

Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, le quatorzième jour suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour.

Le scrutin est ouvert sur convocation du Gouvernement.

L'élection du nouveau Président a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice.

En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont

د- نتائج الانتخاب والنظر في الطعون:

تعلن نتائج الانتخاب من قبل رئيس مجلس الشعب. وتختص المحكمة الدستورية العليا بالنظر في الطعون الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية.^{٢١٦} وتقدم الطعون من قبل المرشح خلال ثلاثة أيام تبدأ من تاريخ إعلان النتائج. وتبت المحكمة الدستورية العليا في الطعون بأحكام مبرمة خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون.

provisoirement exercées par le président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement.

En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

Si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des présentations de candidatures, une des personnes ayant, moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate décède ou se trouve empêchée, le Conseil constitutionnel peut décider de reporter l'élection.

Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel prononce le report de l'élection.

En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, le Conseil constitutionnel déclare qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour.

Dans tous les cas, le Conseil constitutionnel est saisi dans les conditions fixées au deuxième alinéa de l'article 61 ci-dessous ou dans celles déterminées pour la présentation d'un candidat par la loi organique prévue à l'article 6 ci-dessus.

Le Conseil constitutionnel peut proroger les délais prévus aux troisième et cinquième alinéas sans que le scrutin puisse avoir lieu plus de trente-cinq jours après la date de la décision du Conseil constitutionnel. Si l'application des dispositions du présent alinéa a eu pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à 31 mars 2011 4

l'expiration des pouvoirs du Président en exercice, celui-ci demeure en fonction jusqu'à la proclamation de son successeur.

Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur.

^{٢١٦} - المادة (١/٨٩) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

ثانياً- صيغة القسم ومدة الولاية:

أ- صيغة القسم:

يؤدي رئيس الجمهورية أمام مجلس الشعب قبل أن يباشر مهمات منصبه القسم الدستوري الوارد في المادة (٧) من الدستور، ويكون القسم الدستوري على النحو الآتي: "اقسم بالله العظيم أن أحترم دستور البلاد، وقوانينها، ونظامها الجمهوري، وأن أرعى مصالح الشعب وحرياته، وأحافظ على سيادة الوطن واستقلاله وحريته، والدفاع عن سلامة أرضه، وأن أعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية، ووحدة الأمة العربية".^{٢١٧}

ب- مدة الولاية:

يُنتخب رئيس الجمهورية لمدة سبعة أعوام ميلادية تبدأ من تاريخ انتهاء ولاية الرئيس القائم.^{٢١٨} ولا يجوز إعادة انتخاب الرئيس إلا لولاية واحدة تالية. وبموجب المادة (٨٧) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ إذا خُلّ مجلس الشعب خلال الفترة المحددة لانتخاب رئيس جمهورية جديد، فإن رئيس الجمهورية القائم يستمر بممارسة مهماته إلى ما بعد انتخاب المجلس الجديد، وانعقاده، ولكن على أن ينتخب الرئيس الجديد خلال تسعين يوماً تلي تاريخ انعقاد هذا المجلس.

من جهة أخرى إذا انتهت ولاية رئيس الجمهورية ولم يتم انتخاب رئيس جديد، فإن رئيس الجمهورية القائم يستمر بممارسة مهماته حتى انتخاب الرئيس الجديد.^{٢١٩}

ثالثاً- غياب رئيس الجمهورية عن أداء مهماته:

إذا قام مانع مؤقت يحول دون متابعة رئيس الجمهورية ممارسة مهماته، أناب عنه نائب رئيس الجمهورية.

^{٢١٧} - المادة (٧) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢١٨} - المادة (٨٨) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢١٩} - بيئت المادة (٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ مدة ولاية رئيس الجمهورية الفرنسية على النحو الآتي:

Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. 31 mars 2014 3

Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique

وفي حال شغور منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن أداء مهامه، يتولاها مؤقتاً النائب الأول لرئيس الجمهورية لمدة لا تزيد عن تسعين يوماً من تاريخ شغور المنصب، على أن يتم خلالها إجراء انتخابات رئاسية جديدة.^{٢٠٠}

أما في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية وليس له نائب، فهنا يتولى مهامه مؤقتاً رئيس مجلس الوزراء لمدة لا تزيد عن تسعين يوماً من تاريخ شغور منصب رئيس الجمهورية، على أن يتم خلالها إجراء انتخابات رئاسية جديدة.

وإذا قدم رئيس الجمهورية استقالته من منصبه، وجه كتاب الاستقالة إلى مجلس الشعب.

رابعاً- مسؤولية رئيس الجمهورية:

بموجب المادة (١١٧) من الدستور رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه، إلا في حالة الخيانة العظمى. ويكون طلب اتهام الرئيس بقرار من مجلس الشعب، بتصويت علني، وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس في جلسة خاصة سرية، وذلك بناءً على اقتراح ثلث أعضاء المجلس على الأقل. وتجري محاكمته أمام المحكمة الدستورية العليا.

^{٢٠٠} - المادة (٩٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

المطلب الثاني

اختصاصات رئيس الجمهورية

يتولى رئيس الجمهورية العربية السورية اختصاصات عدة، منها ما يتعلق بالسلطة التنفيذية، وأخرى من طبيعة دستورية (غير إدارية)، بالإضافة إلى الاختصاصات الإدارية بطبيعة الحال.

أولاً- ممارسة السلطة التنفيذية:

يمارس رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور.^{٢٠١} وبهذا يكون الدستور قد خصّ رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، بممارسة السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب، ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور.^{٢٠٢}

ولكن إذا كان رئيس الجمهورية منتخباً من الشعب، بينما مجلس الوزراء يعيّن من قبل رئيس الجمهورية، فكيف تكون المشاركة؟ تكون المشاركة من خلال عدم تفرد رئيس الجمهورية في اتخاذ القرار المتعلق بالاختصاصات التي يمارسها في مجال الإدارة. أما الاختصاصات التي يمارسها في مجال الحكم، وخصّه بها الدستور، فيمارسها منفرداً ضمن الحدود الدستورية.

ووفقاً لنصوص الدستور السوري يمارس رئيس الجمهورية اختصاصات عدة نصّ عليها الدستور في المجالات الدستورية، والسياسية، والدبلوماسية، والإدارية، والقضائية، وهو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة، ويشارك في الوظيفة التشريعية، وله صلاحيات واسعة في الظروف الاستثنائية. وحيث إن دراسة هذه الاختصاصات تشكّل المجال الخصيب للقانون الدستوري، فإن دراستنا لاختصاصات رئيس الجمهورية من نظر القانون الإداري تقتصر على الاختصاصات الإدارية.

^{٢٠١} - المادة (٨٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٠٢} - المادتان (٤٩) و (٨٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

ومع ذلك منبئين بإيجاز الاختصاصات الدستورية (غير الإدارية) لرئيس الجمهورية، ثم نتناول بالتفصيل الاختصاصات الإدارية.

ثانياً- الاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية (غير الإدارية):

بيّنت أحكام الدستور السوري لعام ٢٠١٢ الوضع الدستوري لرئيس الجمهورية والاختصاصات المتعددة التي يمارسها.^{٢٠٣} والاختصاصات الدستورية التي يمارسها رئيس الجمهورية بموجب الدستور متعددة ومتنوعة، ومن أهمها:

١- السهر على احترام الدستور، والسير المنتظم للسلطات العامة، وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة.^{٢٠٤}

٢- يتولّى رئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، وتسمية الوزراء، ونوابهم، وقبول استقالتهم، وإعفائهم من مناصبهم.^{٢٠٥}

٣- يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برنامجه السياسية العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها.^{٢٠٦}

٤- يعلن رئيس الجمهورية الحرب والتعبئة العامة ويعقد الصلح بعد موافقة مجلس الشعب.^{٢٠٧} كما يعلن حالة الطوارئ ويلغيها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء المنعقد برنامجه، وبأكثرية ثلثي أعضائه، على أن يعرض

^{٢٠٣} - المواد من (٨٣) إلى (١١٧) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٠٤} - المادة (٩٦) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

ويمارس رئيس الجمهورية الفرنسية هذه الصلاحية بموجب المادة (٥) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ التي جاء فيها:

Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État.

^{٢٠٥} - المادة (٩٧) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

جاء النص في المادة (٨) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على الآتي:

Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.

Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

^{٢٠٦} - المادة (٩٨) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٠٧} - المادة (١٠٢) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

على مجلس الشعب في أول اجتماع له، ويبين القانون الأحكام الخاصة بذلك.^{٢٠٨}

٥- وفي إطار العلاقة بالسلطة التشريعية يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب، ويحق له الاعتراض عليها بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها مجلس الشعب ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه، أصدرها رئيس الجمهورية.^{٢٠٩} ورئيس الجمهورية أن يخاطب مجلس الشعب برسائل، وله أن يبذل بيانات أمامه.^{٢١٠} كما يملك الحق في حل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه. وفي هذه الحالة تجري الانتخابات لمجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل، على أنه لا يجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة لمسبب واحد.^{٢١١}

^{٢٠٨} - المادة (١٠٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٠٩} - المادة (١٠١) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢١٠} - المادة (١٠٠) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. يمارس رئيس الجمهورية الفرنسية هذه الصلاحية بموجب المادة (١٠) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ التي جاء فيها:

Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée.

Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée.

^{٢١١} - المادة (١١٠) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

نصت المادة (١٨) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على الآتي:

Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat.

Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote.

Hors session, les assemblées parlementaires sont réunies spécialement à cet effet.

^{٢١٢} - المادة (١١١) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

جاء النص في المادة (١٢) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على الآتي:

Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.

Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette réunion a lieu en dehors de la période prévue pour la session ordinaire, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours.

Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections.

ولرئيس الجمهورية أن يعيد مشروعات القوانين، ويحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها.^{٢١١}

٦- يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو في أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلًا. وقد أوجب الدستور عرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له، والمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات، أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على ألا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة، من دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يلغها المجلس أو يعدلها، عدت مقرة حكماً.^{٢١٢}

٧- يعتمد رئيس الجمهورية رؤساء البعثات الدبلوماسية لدى الدول الأجنبية، ويقبل اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية الأجنبية لدى الجمهورية العربية السورية.^{٢١٣} ويبرم المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ويلغها وفقاً لأحكام الدستور، وقواعد القانون الدولي.^{٢١٤}

^{٢١١} - المادة (١١٢) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢١٢} - المادة (١١٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

في فرنسا نجد أنه - وكما مر معنا سابقاً - أن صلاحيات الحكومة في مجال التشريع هي أوسع من صلاحيات البرلمان، والأصل أن معظم القوانين تصدر من خلال تشريعات حكومية، ويطلق على هذه التشريعات في فرنسا اسم "القانون بفرا"، أو "القوانين التنظيمية".

^{٢١٣} - المادة (١٠٤) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

وقد نصت المادة (١٣) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على الآتي:

Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État.

Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en conseil des ministres.

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente

- ٨- يمنح العفو الخاص، وله الحق برفع الاعتبار^{٣١٦} ومنح الأوسمة^{٣١٧}.
- ٩- إذا قام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة واستقلال أرض الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر^{٣١٨}.

compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les

^{٣١٦} - المادة (١٠٧) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٣١٧} - المادة (١٠٨) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٣١٨} - المادة (١٠٩) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

وفي فرنسا نصت المادة (١٧) من الدستور الفرنسي على أنه: "الرئيس الجمهورية حق العفو بصفة فردية".

Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel.

^{٣١٨} - المادة (١١٤) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

وقد جاء نص المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على النحو الآتي:

إذا كانت مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الأمة وسلامة ترابها، أو تنفيذ التزاماتها الدولية، عرضة إلى خطر جسيم ووشيك، وإذا توقفت السلطات العامة الدستورية عن سيرها المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد استشارة الوزير الأول، ورئيسي المجلسين، وكذلك المجلس الدستوري، استشارة رسمية. ويخبر الأمة في خطاب يوجه إليها.

ويجب أن تكون هذه التدابير مستوحاة من الإرادة الرأسمية إلى منح السلطات العامة الدستورية في أقصر أجل الممكنة، أو الوسائل التي تمكنها من أداء مهماتها، ويستشار المجلس الدستوري بشأن هذه التدابير.

Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours.

١٠- لرئيس الجمهورية أن يستقفي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة وناقذة من تاريخ إعلانها، وينشرها رئيس الجمهورية.^{٢١٩}

ثالثاً- الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية:

يمارس رئيس الجمهورية صلاحياته الإدارية انطلاقاً من كونه رئيس السلطة التنفيذية. وقد تضمنت الدساتير كافة التي تعاقبت في سورية النص على أن يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية في الدولة، فهو الذي يتولى:

- ١- نشر القوانين، وتنفيذها.
- ٢- تأمين سير المرافق العامة، وديمومتها. وفي هذا الإطار فهو يضع القواعد التنظيمية المتعلقة بها، والإشراف على إدارتها. وتأمين سير المرافق العامة ذات الطابع الإداري، والاقتصادي.^{٢٢٠}
- ٣- ممارسة السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب.

^{٢١٩} - المادة (١١٦) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. وقد جاء في المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ النص على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح الحكومة خلال فترة دورات البرلمان، أو بناء على اقتراح مشترك بين المجلسين ينشر في الجريدة الرسمية، أن يعرض على الاستفتاء مشروع قانون يتضمن تنظيم السلطات العامة، أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمم، والمرافق العامة التي تسهم في ذلك، أو يهدف إلى الترخيص بالتصديق على معاهدة قد ترقب أثراً على سير المؤسسات من دون أن تكون متعارضة مع الدستور. وإذا تم تنظيم الاستفتاء بناء على اقتراح من الحكومة فإن هذه الأخيرة تعرض بياناً أمام كل مجلس، ونتيجة مناقشة.

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Lorsque le référendum a conduit à l'adoption du projet de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.

^{٢٢٠} - المرافق العامة هي عبارة عن إدارات عامة على رأس كل منها وزير يعينه رئيس الجمهورية بمرسوم عادي. ومن المعلوم أن المرافق العامة والإدارات العامة تحدث بقانون وفقاً للأحكام الصادرة بهذا الخصوص في ملاحظات مختلف الوزارات لعام ١٩٤٧ المعدلة، والمادتين (٤) و(٥) من قانون الموظفين الأساسي رقم (١٣٥) تاريخ ١٩٤٥/١/١٠. كما أن قانون العاملين الأساسي رقم (٥٠) الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/٦ قد نص في المادة (٢) منه على أن إحداث الجهات العامة ذات الطابع الإداري يتم بقانون، وإحداث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي يتم بمرسوم، وأن مهام واختصاصات الجهة العامة تحدث في صك إحداثها.

٤- وبصفته رأس الهرم الإداري للدولة، فإنه يشرف ويشارك بصورة فعلية في أعمال الوظيفة الإدارية.

٥- حفظ النظام العام بمدلولاته المختلفة (الامن العام- الصحة العامة- السكينة العامة- الآداب العامة). وقد عدت هذه المهمة من المهمات الإدارية الملقة بصورة طبيعية على عاتق رئيس الجمهورية، رغم عدم النص الصريح عليها.

٦- لرئيس الجمهورية وفق أحكام الدستور أن يدعو مجلس الوزراء إلى الانعقاد برئاسة، وله طلب تساري من رئيس مجلس الوزراء، والوزراء.^{٣٢١}

٧- ممارسة السلطة الرئاسية على الجهات العامة كافة. ويمارس رئيس الجمهورية هذه السلطة بشكل مباشر وغير مباشر.^{٣٢٢}

٨- رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة، ويصدر جميع القرارات والأوامر اللازمة لممارسة هذه السلطة، وله التفويض ببعضها.^{٣٢٣}

٩- يتولى رئيس الجمهورية تشكيل الهيئات، والمجالس، واللجان الخاصة. وتحدد مهماتها وصلاحياتها بقرارات تشكيلها.^{٣٢٤}

١٠- إصدار المراسيم، والقرارات، والأوامر وفقاً للقوانين.^{٣٢٥} ويمارس رئيس الجمهورية هذه الصلاحيات بحسبان أن التعيينات والقرارات التي يصدرها إنما هي من صنع الوزارات، والهيئات الإدارية، وهو - وإن كان يملك سلطة البت فيها- مقيد بالإجراءات المنصوص عليها في التشريعات.

^{٣٢١} - المادة (٩٩) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

أما المادة (٩) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ فقد نصت على أن: "يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء".
Le Président de la République préside le conseil des ministres.

^{٣٢٢} - المادة (٣) من المرسوم التشريعي رقم (١٤٣) لعام ١٩٧١.

^{٣٢٣} - المادة (١٠٥) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

نصت المادة (١٥) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على أن: "رئيس الجمهورية هو قائد القوات المسلحة، ويرأس مجالس ولجان الدفاع الوطني العليا".

Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale.

^{٣٢٤} - المادة (١١٥) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٣٢٥} - المادة (١٠١) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

١١ - تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين، وإنهاء خدماتهم وفقاً للقانون.^{٣٢٦}

المطلب الثالث

المراسيم التشريعية

سبق وأن بينا أن السلطة التنفيذية تنهض بتنفيذ القوانين التي تستلها السلطة التشريعية، إلا أنه وفي غالبية الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني، أو النظام النيابي متعدد الأحزاب، أو المختلط، أو شبه الرئاسي، إنما تتمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع ضمن حالات محددة، وبتسميات مختلفة، وهذه

^{٣٢٦} - المادة (١٠٦) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢، وبموجب المادة (١٣) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨: "يوقع رئيس الجمهورية الأوامر والمراسيم التي يتناول بشأنها في مجلس الوزراء. ويعين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، ويعين في مجلس الوزراء المستشارين في جوفة الشرف، والسفراء والمبعوثين فوق العادة، والمستشارين الأملاك لدى مجلس المحاسبة، والمحافظين، ويمثلي الدول في الجماعات بالأقاليم الواقعة فيما وراء البحار التي تسري عليها المادة (٧٤)، وفي كاليدونيا الجديدة، والمصالحات الأمراء، ومديري الأكاديميات، والمديرين في الإدارات المركزية".

Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État.

Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en conseil des ministres.

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.

السلطة يمارسها رئيس الجمهورية العربية السورية عبر ما يسمى "المراسيم التشريعية"^{٢٢٧}.

أولاً- التطور التاريخي:

كانت المراسيم التشريعية خلال فترة الانتداب الفرنسي تصدر عن الحكومة السورية، ولا تعد نافذة إلا بعد تصديق المفوض السامي الفرنسي. وفي عام ١٩٣٦ أخذت السلطة التشريعية تمارس صلاحية إصدار القوانين، إلا أن الوضع لم يدم طويلاً، فمع تشكيل حكومة المديرين عام ١٩٣٩ عاد الأمر إلى ما كان عليه قبل عام ١٩٣٦، فالحكومة تصدر القوانين، وهي بحاجة إلى تصديق المفوض السامي. ولم تعد للمفوض السامي هذه الصلاحية بعد صدور القرارين (٧١/ل-ر) و(٧٢/ل-ر) عام ١٩٤١، حيث منح بموجبهما مجلس الوزراء سلطة التشريع من خلال مراسيم تشريعية.

وبعد أن نالت الدولة استقلالها، فقد أعطيت السلطة التنفيذية صلاحية إصدار المراسيم التشريعية بغية استلام الصلاحيات التي كانت تمارسها سلطات الانتداب. وبعد ذلك قامت السلطة التشريعية بتفويض السلطة التنفيذية هذا الحق بموجب القانون رقم (٢٢٦) الخاص بملاكات الدولة، وذلك عبر مراسيم اشتراعية. وقد قامت الحكومة التي تشكلت إثر انقلاب عام ١٩٤٩ بممارسة سلطة التشريع من خلال مراسيم اشتراعية، وقد توقف هذا الأمر بصعود دستور عام ١٩٥٠ إذ منعت السلطة التشريعية من التخلي عن سلطتها التشريعية، إلا أن

^{٢٢٧} - لم يكن هناك في فرنسا قبل عام ١٩١٦ ما يجيز لرئيس الجمهورية الفرنسية ممارسة سلطة التشريع، إلا أن رئيس مجلس الوزراء (الوزير الأول) لذلك، ويدعى "بريان" قد طلب من البرلمان تفويضه صلاحية إصدار التشريعات، فقبل طلبه بالرخص تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وفي عام ١٩٢٤ أدت الظروف المالية إلى ضرورة اتخاذ إجراءات عاجلة في مجال السياسة المالية والنقدية، حيث اجتاحت فرنسا أزمة مالية خطيرة، فطلبت السلطة التنفيذية مجدداً التفويض من البرلمان لمعالجة هذه الظروف الطارئة من خلال "مراسيم تشريعية"، فوافقت السلطة التشريعية على ذلك بهدف واحد هو اتخاذ إصلاحات عاجلة في النظام النقدي. وتكررت المحاولات بعد ذلك، وفي عهد حكومة "فيشي" أُنذت تصدر "أوامر" *Ordonnances* لها صفة القانون. وفي ظل دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام ١٩٥٨ وهو الدستور النافذ حالياً، منح رئيس الجمهورية الفرنسية صلاحيات من طبيعة تشريعية عبر ممارسة هذه السلطة في المستعمرات الفرنسية، وفي فرنسا من خلال الاستفتاء الشعبي، ويهدف معالجة الظروف الطارئة التي تهدد مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الأمة، أو سلامة أراضي الجمهورية، أو تنفيذ التعهدات الدولية. كما أن الدستور الفرنسي كان قد حدد الأمور التي تدخل في اختصاص السلطة التشريعية، وما عداها تتولاها السلطة التنفيذية عبر المراسيم التنظيمية، كما سمح الدستور للسلطة التنفيذية أن تطلب من السلطة التشريعية تفويضها باتخاذ مراسيم تشريعية خلال مدة محددة لمعالجة بعض الأمور التي هي من اختصاص السلطة التشريعية.

تكرر الانقلابات العسكرية لم يترك للسلطة التشريعية أي مجال لممارسة اختصاصاتها التي كانت تتولاها السلطة التنفيذية على أرض الواقع.^{٢٢٨}

ومع قيام ثورة الثامن من أذار عام ١٩٦٣ عهد إلى المجلس الوطني لقيادة الثورة بممارسة السلطتين التشريعية والتنفيذية، وخلال هذه الفترة كان التفريق قائماً بين الوظيفتين السياسية والإدارية، فالوظيفة السياسية ينهض بها المجلس الوطني لقيادة الثورة، ومجلس الرئاسة الذي تم اختيار أعضائه من أعضاء المجلس الوطني لقيادة الثورة. وبدأ مجلس الرئاسة بممارسة السلطة التنفيذية بالاشتراك مع مجلس الوزراء، وقد كان دور مجلس الوزراء متعلقاً بالجوانب الإدارية، وعُدَّ مسؤولاً بالتضامن أمام المجلس الوطني لقيادة الثورة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسؤول عن وزارته، ويمكن القول إن السلطة التشريعية كانت بيد المجلس الوطني لقيادة الثورة.

ومع قيام حركة (٢٣) شباط عام ١٩٦٦ جرى تنظيم السلطة التنفيذية مجدداً على أساس التفريق بين السلطتين السياسية والإدارية، فالسلطة السياسية تمارس من قبل القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، وكانت المراسيم التشريعية تصدر بتوقيع رئيس الدولة بعد إقرارها في مجلس الوزراء بأكثرية المطلقة، ولرئيس الدولة حق الاعتراض على هذه المراسيم، فإن أقرها مجلس الوزراء بأكثرية ثلثي أعضائه فإن رئيس الدولة ملزم بإصدارها. واستمر الوضع على هذا النحو إلى أن صدر الدستور المؤقت عام ١٩٦٩.

وبصدور الدستور المؤقت جرى تنظيم السلطتين التشريعية والتنفيذية فالسلطة التشريعية يمارسها مجلس الشعب،^{٢٢٩} أما السلطة التنفيذية فتمارس من قبل رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء.^{٢٣٠} وتم منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج انعقاد دورات مجلس الشعب على أن تعرض جميع التشريعات التي يتولى إصدارها على مجلس الشعب في أولى الجلسات التي تلي صدورها،

^{٢٢٨} - د. زين العابدين بركات. الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري. والمفازن - مرجع سبق ذكره. ص ١٣١.

^{٢٢٩} - المادة (٣/٢٨) من دستور عام ١٩٦٩.

^{٢٣٠} - المادة (١/٥٢) من دستور عام ١٩٦٩.

وللمجلس الحق في إلغائها أو تعديلها بأكثرية ثلثي أعضائه من دون أن يكون للتعديل أو الإلغاء أثر رجعي.^{٢٣١}

وبصدور الدستور السوري لعام ١٩٧٣، جاء النص على أن يتولى مجلس الشعب السلطة التشريعية على الوجه المبين في الدستور،^{٢٣٢} كما يدخل ضمن صلاحيات المجلس موضوع إقرار القوانين.^{٢٣٣}

ويتولى رئيس الجمهورية إصدار القوانين التي يقرها مجلس الشعب، وله حق الاعتراض عليها بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإن أقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية.^{٢٣٤}

وقد أعطي رئيس الجمهورية صلاحية المشاركة في العمل التشريعي من خلال منح العفو الخاص، وإعادة الاعتبار.^{٢٣٥}

وبموجب المادة (١١١) من الدستور لرئيس الجمهورية:

- ممارسة سلطة التشريع خارج انعقاد دورات مجلس الشعب على أن تعرض التشريعات التي يصدرها على المجلس في أول دورة انعقاد له.
- ممارسة سلطة التشريع خلال انعقاد دورات المجلس إذا استدعت ذلك ضرورة قصوى تتعلق بمصالح البلاد القومية، أو بسبب من مقتضيات الأمن القومي، وتعرض هذه التشريعات على المجلس في أول جلسة له، وللمجلس إلغاء هذه التشريعات بأكثرية الثلثين، ولا يكون لهذا الإلغاء أثر رجعي.
- ممارسة سلطة التشريع في المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسين، ولا تعرض هذه التشريعات على المجلس، ويكون حكمها في التعديل أو الإلغاء حكم القوانين النافذة.

ولرئيس الجمهورية استفتاء الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد.^{٢٣٦} وإذا قام خطر جسيم يهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة واستقلال

^{٢٣١} - المادة (٦١) من دستور عام ١٩٦٩.

^{٢٣٢} - المادة (١/٥٠) من دستور عام ١٩٧٣.

^{٢٣٣} - المادة (٢/٧١) من دستور عام ١٩٧٣.

^{٢٣٤} - المادة (٩٨) من دستور عام ١٩٧٣.

^{٢٣٥} - المادة (١٠٥) من دستور عام ١٩٧٣.

^{٢٣٦} - المادة (١١٢) من دستور عام ١٩٧٣.

أرض الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهماتها الدستورية، فله أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر.^{٢٢٧}
وبطبيعة الحال فإن مشاركة رئيس الجمهورية في العمل التشريعي على نحو ما سلف إنما تتم من خلال المراسيم التشريعية.

ثانياً- الوضع في ظل دستور عام ٢٠١٢:

نصّت المادة (٥٥) من دستور عام ٢٠١٢ على أن: "يتولّى السلطة التشريعية مجلس الشعب على الوجه المبين في الدستور".
وبموجب المادة (٧٥) من الدستور يتولّى مجلس الشعب الاختصاصات الآتية:

- ١- إقرار القوانين.
 - ٢- مناقشة بيان الوزارة.
 - ٣- حجب الثقة عن الوزارة، أو عن أحد الوزراء.
 - ٤- إقرار الموازنة العامة، والحساب الختامي.
 - ٥- إقرار خطط التنمية.
 - ٦- إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلّق بسلامة الدولة، وهي معاهدات الصلح والتحالف، وجميع المعاهدات التي تتعلّق بحقوق السيادة، أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية، وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تحمّل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها، أو التي تتعلّق بعقد القروض، أو تخالف أحكام القوانين النافذة، ويتطلّب نفاذها إصدار تشريع جديد.
 - ٧- إقرار العفو العام.
 - ٨- قبول استقالة أحد أعضاء المجلس، أو رفضها.
- ومن مظاهر مشاركة رئيس الجمهورية لمجلس الشعب في العمل التشريعي في ظل دستور عام ٢٠١٢ بمقتضى مراسيم تشريعية:
- ١- إصدار القوانين التي يقرّها مجلس الشعب، ويحق له الاعتراض عليها بقرار معلّل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرّها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية.^{٢٢٨}

^{٢٢٧} - المادة (١١٣) من دستور عام ١٩٧٣.

٢- منح العفو الخاص، ورد الاعتبار.^{٢٣٩}

٣- يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلًا. وقد أوجب الدستور عرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له، وللمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات، أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على ألا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة، من دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يبلغها المجلس، أو يُعدلها، عُدت مُقرة حكماً.^{٢٤٠}

٤- إذا قام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة واستقلال أرض الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر.^{٢٤١}

٥- لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة وناغذة من تاريخ إعلانها، وينشرها رئيس الجمهورية.^{٢٤٢}

ويبدو أن المراسيم التشريعية تجد مسوغها في أن الأزمات العادية توجب معالجة الحالات التي تنجم عنها بشكل عاجل عبر تدابير أنية لا تنسجم في أغلب الأحيان مع بطء الإجراءات النيابية، وهو ما يدعو السلطة التشريعية إلى التنازل عن جانب من اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية، فضلاً عن التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مواجهة التحديات والصعوبات التي قد تواجه الدولة.^{٢٤٣}

^{٢٣٨} - المادة (١٠٠) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{١٣٩} - المادة (١٠٨) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٤٠} - المادة (١١٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١١.

^{٢٤١} - المادة (١١٤) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٤٢} - المادة (١١٦) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٤٣} - انظر:

د. زين العابدين بركات- الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمفاز- مرجع سبق ذكره- ص ١٥.

د. عبد الله طلبة- مبادئ القانون الإداري- مرجع سبق ذكره- ص ١٦٩.

المطلب الرابع

السلطة التنظيمية

يمارس رئيس الجمهورية صلاحياته واختصاصاته الإدارية بإصداره صكوكاً إدارية تحمل تسمية المراسيم التنظيمية.

وتسمى هذه الصكوك في سورية باسم المراسيم، وفي مصر تعرف باسم اللانحة، وهي تصدر بتوقيع رئيس الجمهورية، والوزير المختص، عدا مرسوم تعيين أعضاء مجلس الوزراء وإقالتهم.

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية، فيتولى إصدار المراسيم التنظيمية أو اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لأحكامها، أو إعفاء من تنفيذها.^{٢١٤}

كما يصدر لوائح الضبط، ويصدر المراسيم والقرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة، وتنظيمها.

وقد جرى العرف على الاعتراف للسلطة التنفيذية بصلاحيات إصدار المراسيم التنظيمية، رغم عدم وجود نص صريح عليها، ومن هذه المراسيم لوائح الضبط (البوليس).

وفيما يأتي بيان لأنواع المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية في سورية:

أولاً- المراسيم العادية:

هذا النوع من المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية لا يتضمن أي قاعدة حقوقية عامة، إنما يقتصر مفعولها على مضمونها، كمرسوم تعيين شخص، أو أشخاص عدة، أو مراسيم تسريح الموظفين المدنيين، والعسكريين، ضمن الحدود المنصوص عليها في القانون.

^{٢١٤} - يصدر رئيس الجمهورية في الأحوال العادية المراسيم أو اللوائح الآتية: اللوائح التنفيذية- لوائح إنشاء وتنظيم المرافق العامة- لوائح الضبط ويصدر في الأوقات الاستثنائية المراسيم أو اللوائح الآتية: لوائح الضرورة- تشريعات الضرورة- لوائح الظروف الاستثنائية (الخطر الدائم). كما يتولى رئيس الجمهورية المشاركة في الوظيفة التشريعية عن طريق إصدار المراسيم التشريعية التي ورد النص عليها في المادة (١١٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢، وورد النص على لوائح الضرورة (الخطر الجسيم) في المادة (١١٤)، ولوائح الطوارئ في المادة (١٠٣).

ومن ذلك أيضاً مراسيم تحديد شواطئ البحر، والأنهر، وعسق المياه الإقليمية، ومراسيم تحويل أملاك الدولة العامة إلى أملاك دولة خاصة... فهذه كلها مراسيم عادية، وتتعلق بشخص، أو بحالة خاصة، ويقتصر مفعولها على ما ورد فيها.

ثانياً- المراسيم التنظيمية:

المراسيم التنظيمية هي عبارة عن صكوك ذات طابع إداري، تتضمن قواعد قانونية عامة غير شخصية، وتصدر عن رئيس الجمهورية، إما ضمن حدود اختصاصاته، وإما لاستكمال الأحكام القانونية بأحكام أخرى تفصيلية بهدف تطبيق أحكام القانون، وتنفيذها.

والمراسيم التنظيمية وفق تعريفها هي في منزلة قرارات إدارية تنظيمية تصدر عن السلطة الإدارية المختصة ممثلة برئيس الجمهورية، وتتضمن قواعد عامة مجردة غير شخصية.

ومن حيث الشكل فإن هذه الصكوك هي قرارات إدارية تنظيمية تصدرها السلطة الإدارية المختصة في الدولة، ضمن حدود اختصاصاتها المحددة في الدستور، والقانون، وهي بهذا تخضع كبقية القرارات الإدارية إلى رقابة القضاء الإداري، وذلك من أجل ضمان تأمين احترام شرعيتها القانونية، أي اتفاقها وأحكام القانون.

والمراسيم التنظيمية أيضاً قرارات تنظيمية من الناحية الموضوعية، لأنها تتضمن قواعد عامة غير شخصية، فتتطبق على جميع الأفراد، أو على فئة منهم، من دون تحديد، أو تعيين لذواتهم، أو لشخص المخاطب بذاته. وهي بحكم القرارات الإدارية الفردية التي تخاطب فرداً أو أفراداً محددين بذواتهم وأشخاصهم.

ثالثاً- نطاق القانون واللائحة في سورية:

يقضي المبدأ العام في سورية، كما هو حال الوضع التقليدي للعلاقة بين القانون واللائحة في فرنسا، ألا تخالف اللائحة أو المرسوم القانون، بحسبان أن القانون هو التشريع الأصلي، ويتسم وفق ما هو مقرر دستورياً بالسمو والعلو على اللائحة التي تعد تشريعاً ثانوياً، فتخضع بذلك إلى أحكام القانون.

ونطاق القانون يتسم بالإطلاق، أي التشريع في أي مجال المجالات، أما اللائحة فيكون نطاقها محصوراً في مجال محدد، ولا تجاوزه، ويترتب على ذلك:

١- إن البرلمان المعني بإقرار القوانين له أن يقرر ما يشاء من القوانين، وينظم ما يشاء من الموضوعات، والمسائل، ولا يمكن منع البرلمان من التشريع في نطاق معين طالما أنه ملتزم بأحكام الدستور.

٢- يستطيع البرلمان في ظل الوضع التقليدي للعلاقة بين القانون واللائحة التصدي إلى المسائل التي عالجتها اللائحة، وينظمها بقانون من جديد. وهذا يعني طالما أن العلاقة بين القانون واللائحة لم تتحدد كما هو الحال في فرنسا بالمادتين (٣٤) و(٣٧) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، فإن البرلمان يستطيع أن ينظم المسائل والموضوعات القانونية كافة بتشريع عادي، طالما ليس هناك من المسائل ما هو وقف على السلطة التنفيذية، ويتعين تنظيمه دستورياً من خلال لائحة.

٣- هناك موضوعات حسب الدستور تكون محجوزة للبرلمان، ولا يمكن تنظيمها إلا بقانون، ومن ثم يمتنع على السلطة التنفيذية تنظيم هذه الموضوعات لأنها محجوزة أصلاً للبرلمان، ومحددة بالدستور.

وقد نص الدستور السوري صراحة على اشتراط إصدار قانون لتنظيم مسائل بعينها، علي نحو لا يجوز معه تنظيم تلك المسائل إلا بقانون. كما نص على استبعاد وسائل معينة من دائرة التنظيم التشريعي، وهي مسائل حظر علي أي سلطة في الدولة تنظيمها، ولو المشرع ذاته، ذلك لأن الدستور قد نظمها تنظيمياً لها. ٣٤٥

٢١٥ - المسائل التي أوجب الدستور السوري لعام ٢٠١٢ تنظيمها بقانون هي: يبين القانون شعار الدولة ونشيدها الوطني والأحكام الخاصة بكل منها (المادة ٢/٦) - ينظم القانون الأحكام والإجراءات الخاصة بتشكيل الأحزاب السياسية (المادة ٣/٨) - ضمان الدولة استقلال المنظمات الشعبية، والنقابات المهنية، والجمعيات، وممارسة رقابتها الشعبية ومشاركتها في سلك القطاعات والمجالس المحلية في القوانين، وذلك في المجالات التي تحقق أهدافها، ووفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون (المادة ١٠) - صيانة الملكية الخاصة من جسيمة وقرنية، وعدم نزاع الملكية الخاصة إلا للنفعة العامة بمرسوم، ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون - جواز المصادرة الخاصة لضرورات الحرب والكوارث العامة بقانون لقاء تعويض عادل (المادة ١٥) - لا تفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون (المادة ١٨) - الأسوة هي نواة المجتمع ويحافظ القانون على كيانها ويقي أوضاعها (المادة ٢٠) - الشهادة في ميبل الوطن قيمة عليا، وتكفل الدولة ذوي الشهداء وفقاً للقانون (المادة ٢١) - يحدد القانون شروط تولي الوظائف العامة وحقوق وواجبات المكلفين بها (المادة ٢٦) - ينظم القانون الحالات التي يكون فيها التعليم مأموراً في الجامعات والمعاهد الحكومية (المادة ٢٩) - ينظم القانون إشراف الدولة على مؤسسات التعليم الشاس - كيفية ممارسة المواطنة بما تطو عليه من حقوق وواجبات يتمتع بها كل مواطن ويسارها وفق القانون (المادة ٢/٣٣) - حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية حق لكل مواطن، وينظم القانون ذلك (المادة ٣٤) - للحياة الخاصة حرمة بحسبها القانون - تعيين الحد الأقصى للملكية الزراعية والاستثمار الزراعي بقانون، بما يضمن حماية الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال ويضمن زيادة الإنتاج (المادة ١٦) - حق الإرث مصون وفقاً للقانون (المادة

وبناء على هذا التحديد للمسائل والموضوعات التي لا يجوز تنظيمها إلا بقانون وفقاً للدستور السوري، نرى أن المشرع الدستوري في سورية قد اكتفى بالنص على المسائل التي يتم تنظيمها بقانون، ومفاد ذلك هو أن العلاقة بين القانون واللائحة هي من نوع العلاقة التقليدية التي أتينا على ذكرها في فرنسا قبل دستور ١٩٥٨، وليس هناك مانع دستوري يمنع المشرع من تنظيم المسائل الأخرى بقانون.

١٧- أحكام الفصل الثاني من الباب الثاني المتعلق بالحقوق والحريات وسيادة القانون، لا تدخل إلا بقانون (المواد ٥٠-٥١-٥٢-٥٣-٥٤). ينتخب أعضاء مجلس الشعب بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي وفقاً لأحكام قانون الانتخاب. (المادة ٥٧)، وكل ما يتضمنه قانون الانتخاب بتحديد الناخبين، ونظام الانتخاب ومبادئه (المواد ٥٩-٦٠-٦١) تحديد مخصصات أعضاء مجلس الشعب وتعيينهم بقانون (المادة ٦٨). تحديد الأعمال التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المجلس (المادة ٧٢). ما تعلق بالموازنة العامة للدولة وتحديد بدء السنة المالية بقانون (المادة ٧٩)، وعلم إجراء المناقشة بين أبواب الموازنة إلا وفقاً لأحكام القانون (المادة ٨٠)، إمداد نفقات جديدة وموارد لها بقانون (المادة ٨١)، قطع الحساب بقانون (المادة ٨٢). تحديد ما يقتضيه منصب رئيس الجمهورية من المراسم والميزات ومخصصاته، بقانون (المادة ٩٥). إصدار رئيس الجمهورية للمراسم والقرارات والأوامر وفقاً للقوانين (المادة ١٠١). بيان الأحكام الخاصة بحالة الطوارئ، بقانون (المادة ١٠٣). تعيين رئيس الجمهورية للموظفين المدنيين والعسكريين وإنهاء خدماتهم وفقاً للقانون (المادة ١٠٦). تحديد مخصصات وتعيينات رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء بقانون (المادة ١١٩). بيان مسؤولية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء، سدياً وجزائياً وفقاً للقانون (المادة ١٢٤)، بيان كيفية مساءلتهم على الوجه المبين في القانون (المادة ١٢٤/٣). إصدار مجلس الوزراء القرارات الإدارية وفقاً للقوانين والأنظمة ومراقبة تنفيذها (المادة ١٢٨/٩). ممارسة رئيس مجلس الوزراء والوزراء الاختصاصات المنصوص عليها في التشريعات النافذة (المادة ١٢٩). الإدارة المحلية ومجالس الإدارة المحلية وما تعلق بها بقانون (المادتين ١٣٠-١٣١). ما تعلق بمجلس القضاء الأعلى بقانون، وتنظيم الجهاز القضائي، وبيان قواعد الاختصاص لدى مختلف المحاكم بقانون، ما تعلق بالقضاة بقانون. بيان عقاب الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو تعطيل تنفيذها بقانون (المواد ١٣٣-١٣٥-١٣٦-١٣٨). ما تعلق بمجلس الدولة كهيئة قضائية واستشارية بقانون (المادة ١٣٩). ما تعلق بالسكينة الدستورية العليا بقانون (المواد ١٤٠ حتى ١٤٩). تعديل التشريعات النافذة والصلافة قبل إقرار دستور ٢٠١٢ بما يتوافق مع أحكامه، على أن يتم التعديل خلال مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات ميلادية من تاريخ إصداره (المادة ١٥٤). المساكن مضمونة لا يجوز دخولها أو تفتيشها إلا بأمر من الجهة القضائية المختصة وفي الأحوال المبينة في القانون (المادة ٣٦). سرية المراسلات البريدية والاتصالات السلكية واللاسلكية وغيرها مكفولة وفق القانون (المادة ٣٧). منع التنقل ... تنفيذاً لقوانين الصحة والسلامة العامة (المادة ٣٨). وتولى القانون تنظيم العمل وشرطه وحقوق العمال (المادة ٤٠). أداء الضرائب والرسوم والتكاليف العامة واجب وفقاً للقانون (المادة ٤١). حرية الاعتقاد مضمونة وفقاً للقانون (المادة ٤٢). تكفل الدولة حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام واستقلاليتها وفقاً للقانون (المادة ٤٣). ينظم القانون كيفية ممارسة حق الاجتماع والتظاهر سلمياً والإضراب عن العمل في إطار مبادئ الدستور (المادة ٤٤). حرية تكوين الجمعيات والتقايل على أسس وطنية ولا أهداف مشروعة ووسائل سلمية، مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون (المادة ٤٥). الخدمة العسكرية الإلزامية واجب مقدس وتنظم بقانون (المادة ٤٦). ينظم القانون الجنسية العربية السورية (المادة ٤٨). الانتخاب والاستفتاء حق للمواطنين وواجب عليهم، وتنظم ممارستها بقانون (المادة ٤٩).

وبمعنى آخر، فإن مجال القانون في سورية غير محدد وفقاً للنص الدستوري، بينما مجال اللائحة مقيد بقيد مهم هو عدم جواز إصدار لائحة، أو مرسوم، في موضوع من الموضوعات التي نص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون، أو التي تكون قد نظمت بقانون.

وبالتالي فإن حق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ أحكام القانون مكرس دستورياً، ومستمد بطبيعته من أحكام الدستور. لكن إصدار اللوائح التنفيذية أو التعليمات التنفيذية اللازمة لتنفيذ أحكام القانون يخضع إلى ضوابط وقيود تشكل حدوداً لممارسة السلطة التنظيمية، فما هي هذه الحدود والضوابط؟

نظراً لأهمية الاختصاص الذي يمارسه رئيس الجمهورية في إصدار المراسيم التنظيمية، هناك ضوابط دستورية وقانونية تشكل حدوداً لممارسة هذه السلطة. وهذه الضوابط هي الآتية:

١ - يجب أن تكون ممارسة السلطة التنظيمية مرتبطة بنص تشريعي نافذ، ومن ثم ليس من الممكن صدور مرسوم تنظيمي في موضوع لم يتطرق إليه التشريع النافذ. أما الاستثناء الذي يرد على هذا القيد، أو الضابط، فهو ما يتعلق بمراسيم تنظيم المرافق العامة، ومراسيم "لوائح الضبط الإداري".

٢ - ليس للسلطة التنظيمية ممثلة برئيس الجمهورية أن تصدر مراسيم تنظيمية تتضمن فرض ضرائب جديدة، أو إحداث عقوبات جديدة، لأن هذه المسائل لا تنظم إلا بقانون كما ذكرنا، ومن ثم لا بد من احترام حدود الاختصاص في ممارسة السلطة التنظيمية، وعدم التجاوز على اختصاص الهيئة التشريعية.

٣ - عند ممارسة السلطة التنظيمية لا بد من التقيد بمبدأ المشروعية القانونية، الذي يقضي بضرورة احترام تسلسل القواعد القانونية، وخضوع القاعدة الأدنى إلى القاعدة الأعلى، ومن ثم خضوع الأنظمة أو اللوائح إلى الدستور، فالقانون. وهذه القيود تحد في الواقع ضمانات حقيقية لعدم تجاوز مبدأ الفصل بين السلطات، ولضمان احترام مبدأ المشروعية القانونية. أما في حال خرق مبدأ التدرج القانوني ومبدأ المشروعية

القانونية، فإن القضاء الإداري يكون الجهة القضائية المختصة للنظر في مدى التزام الهيئة التنفيذية واحترامها للمشروعية القانونية، ومدى تقيدها بضوابط ممارستها سلطاتها التنظيمية في إصدار اللوائح، أو الأنظمة.

رابعاً- اللوائح المتعلقة بتنظيم المرافق العامة:

هذا النوع من اللوائح أو الأنظمة ليس بحاجة إلى تشريع مسبق، إذ يعدّ في منزلة التشريع الأصلي الذي تصدره السلطة التنفيذية من دون حاجة إلى تشريع قائم، أو مسبق.

والمقصود هنا هو اللوائح التي تصدر بقصد تنظيم المرافق العامة، وترتيبها، وتنسيق العمل في المصالح والإدارات الحكومية، إذ كلما دعت الحاجة إلى مثل هذا التنظيم قامت به الإدارة عن طريق اللوائح التنظيمية من دون حاجة إلى استصدار تشريع بهذا الخصوص من البرلمان.

وتستمد السلطة التنظيمية في مصر هذا الحق من الدستور صراحة^{٢٤٦}. أما في سورية فإن رئيس الجمهورية يستمد سلطاته التنظيمية من اختصاصاته الدستورية الأصلية التي تمنحه سلطة السهر على احترام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة^{٢٤٧}.

وممارسة رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية بهدف تسيير مرافق الدولة بانتظام واستمرار، يعدّ أصلاً دستورياً مقررأ، ولا ضرورة فيها إلى تشريع مسبق.

ويستمد هذا الأصل الدستوري في ممارسة رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية من أحكام المادتين (٩٦) و(٩٨) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢، فالمادة (٩٦) تنص على أن: "يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور، والسير المنتظم للسلطات العامة، وحماية الوحدة الوطنية، وبقاء الدولة"، أما المادة (٩٨) فتنص على أن: "يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برأسه، السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها".

^{٢٤٦} - تلص المادة (١٤٦) من الدستور المصري على أن: "يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة".

^{٢٤٧} - المادة (٩٦) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

ومفاد هذه النصوص أن ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصاته التنظيمية يعدّ أصلاً دستورياً لا شبهة فيه، ويهدف إلى تنظيم العمل في المرافق العامة، وتأمين سيرها بشكل منتظم، ومستمر.

خامساً- لوائح الضبط:

تقوم الإدارة من خلال هذه اللوائح بوضع القواعد القانونية اللازمة للمحافظة على النظام العام *Ordre public* بعناصره المتعلقة بالحفاظ على الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، والآداب العامة. وتتدخل الإدارة بهذا النوع من اللوائح لتقييد بعض الحقوق والحريات الفردية من أجل ضمان حفظ النظام العام، وصيانتها، شريطة أن يكون تدخل الإدارة في مضمار احترام لوائح الضبط للمشروعية القانونية، تحت رقابة القضاء. ومن أمثلة هذه اللوائح نذكر: اللوائح الخاصة بالمرور، والخاصة بالمحلات الخطرة، والمعلقة للراحة، واللوائح المتعلقة بمراقبة الأغذية، والحفاظ على الصحة العامة... وتتضمن هذه اللوائح العقوبات المناسبة لمن يخالفها.

وفيما يتعلق بممارسة رئيس الجمهورية في سورية لسلطته الضابطة، فهو يستمد هذا الحق من الدستور، ومن الأصول والمبادئ الدستورية للسلطات الدستورية العامة، من كونه المخوّل بالسهر على أمن الدولة، وهذا من الأصول الدستورية المقررة لرئيس الدولة الذي له إصدار اللوائح الضابطة بمقتضى سلطته الخاصة كرئيس للسلطة التنفيذية، من دون نص في القانون، ومن دون ضرورة إلى وجود تشريع مسبق، وإنما لأنه يضمن أمن الدولة، وبقائها.

أما السلطات الإدارية الأخرى في سورية كرئيس مجلس الوزراء، والوزراء، والمحافظون، ورؤساء البلديات، فليس لهم إصدار تدابير ضابطة عن طريق التنظيم، إلا إذا كان هناك نص قانوني يخوّلهم ذلك صراحة أو ضمناً.

وفي مصر نجد أن الدستور المصري قد منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار لوائح الضبط من دون أن يذكر إمكانية تفويض هذه السلطة، أو إمكانية منحها لأحد أعضاء السلطة الإدارية الآخرين بمقتضى القانون. وعلى هذا فإن حق إصدار لوائح الضبط في مصر يقتصر على رئيس الجمهورية وحده، لأنه كما يرى جانب من الفقه المصري أنه لو كان الدستور قد أراد إمكانية التفويض فيها، أو تعيين من يصدرها، غير رئيس الجمهورية، لنص على ذلك، كما فعل في المادة

(١٤٤) المتعلقة باللوائح التنفيذية. ولكن مع ذلك تستطيع السلطات الإدارية الأخرى أن تصدر قرارات إدارية فردية تصدر تطبيقاً لهذه اللوائح.^{٢٤٨}



^{٢٤٨} د. محمد نواز عبد الباق: "أعمال السلطة الإدارية"، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ص ٤٩.

المبحث الثاني

مجلس الوزراء

Le Conseil des Ministres

سنحدث عن الأحكام الدستورية والقانونية المتعلقة بمجلس الوزراء، وكذلك عن الاختصاصات المنوطة بهذا المجلس في المجالات المختلفة.^{٢٤٩}

أولاً- الأحكام المتعلقة بمجلس الوزراء:

مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، ويتكون من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء. ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة، ويراقب عمل أجهزة الدولة، ومؤسساتها.^{٢٥٠} ويتولى رئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، وتسمية الوزراء، ونوابهم، وقبول استقالتهم، وإعفائهم من مناصبهم.^{٢٥١} يؤدي رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، أممام رئيس الجمهورية، عند تشكيل وزارة جديدة، القسم الدستوري الوارد في المادة (٧) من

^{٢٤٩} - حول مجلس الوزراء الفرنسي انظر:

J. Massot: Chef de l'Etat et chef du gouvernement. Dyarchie et hiérarchie. Doc. Free. 1993.

J. Massot: Le chef du gouvernement en France. Doc. Free. 1979

F. de Baeque: Qui gouverne la France? Essai sur la repartition du pouvoir entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement. PUF (Droit d'aujourd'hui). 1976

M. Long: La fonction administrative du gouvernement. Bull. Institut internat. Adm. Publ. 1967. N. 1 er.

^{٢٥٠} - المادة (١/١١٨) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. والمادتين (١) و(٢) من المرسوم التشريعي رقم (٢٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦.

وقد جاء في المادة (٢٠) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ النص على الآتي:

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation.

Il dispose de l'administration et de la force armée.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

^{٢٥١} - المادة (٦٧) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

الدستور، وذلك قبل مباشرة أعمالهم.^{٢٥٢} أما في حالة تعديل الوزارة فيقسم الجدد منهم فقط.^{٢٥٣}

وقد أوجب الدستور على رئيس مجلس الوزراء أن يقدم خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ تشكيل الوزارة بيانها إلى مجلس الشعب لمناقشته، وهي مسؤولة عن تنفيذ هذا البيان أمام مجلس الشعب. وإذا كان المجلس في غير دورة انعقاد عادية دعي إلى دورة انعقاد استثنائية.^{٢٥٤}

وتعدّ الوزارة مستقلة حكماً في إحدى الحالات الآتية:^{٢٥٥}

- ١ - عند انتهاء ولاية رئيس الجمهورية.
 - ٢ - عند انتخاب مجلس شعب جديد.
 - ٣ - إذا قدّم أغلبية الوزراء استقالاتهم.
- وفي هذه الحالة تستمر الوزارة بتسيير الأعمال ريثما يصدر مرسوم بتسمية الوزارة الجديدة.

ثانياً- اختصاصات مجلس الوزراء:

يمارس مجلس الوزراء اختصاصات عدة، منها ما هو مرتبط برئيس الجمهورية، ومنها ما يمارس على وجه الاستقلال، هذا بالإضافة إلى بعض الاختصاصات التي وردت في نصوص تشريعية:

أ- في إطار العلاقة مع رئيس الجمهورية:

- ١ - يمارس رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب، ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور.^{٢٥٦}
- ٢ - يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء - برئاسته - السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها.^{٢٥٧}

^{٢٥٢} - نصت المادة (٧) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على الآتي: "يكون القسم الدستوري على النحو الآتي: أقسم بالله المخلص أن أحترم دستور البلاد، وفوائدها، ونفلاستها الجمهوري، وأن أرفع مصالح الشعب، وحرياته، وأحافظ على سيادة الوطن، واستقلاله، وحرية، والدفاع عن سلامة أرضه، وأن أعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية، ووحدة الأمة العربية".

^{٢٥٣} - المادة (١٢٠) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. والمادة (٥) من المرسوم التشريعي رقم (٢٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦.

^{٢٥٤} - المادة (٧٦) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. والمادة (٧) من المرسوم التشريعي رقم (٢٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦.

^{٢٥٥} - المادة (١٢٥) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٥٦} - المادة (٨٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

٣- لرئيس الجمهورية أن يدعو مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته، وله طلب تقارير من رئيس مجلس الوزراء، والوزراء.^{٢٥٨}

٤- يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ ويلغىها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء المنعقد برئاسته، وبأكثرية ثلثي أعضائه، على أن يحرض على مجلس الشعب في أول اجتماع له، ويبين القانون الأحكام الخاصة بذلك.^{٢٥٩}

٥- رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، مسؤولون أمام رئيس الجمهورية، وأمام مجلس الشعب.^{٢٦٠}

ب- الصلاحيات الدستورية لمجلس الوزراء:

يُمارس مجلس الوزراء الاختصاصات الآتية:^{٢٦١}

^{٢٥٧} - المادة (٩٨) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. والمادة (١/٩) من المرسوم التشريعي رقم (٢٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦.

^{٢٥٨} - المادة (٩٩) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٥٩} - المادة (١٠٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٦٠} - المادة (١٢١) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. وفي إطار المسؤولية أمام مجلس الشعب فإنه جدير بالذكر أن مجلس الشعب يمكنه سحب الثقة عن الوزارة، وبعد هذا من مظاهر النظام البرلماني الذي يُعطى في مقابل الصلاحية التي يملكها رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) بإمكانية حل البرلمان (مجلس الشعب)، وذلك بغية تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وتطبيقاً لذلك نصت المادة (٧٧) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أنه:

١- لا يجوز سحب الثقة إلا بعد استجواب موجه إلى الوزارة، أو إلى أحد الوزراء، ويكون طلب سحب الثقة بناءً على اقتراح يقدم من خمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ويتم سحب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء بأغلبية عدد أعضاء المجلس.

٢- في حال سحب الثقة عن الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية، كما يجب على الوزير الذي خُصِبَت الثقة عنه تقديم استقالته.

^{٢٦١} - المادة (١٢٨) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. والمادة (٩) من المرسوم التشريعي رقم (٢٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦.

وقد جاء النص في المادة (٤٩) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على الآتي:

Le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.

- ١- وضع الخطط التنفيذية للسياسة العامة للدولة.
 - ٢- توجيه أعمال الوزارات، والجهات العامة الأخرى.
 - ٣- وضع مشروع الموازنة العامة للدولة.
 - ٤- إعداد مشروعات القوانين.
 - ٥- إعداد خطط التنمية، وتطوير الإنتاج، واستثمار الثروات الوطنية، وكل ما من شأنه دعم وتطوير الاقتصاد، وزيادة الدخل الوطني.
 - ٦- عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور.
 - ٧- عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقاً لأحكام الدستور.
 - ٨- متابعة تنفيذ القوانين، والمحافظة على مصالح الدولة، وأمنها، وحماية حريات المواطنين، وحقوقهم.
 - ٩- إصدار القرارات الإدارية وفقاً للقوانين والأنظمة، ومراقبة تنفيذها.
- ج- الصلاحيات القانونية لمجلس الوزراء:
- إضافة إلى الاختصاصات الدستورية لمجلس الوزراء، فقد ورنّت اختصاصات قانونية للمجلس في المادة (١٠) من المرسوم التشريعي رقم (٢٠) الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٦، وهي:
- ١- الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة في المجالات المختلفة استناداً إلى أحكام الدستور، والقوانين، والمراسيم، وقرارات رئيس الجمهورية.

Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'article précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.

Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

وجاء النص في المادة (٥٠) على الآتي:

Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement.

Art. 50-1. Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.

- ٢- اتخاذ التدابير اللازمة لضمان سيادة القانون، وحماية الحقوق والحريات العامة، وحماية الممتلكات العامة والخاصة.
- ٣- الحفاظ على النظام العام بمدلولاته المختلفة (الأمن العام- السكينة العامة- الصحة العامة- الآداب العامة).
- ٤- الإشراف على إدارة ونظم النقد والائتمان والتأمين، والمحافظة على أموال الدولة.
- ٥- وضع الخطط اللازمة لتنمية الكوادر الفنية في أجهزة الدولة، وتأهيل القوى البشرية وفقاً لاحتياجات البلاد.
- ٦- تنظيم الأجهزة الإدارية للدولة، وتسهيل طريقة عملها.
- ٧- متابعة تنفيذ القوانين والأنظمة، وإصدار القرارات الإدارية وفقاً لها.
- ٨- إعداد مشاريع الخطط التنموية والإنتاجية.
- ٩- إبرام القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور في حدود المياسة العامة للدولة.
- ١٠- إعداد مشروعات القوانين، وإحالتها إلى رئيس الجمهورية.
- ١١- إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، ما لم يحدد القانون جهة أخرى مختصة بإصدارها.
- ١٢- عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقاً لأحكام الدستور.
- ١٣- إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة، وإحالتها إلى رئيس الجمهورية.
- ١٤- تشكيل لجان للقيام بمهام محددة.^{٣٦٦}
- ١٥- اتخاذ التدابير اللازمة لضمان أعمال مبدأ المشروعية الدستورية والقانونية والإدارية، والتأكد من التزام أجهزة الدولة كافة به.
- ١٦- وقف أو تعديل أو إلغاء قرارات الوزراء أو المحافظين، أو المكاتب التنفيذية للمجالس المحلية إذا كانت مخالفة للقوانين، أو تتعارض مع السياسة العامة للدولة.

^{٣٦٦} - ومن الأمثلة على هذه اللجان: اللجنة القضائية المشكلة بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٧٢١) تاريخ ٢٠١١/٥/١٧ لمساهمة استراتجية متكاملة لإصلاح جهاز القضاء بمستوياته المختلفة، واللجنة المشكلة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٦١٨٦) تاريخ ٢٠١١/٥/٨ لوضع مشروع قانون جديد للانتخابات العامة، واللجنة المشكلة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٦٠٨٠) تاريخ ٢٠١١/٥/٥ بشأن تحديد وتسجيل جرائم الفساد...

ثالثاً- القيمة القانونية لقرارات (مداولات) مجلس الوزراء:

- من المسلم به أن مداولات مجلس الوزراء ليست قرارات إدارية نهائية نافذة حتى يمكن الطعن بها أمام القضاء الإداري، ومستند ذلك الحجج الآتية:
- ١- لرئيس الجمهورية أن يطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر فيها خلال مدة من تاريخ إيداعها رئاسة الجمهورية، ويحدد الدستور هذه المدة، وإن كان الدستور السوري لم يتضمن نصاً بهذا الخصوص.
 - ٢- حسب اجتهاد القضاء الإداري فإن مداولات مجلس الوزراء لا يقبل الطعن بها كقرارات إدارية تتمتع بالقوة التنفيذية، ما لم توضع بمرسوم يتخذ حسب الأصول.
 - ٣- إذا وافق مجلس الوزراء على مشروع ما، فهذا المشروع لا يعد نافذاً من تلقاء ذاته، بل بحاجة إلى مرسوم لتنفيذه.
 - ٤- إن قرارات مجلس الوزراء تنشئ الحق، أما المرسوم فيعلن هذا الحق، ومعنى ذلك أن المرسوم الذي يصدر بكون لاحقاً، وهو مرسوم إعلاني لا إنشائي.

رابعاً- لجان مجلس الوزراء:

تتألف اللجان الوزارية في مجلس الوزراء من: لجنة الخدمات والبنى التحتية، ولجنة التنمية البشرية، ولجنة الموارد والطاقة، واللجنة الاقتصادية، ولجنة الأمن الوطني.

ويجوز لمجلس الوزراء أن يقرر تشكيل لجان وزارية أخرى، أو تعديل تشكيل أي من اللجان الوزارية القائمة، على أن يحدد في النظام الداخلي رؤساء اللجان وأعضائها.^{٢١٢}

وتتولى كل لجنة من اللجان الوزارية دراسة مشروعات القوانين والتشريعات التي تُحال إليها، المتعلقة بعملها، وتدقيقها وإعداد الدراسات، وتقديم المقترحات حول القضايا العامة التي تُحال إليها في مجال عملها، ومناقشة

^{٢١٢} - نصت المادة (١٨) من المرسوم التشريعي رقم (٢٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦ على أن: "يحدد النظام الداخلي لرئاسة مجلس الوزراء قواعد سير العمل في اللجان الوزارية، على أن يتضمن بشكل خاص مواعيد الاجتماعات، ومكانها، وإعداد جدول الأعمال، ومن يحضر الاجتماعات، ونتائج أعمال اللجان، والأحكام المتعلقة بعرضها على المجلس، أو رئيسه، وألية اتخاذ القرارات، والتصويت، وقانونية الاجتماع".

القضايا الطارئة وقضايا الساعة في مجال عمل واختصاص أعضائها، وتقديم المقترحات والتوصيات والحلول التي تراها مناسبة، ودراسة ما يحال إليها من مجلس الوزراء، أو رئيس المجلس.^{٣٦١}

وتتولى اللجنة الاقتصادية إضافة إلى ما تقدم، وعلى وجه الخصوص:^{٣٦٥}

- ١- وضع المناهج والخطط، وتقديم المقترحات التي تكفل تطوير التجارة والصناعة والزراعة، وكل ما من شأنه دعم الاقتصاد الوطني، وتنشيطه.
- ٢- مناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة، ومشروعات مناقلات الموازنة.
- ٣- دراسة المشروعات الاقتصادية والاستثمارات والتوظيفات المالية.
- ٤- دراسة مشكلات العمل، والتشغيل، والبطالة، وكل ما من شأنه رفع مستوى المعيشة للمواطن.
- ٥- دراسة سياسة الاستيراد والتصدير، وحالة الأسواق، والأسعار، والتسليف، والفائدة، والادخار، وقضايا الاستهلاك، والعقود الإنمائية، واقتراح الخطوات العملية التي تؤدي إلى نمو لإنتاج، وتطوير العلاقات الاقتصادية.
- ٦- دراسة السياسة التموينية، والدعم الحكومي، وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها.

^{٣٦١} - المادة (١٩) من المرسوم التشريعي رقم (٢٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦.

^{٣٦٥} - المادة (٢٠) من المرسوم التشريعي رقم (٢٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦.

المبحث الثالث

رئيس مجلس الوزراء

Le Président du Conseil des Ministres

سنتناول في هذا المطلب الأحكام المتعلقة برئيس مجلس الوزراء، كما سنلقي الضوء على أهم الاختصاصات التي يهض بها.^{٢٦٦}

أولاً- الأحكام المتعلقة برئيس مجلس الوزراء:

يتولى رئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، وتسمية الوزراء، ونوابهم، وقبول استقالتهم، وإعفانهم من مناصبهم.^{٢٦٧} وبعد رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، مسؤولين أمام رئيس الجمهورية، وأمام مجلس الشعب.

وقد بين الدستور أن رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، مسؤولون مدنياً وجزائياً وفقاً للقانون، وأن لرئيس الجمهورية إحصالتهم إلى المحاكمة عما يرتكبه أي منهم من جرائم أثناء توليه مهامه، أو بسببها. وفي هذه الحالة يُوقف المتهم عن العمل فور صدور قرار الاتهام إلى أن يُبت في التهمة المنسوبة إليه، ولا تمنع استقالته أو إقالته من محاكمته، وتتم الإجراءات على الوجه المبين في القانون.^{٢٦٨}

^{٢٦٦} - حول اختصاصات الوزير الأول في فرنسا انظر:

P. Ardant: Le premier ministre en France. Montchrestien (Chefs). 1991.

J.S. Riols: Le premier ministre. PUF (Que sais-je?). 3 e éd. 1989.

J. Massot: Chef de l'Etat et chef du gouvernement. Dyarchie et hiérarchie. Doc. Free. 1993.

J. Massot: Le chef du gouvernement en France. Doc. Free. 1979.

F. de Baccque: Qui gouverne la France? Essai sur la repartition du pouvoir entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement, PUF (Droit d'aujourd'hui). 1976

A. Claisse: Le premier ministre de la V e République. LGDJ. 1972.

M. Long: La fonction administrative du gouvernement. Bull. Institut Internat. Dadin, Publ. 1967. N. 1 er.

S. Arné: Le président du conseil des ministres sous la V e République. LGDJ. 1962.

^{٢٦٧} - المادة (٩٧) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٦٨} - المادة (١٢٤) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

أما مخصصات رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، وتعويضاتهم فإنها تحدّد بقانون.^{٢٦٩}

وتجدر الإشارة إلى تضمّن الدستور نصاً جديداً بمقتضاه لا يجوز لمن يحمل جنسية أخرى، إضافة إلى الجنسية العربية السورية، أن يتولّى مناصب رئيس الجمهورية، أو نائبه، أو رئيس مجلس الوزراء، أو نوابه، أو الوزراء، أو عضوية مجلس الشعب، أو عضوية المحكمة الدستورية العليا.^{٢٧٠}

ونرى في توجه المشرع الدستوري مسئلاً محموداً، لأن الجنسية رابطة ولاء بين الدولة ومن يحمل جنسيته، ولا يعقل أن يتولّى مثل هذه المناصب الحساسة أي شخص يدين بالولاء إلى دولة أخرى غير سورية.

ولكن ماذا لو تخلّى من يحمل جنسية أخرى غير الجنسية السورية عن الجنسية الأجنبية؟ أيق حق له تولّي أي من هذه المناصب؟

ليس من إجابة عن هذا السؤال في الدستور السوري لعام ٢٠١٢، والذي نراه أنه في حال تخليه عن الجنسية الأجنبية فإن المانع يزول بهذا التخلّي، ومن ثم ليس ما يمنع من تولّيه أي من هذه المناصب تبعاً لذلك.

وفي حال شغور منصب رئيس الجمهورية، أو عجزه الدائم عن أداء مهامه يتولّاها مؤقتاً النائب الأول لرئيس الجمهورية لمدة لا تزيد على تسعين يوماً من تاريخ شغور المنصب، على أن يتم خلالها إجراء انتخابات رئاسية جديدة. وإن لم يكن له نائب يتولّى مهامه مؤقتاً رئيس مجلس الوزراء وفقاً للأحكام نفسها.^{٢٧١}

ثانياً - اختصاصات رئيس مجلس الوزراء:

يلتزم رئيس مجلس الوزراء بصلاحيات قانونية حددها المرسوم التشريعي رقم (٢٠) لعام ٢٠١٧، وهي:

١ - تمثيل مجلس الوزراء، والتوقيع عنه، والتكلم باسمه، ورئيس المجلس أمر الصرف، وعاقب النفقة.^{٢٧٢}

^{٢٦٩} - المادة (١١٩) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٧٠} - المادة (١٥٢) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٧١} - المادة (٩٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٧٢} - المادة (١١) من المرسوم التشريعي رقم (٢٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦.

- ٢- الإشراف على عمل الوزراء، وتولي تطبيق القوانين والأنظمة، والعمل على أن يقوم المجلس بكامل المهمات والمسؤوليات الملقاة على عاتقه، والإشراف على جميع الأعمال المالية والإدارية.^{٢٧٢}
- ٣- يعتمد جدول أعمال جلسات المجلس الذي تعدّه وتعممه الأمانة العامة، وله الحق في عرض أي موضوع يرى ضرورة بحثه ولو لم يرد في جدول الأعمال.^{٢٧٤}
- ٤- يجوز لرئيس المجلس إذا تبين أن تعاونه مع أحد أعضاء المجلس قد بات متعثراً أن يعرض الأمر على رئيس الجمهورية ليقرر ما يراه مناسباً.^{٢٧٥}

ثالثاً- نواب رئيس مجلس الوزراء:

- يتولى نائب رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:^{٢٧٦}
- ١- موازنة رئيس مجلس الوزراء في تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يخصّ الوزارات التي تقع في مجال اختصاصه.
 - ٢- إعداد الدراسات وتقديم الاقتراحات التي تسهم في زيادة فعالية الأداء وكفاءته في المجالات التي تدخل في إطار الاختصاص المسمّى فيه.
 - ٣- تنسيق المشروعات التي تنفذ من الوزارات الداخلة في اختصاصه، وتقديم التقارير، واقتراح ما يلزم بشأنها.
 - ٤- إجراء التنسيق المطلوب بين الوزارات التي تقع في مجال الاختصاص المسمّى به، وإعلام رئيس مجلس الوزراء بما يراه ضرورياً ويؤثر في سير العمل في هذه الوزارات.
- وبعدّ نواب رئيس مجلس الوزراء مسؤولون أمام رئيس المجلس عن قيام كل منهم بالمهام والاختصاصات المنوطة به.^{٢٧٧}
- ويشارك نواب رئيس المجلس في جلسات المجلس، ويقومون بما يكلفهم به رئيس المجلس من مهمات، ويمكن في حال غياب رئيس المجلس أن يكلف

^{٢٧٢} - المادة (١٢) من المرسوم التشريعي رقم (٧٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦.

^{٢٧١} - المادة (١٣) من المرسوم التشريعي رقم (٧٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦.

^{١٧٤} - المادة (١٤) من المرسوم التشريعي رقم (٧٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦.

^{٢٧٦} - المادة (١٥) من المرسوم التشريعي رقم (٧٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦.

^{٢٧٧} - المادة (١٦) من المرسوم التشريعي رقم (٧٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦.

رئيس الجمهورية أحدهم القيام ببعض الاختصاصات الضرورية التي تحدد
بمرسوم.^{٢٧٨}

رابعا- الأجهزة المرتبطة برئيس مجلس الوزراء:

من الأجهزة التي ترتبط برئيس مجلس الوزراء الأجهزة الآتية:

أ- الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش:

- يرأسها رئيس بمرتبة وزير، وقد حلت محل مكتب تفتيش الدولة، وبشرف
عليها مجلس أعلى يتولى مراقبة مختلف الأجهزة الإدارية للدولة.
وتقوم الهيئة بالرقابة والتفتيش على الأجهزة الآتية:^{٢٧٩}
- ١- الوزارات، والإدارات، والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية
والاستقلال المالي، والهيئات الأخرى، والوحدات الإدارية المحلية.
 - ٢- المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي، والشركات التابعة لها،
والجمعيات التعاونية على اختلاف أنواعها.
 - ٣- أي جهة أخرى لها علاقة أو تأثير بعملية التحويل الاشتراكي.
 - ٤- أي جهة تقوم الدولة بمنحها سلفاً، أو قروضا، أو إعانات، أو تضمن لها
هدأ أدنى من الربح.

ب- الجهاز المركزي للرقابة المالية:

الجهاز المركزي للرقابة المالية هو هيئة رقابية مستقلة ترتبط برئيس
مجلس الوزراء، وتهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة، ومتابعة أداء
الأجهزة التنفيذية الإدارية والاقتصادية لمضوابطها من الناحية المالية. ويختص
بتدقيق حساباتها، وتفتيشها.^{٢٨٠}

ويمارس الجهاز أعماله بطريق التدقيق والمراجعة، وبطريق التفتيش.
وبقوم بأعمال التفتيش إما من تلقاء نفسه، وإما بناء على طلب الجهات العامة، وإما
بناء على إخبار صريح مقدم من قبل المخبر.

^{٢٧٨} - المادة (١٧) من المرسوم التشريعي رقم (٢٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦.
^{٢٧٩} - د. يوسف شياح: "الوسيط في الرقابة المالية والإدارية"، منشورات جامعة دمشق، عام ٢٠٠٢، ص ٣٩.
^{٢٨٠} - المرجع ذاته، ص ٢٠٦.

ج- الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء:

حلت بدلاً من مكتب شؤون مجلس الوزراء، وذلك بمقتضى المادة (١٠) من القانون رقم (٢٣) تاريخ ٢٠٠٣/١١/١٠، المتضمن قانون الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء. ويرأس الأمانة العامة أمين عام يُعين بمرسوم.^{٢٨١} وترتبط الأمانة العامة مباشرة برئيس مجلس الوزراء، وتتولى المهمات الآتية:^{٢٨٢}

- ١- تنظيم برنامج عمل المجلس بالتنسيق مع مختلف الوزارات.
- ٢- تنظيم اجتماعات المجلس، وإعداد جدول أعمال الجلسات، وتوثيق محاضرها، ومتابعة القرارات الناتجة عنها.
- ٣- تنظيم اجتماعات لجان المجلس، وإعداد جدول أعمال الجلسات، وتوثيق محاضرها، ورفع نتائج أعمالها إلى رئيس المجلس.
- ٤- الإشراف على أمانة سرّ المجلس.
- ٥- مراجعة وتدقيق مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية والمراسيم مع مجلس الدولة، والجهات العامة المختصة، وذلك قبل عرضها، وتقديم الاقتراحات بشأنها.
- ٦- إحالة المواضيع المطلوب عرضها إلى الجهات الاستشارية في رئاسة مجلس الوزراء واللجان المختصة لدراستها مع الوزارات المعنية قبل رفعها إلى المجلس.
- ٧- رفع مشروعات القوانين إلى رئيس المجلس مع الأسباب الموجبة، والتعليمات التنفيذية، وإذا كانت هذه المشروعات تستهدف تعديل نصوص قانونية فيجب أن ترفق بجدول مقارنة، كما يتعين أن تكون جميع المواضيع المرسلة مؤيدة بالوثائق، ومشفوعة برأي الوزارة المعنية.
- ٨- تدقيق مدى انسجام القرارات واللوائح مع الأحكام القانونية النافذة.

^{٢٨١} - جاء النص في المادة (٢٢) من المرسوم التشريعي رقم (٢٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦ على الآتي:
أ- تُؤلف الأمانة العامة من المديريات والمكاتب الآتية: مكتب الأمين العام- أمانة سرّ المجلس- مديرية الدراسات والاستشارات القانونية- مديرية الشؤون الإدارية والمالية- مديرية المعلومات والتوثيق.
ب- يجوز عند الاقتضاء إحداث مكاتب ومديريات أخرى بقرار من رئيس المجلس.
^{٢٨٢} - المادة (٢٣) من المرسوم التشريعي رقم (٢٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦.

٩- تدقيق ومتابعة إعداد القرارات التنفيذية للقوانين التي تنصّ على إصدار التعليمات التنفيذية لها.

١٠- متابعة نشر القوانين والمراسيم التشريعية والمراسيم، والقرارات والنصوص الرسمية الأخرى.

١١- حفظ وأرشفة القوانين والمراسيم، وكذلك القرارات، والبلاغات، والتعاميم التي تصدر عن رئاسة المجلس.



المبحث الرابع

٢٨٧ الوزراء

Les Ministres

الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة فيها.^{٢٨٤}

والوزير مسؤول أمام رئيس الجمهورية، وأمام مجلس الشعب. ويمارس صلاحياته الإدارية بإشراف رئيس مجلس الوزراء.^{٢٨٥} وللوزير صفتان: صفة سياسية يمارسها بوصفه عضواً في مجلس الوزراء الذي يرسم سياسة الدولة، وصفة إدارية بوصفه رئيساً للوزارة التي يتولى إدارتها، والإشراف عليها.

وأعضاء مجلس الوزراء ملزمون باتخاذ القرارات والإجراءات اللازمة لتنفيذ المهمات الموكولة إليهم في مجال اختصاصاتهم في ضوء أحكام الدستور، والقوانين، والمراسيم والقرارات الصادرة عن رئاسة الجمهورية، والقرارات الصادرة عن المجلس، وهم ملزمون أيضاً بالإشراف على تنفيذ القرارات التي يصدرونها، ومتابعتها، وتنمية الكوادر الفنية، وتأهيل القوى العاملة في نطاق الجهات التي يشرفون عليها.^{٢٨٦}

^{٢٨٤} - للاطلاع على الأحكام المتعلقة بالوزراء في فرنسا انظر مثلاً:

Wiener: De la coordination administrative à la décision politique: étude comparative de quelques systèmes. RFAP, 1987.

J. Fournier: Le travail gouvernemental. PENSF, Dalloz (Amphithéâtre), 1987.

C. Debbasch: Elysée dévoilé. A. Michel, 1982.

A. G. Delion: Les conseils et comités interministériels. AJ, 1975.

R. Farcat: La coordination. Rev. Administration, 1967, N. 57.

^{٢٨٥} - المادة (١٢٢) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢، والمادة (٢٤) من المرسوم التشريعي رقم (٢٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦.

^{٢٨٦} - جاء النص في المادة (٢٥) من المرسوم التشريعي رقم (٢٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦ على أن: "يكون الوزير مسؤولاً أمام رئيس المجلس، ويشارك في أعمال المجلس، ويقدم التقارير إليه بشأن وضع وزارته وأعمالها".

^{٢٨٦} - المادة (٢٦) من المرسوم التشريعي رقم (٢٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦.

ويتعين على الوزير إبلاغ رئيس مجلس الوزراء، أو المجلس، بالحوادث والمخالفات الجسيمة لسياسة الدولة، وما يخل بتنفيذ القوانين والقرارات، أو ما يعطلها.^{٢٨٧}

وبمقتضى الأحكام الدستورية يمنع الوزراء في أثناء توليهم مهماتهم من أن يكونوا أعضاء في مجلس إدارة شركة خاصة، أو وكلاء عنها، أو أن يزاولوا بصورة مباشرة أو غير مباشرة أي عمل تجاري، أو مهنة حرة.^{٢٨٨} وقد أجاز الدستور الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب.^{٢٨٩}

معاون الوزير:

نظراً لضخامة الأعباء والمهام الملقاة على عاتق الوزير في إدارة وزارته، يؤازره في تصريف شؤون الوزارة معاون، أو أكثر، يسمى بمرسوم، بناءً على اقتراح الوزير المختص.

ومعاون الوزير مسؤول أمام الوزير عن سير أعمال الوزارة في الأمور الإدارية، والفنية، والمالية، والقانونية، والتنظيمية.

وبمقتضى القانون رقم (١٤) لعام ٢٠١٨ فإن معاون الوزير هو: "المشرف الإداري على تنفيذ خطة عمل الوزارة في القطاع الذي يرأسه ضمن حدود المهام الموكولة إليه بموجب مرسوم تعيينه، والتفويضات الصادرة عن الوزير".^{٢٩٠} ويتم تعيينه بموجب مرسوم يتضمن مهامه واختصاصاته.^{٢٩١}

^{٢٨٧} - المادة (٢٧) من المرسوم التشريعي رقم (٢٠) تاريخ ٢٠١٧/٥/١٦.

^{٢٨٨} - المادة (١٢٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

^{٢٨٩} - المادة (١٢٦) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

أما في فرنسا فقد نصت المادة (٢٣) من دستور عام ١٩٥٨ على أنه: "لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وتولي أي ولاية برلمانية، أو أي منصب تمثيلي مهني على المستوى الوطني، أو أي وظيفة عامة، أو نشاط سني. وتحدد الشروط التي يستبدل بموجبها أصحاب هذه الولايات أو المناصب أو الوظائف بموجب قانون أساسي. ويجوز استبدال أعضاء البرلمان طبقاً لأحكام المادة ٢٥".

Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.

Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois.

Le remplacement des membres du Parlement a lieu conformément aux dispositions de l'article 25.

^{٢٩٠} - المادة (١) من القانون رقم (١٤) لعام ٢٠١٨.

^{٢٩١} - المادة (٢) من القانون رقم (١٤) لعام ٢٠١٨.

ويمارس معاون الوزير الاختصاصات الآتية: ٣١٢

- ١- الإشراف على شؤون المديرية المركزية، والمديرية في المحافظات، وعلى الجهات التابعة للوزارة، أو المرتبطة بها، ومتابعة تنفيذ أعمالها.
- ٢- اقتراح أو إعداد الدراسات المتعلقة بتطوير عمل الوزارة المعنية، والإشراف على الدراسات المعدة من الجهات التابعة لها.
- ٣- التنسيق بين الإدارات المركزية الواقعة تحت إشرافه، والمديرية الفرعية في المحافظات، وتوجيه عملها وفقاً لسياسة الوزارة.
- ٤- ممارسة الاختصاصات الإدارية المتعلقة بشؤون العاملين وفق النظام الداخلي للوزارة المعنية.
- ٥- التوقيع على معاملات الوزارة المعنية وفق التفويضات الممنوحة له من قبل الوزير.
- ٦- التأشير على مشروعات القرارات التي تقضي القوانين والأنظمة النافذة إصدارها عن الوزير.
- ٧- التأشير على المعاملات والعقود التي تعود صلاحية البت بها إلى الوزير بمقتضى القوانين والأنظمة النافذة.
- ٨- أمر الصرف وعائد النفقة بمبلغ يحدد بقرار من الوزير.
- ٩- ما يكلفه إياه الوزير من أعمال أخرى.

٣١٢ - المادة (٥) من القانون رقم (١٤) لعام ٢٠١٨.

المبحث الخامس

المحافظون

المحافظة هي الأساس في تكوين التنظيمات الإدارية التي تعاقبت في الجمهورية العربية السورية، حيث يرأس كل محافظة من المحافظات محافظ يعدّ ممثلاً للسلطة التنفيذية المركزية في المحافظة، ومسؤولاً عن الإدارة المحلية في المحافظة، إضافة إلى مسؤوليته عن النظام العام المتمثل بالأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، والآداب العامة.

أولاً- الأهمام المتعلقة بالمحافظ:

يعدّ المحافظ من أعضاء السلطة التنفيذية، وهو ممثل السلطة المركزية في المحافظة، إضافة إلى كونه "عاملاً" لجميع الوزارات في الدولة.^{٢٩٣} ويُعَيّن المحافظ بمرسوم، بعد توافر الشروط المطلوبة للتعيين في الوظيفة العامة، ويُعفى من منصبه بمرسوم.^{٢٩٤} ولا يباشِر المحافظ مهمات وظيفته قبل أن يقسم أمام رئيس الجمهورية اليمين القانونية.^{٢٩٥} وفي حال غياب المحافظ ينوب عنه قائد الشرطة بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية، كما ينوب عنه نائب رئيس المكتب التنفيذي في جميع الاختصاصات المتعلقة بعمل المكتب التنفيذي.^{٢٩٦}

ثانياً- اختصاصات المحافظ:

أ- اختصاصات المحافظ في إطار العلاقة بالسلطة المركزية:

من أهم الاختصاصات التي يتولاها المحافظ بهذا الصدد:^{٢٩٧}

- تنسيق الاتصال بين المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة والسلطة المركزية فيما يتعلّق بالقرارات والتدابير التي يتخذها المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

^{٢٩٣} - المادة (٤١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٢٩٤} - المادة (٣٩) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٢٩٥} - المادة (٤٠) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٢٩٦} - المادة (٥٥) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٢٩٧} - المادة (٤٤) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

- شؤون العاملين في أجهزة المحافظة، وفقاً لأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة، باستثناء قوى الأمن الداخلي، وبما يفوضه به الوزير المختص.
- تبليغ أوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها إلى الجهات ذات العلاقة، ومتابعة تنفيذها.
- المهمات التي تفوضه بها السلطة المركزية مما يدخل أصلاً في اختصاصها، ولا يمنع القانون التفويض بها.
- على الوزارات والأجهزة المحلية (باستثناء قوى الأمن الداخلي) أخذ رأي المحافظ في تعيين ونقل مديري الدوائر الحكومية، والمؤسسات، والشركات التي ينحصر عملها في نطاق المحافظة.^{٣٩٨}
- يتعين على جميع العاملين في الإدارات المركزية في الوزارات المنقول اختصاصاتها إلى المحافظة والمفتشين الموفدين بسهمة رسمية إلى المحافظة، أن يتصلوا بالمحافظ لاطلاعه على مهماتهم قبل المباشرة بها.^{٣٩٩}
- على المحافظ أن يقدم إلى وزير الإدارة المحلية تقريراً كل ثلاثة أشهر يتعلق بأوضاع المحافظة بشكل عام، وترسل نسخ منه إلى الوزارات المختصة، كل حسب اختصاصه.^{٤٠٠}
- يتخذ المحافظ التعليمات التي يصدرها الوزراء فيما يتعلق بالشؤون التخطيطية والتنظيمية والفنية العائدة لوزاراتهم، فيما لا يتعارض واختصاصات مجلس المحافظة، ومكتبه التنفيذي. وللمحافظ أن يبدي ملاحظاته على هذه التعليمات قبل تنفيذها فإن أصر الوزير المختص خطياً على تنفيذ تعليماته يمكن للمحافظ حينها أن يرفع الأمر إلى رئاسة مجلس الوزراء عن طريق وزير الإدارة المحلية للبت فيه، إلا إذا رأى أن التنفيذ يؤدي إلى خلل خطير في النظام العام، أو الأمن العام، فعليه أن يرفع الأمر فوراً إلى رئاسة مجلس الوزراء.^{٤٠١}

^{٣٩٨} - المادة (٤٦) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٣٩٩} - المادة (٤٧) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٤٠٠} - المادة (٤٨) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٤٠١} - المادة (٥٠) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

ب- في إطار النظام العام والمقوق والحريات:

ينتولى المحافظ في هذا الشأن الاختصاصات الآتية:

- اتخاذ التدابير التي يراها ضرورية لتوطيد الأمن العام في حدود القوانين، والأنظمة النافذة، وفقاً لتعليمات وزير الداخلية، وذلك في الأمور التي لا تدخل في اختصاصات مجلس المحافظة، ومكتبه التنفيذي.^{٤٠٦} وتطبيقاً لذلك تتفقد قوى الأمن الداخلي في المحافظة أوامر المحافظ، وللحافظ إن رأى أن قوى الأمن الداخلي الموجودة في المحافظة غير كافية لتأمين الأمن، والنظام، والسلامة العامة، أن يطلب بوساطة وزارة الداخلية تعزيز هذه القوى، أو الاستعانة بالجيش، كما يحق له في الحالات الاستثنائية التي يستحيل فيها الاتصال بالسلطة المركزية أن يطلب مباشرة، وعلى مسؤوليته، المعونة من قائد المنطقة أو الموقع وفي هذه الحالة يلبي طلبه.^{٤٠٧}
- ينقذ مديرو المؤسسات، وشركات القطاعين العام والمشتري، ومديرو فروعها في المحافظة، ومديرو الأجهزة المحلية، والمركزية، والهيئات العامة، والمديريات العامة، طلبات المحافظ الخطية المتعلقة بالأمن العام، والصحة العامة، والراحة العامة، على ألا يؤدي ذلك إلى مخالفة القوانين والأنظمة النافذة.^{٤٠٨}
- ينقذ الدفاع المدني في المحافظة أوامر المحافظ في أثناء السلم والحرب.^{٤٠٩}
- الاتصال مع النيابة العامة في المحافظة في القضايا التي لها مساهمة بالنظام العام، وشؤون الأمن، وسرعة تنفيذ الأحكام القضائية.
- تطبيق قواعد الحريات العامة الدستورية، وصونها.
- القيام بوظيفة الضابطة العدلية فيما يتعلق بالجرائم المشهود كما هو منصوص عليه في قانون أصول المحاكمات الجزائية، وله أن يأمر.

^{٤٠٦} - المادة (٥/٤٤) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٤٠٧} - المادة (٥٢) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٤٠٨} - المادة (٥١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٤٠٩} - المادة (٥٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

بإجراء التحقيق في الجرم غير المشهود عند الاقتضاء. وهو يؤدي وظيفته المتعلقة بالضابطة العدلية بواسطة موظفي الإدارة العامة، وقوى الأمن الداخلي، على ألا يؤدي ذلك إلى مخالفة تعليمات الجهة المركزية المختصة.^{٤٠٦}

- للمحافظ إذا وقع غصب بين على عقار، أو على حقوق عينية عقارية، أن يقرر إعادة الحالة الراهنة إلى ما كانت عليه قبل الغصب، وله عند وقوع اعتداء بين من شأنه إيجاد خلاف عام على الغلال، ويؤثر في الأمن، أن يتخذ التدابير اللازمة للحفاظ عليها وأن يأمر بتوزيعها بين ذوي الاستحقاق وفق التعامل الجاري سابقاً، أو أن يضعها أمانة لدى ثالث، من دون أن يكون لذلك في الحالتين تأثير في الحكم الذي تصدره السلطات القضائية. ويبقى مفعول التدبير الإداري قائماً إلى أن يلغى أو يعدل بقرار من السلطة نفسها، أو إلى حين صدور قرار قطعي من السلطات القضائية التي تفصل بأصل النزاع.^{٤٠٧}

ثالثاً- مسؤولية المحافظ:

يختص مجلس القضاء الأعلى بمحاكمة المحافظ من الناحية المسلكية،^{٤٠٨} بعد إحالته إليه بمرسوم، بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية. ولا تحرك الدعوى العامة بحقه لجرم ناشئ عن الوظيفة إلا بقرار من مجلس القضاء الأعلى.^{٤٠٩}

رابعاً- غياب المحافظ من المحافظة:

في حال غياب المحافظ ينوب عنه قائد شرطة المحافظة بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية، كما ينوب عنه نائب رئيس المكتب التنفيذي في جميع الاختصاصات المتعلقة بعمل المكتب التنفيذي. وبعد عاقداً للنفقة، وأمرأاً للتصفية والصرف في حال إعفائه إلى حين تعيين البديل.^{٤١٠}

^{٤٠٦} - المادة (٤٤) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٤٠٧} - المادة (٤٥) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٤٠٨} - لمزيد من التفاصيل حول مجلس القضاء الأعلى انظر المادة (٦٥) وما يليها من قانون السلطة القضائية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (٦٨) لعام ١٩٦١.

^{٤٠٩} - المادة (٥٦) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٤١٠} - المادة (٥٥) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

وللمحافظ بصفته رئيسا للمكتب التنفيذي أن يفوض نائب رئيس المكتب أو الأمين العام للمحافظة، أو مديري الأجهزة المحلية والمركزية، ببعض اختصاصاته وفق القوانين والأنظمة.

كما أن للمحافظ بصفته ممثلا للسلطة التنفيذية أن يفوض بعض اختصاصاته إلى الأمين العام، ومديري الأجهزة المركزية، وفق القوانين والأنظمة النافذة.

أمين عام المحافظة:

أوجب قانون الإدارة المحلية إحداث وظيفة أمين عام المحافظة في كل محافظة، على أن يحدد النظام الداخلي توصيف هذه الوظيفة، وشروط إشغالها. ويعين الأمين العام للمحافظة من عاملي الفئة الأولى من أبناء المحافظة من ذوي الخبرة بقرار من رئيس مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية.^{١١١}

ويتولى الأمين العام للمحافظة الاختصاصات الآتية:^{١١٢}

- إعداد جداول اجتماعات المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.
- تدقيق وإعداد القرارات الصادرة عن مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي.
- رفع مشروعات القرارات والخطط والبرامج إلى المجلس.
- إحالة المواضيع المطلوب عرضها إلى اللجان المختصة في المجلس لدراستها قبل عرضها على المجلس.
- إعداد محاضر اجتماعات المكتب التنفيذي، ومتابعة القرارات الصادرة عنه، وتوثيقها أصولاً.
- رفع الخطط السنوية للمكتب التنفيذي للمصادقة عليها.
- متابعة تنفيذ خطط المحافظة، ورفع تقارير بها إلى المكتب التنفيذي.
- متابعة تنفيذ قرارات مجلس المحافظة، والمكتب التنفيذي.
- التنسيق بين جهاز المحافظة وباقي الهيئات والجهات العامة في المحافظة.
- تطبيق النظام الداخلي للمحافظة.

^{١١١} - المادة (٥٨) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{١١٢} - المادة (٥٩) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

- إدارة شؤون العاملين في دوائر الأمانة العامة، والتنسيق بين مديرياتها، وتوزيع المهمات، والمراقبة، ومتابعة التنفيذ.
- تقديم التقارير الدورية إلى المكتب التنفيذي في جميع مجالات عمل المحافظة.
- اتخاذ الإجراءات الكفيلة بضمان سرية المراسلات والوثائق والمستندات ذات الصلة السرية.
- .. تدقيق الدراسات التي تجريها أجهزة الأمانة العامة، والأجهزة المحلية والمركزية في المحافظة، قبل عرضها على مجلس المحافظة، ومكتبه التنفيذي.
- تأشير القرارات والمراسلات كافة قبل توقيعها من رئيس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.
- ... الأعمال والمهام التي يكلفه بها المحافظ.
- حضور اجتماعات المجلس والمكتب من دون أن يكون له حق التصويت.

الفصل الثاني
الإدارة المحلية في سورية
L'Administration Locale
En Syrie



تعذ الإدارة المحلية من أساليب التنظيم الإداري اللامركزي، يقوم على تزويد الوحدات الإدارية المحلية باختصاصات قانونية، تمكّنها من إدارة شؤونها المحلية، من خلال مجالس محلية منتخبة، بإشراف السلطة المركزية، ورقابتها. كما أن ازدياد حجم واجبات الدولة، وتعدد أهدافها قد أسهم في تعزيز الاتجاه نحو التنظيم الإداري المحلي، واعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية.

وعندما دخلت القوات الفرنسية إلى سورية بقيادة الجنرال "غورو" عام ١٩٢٠، فإنه وفي سبيل إضعاف البلاد، لجأت فرنسا إلى تقسيم سورية إلى دول عدة. كما تنازلت عن "كيليكية" التي ضُمت إلى تركيا بموجب الاتفاق المعقود في ١٩٣٩/٦/٢٣.

وبتاريخ ١٩٣٦/١/١٠ أصدر المفوض السامي ما يسمى القرار (٥) ل. ر المتضمن التقسيمات الإدارية في سورية إلى محافظات. وسمّيت المحافظات إلى قضية، ونواح. وقد ظلّ القرار (٥) ل. ر مطبقاً حتى صدور قانون التنظيمات الإدارية رقم (٤٩٦) بتاريخ ١٩٥٧/١١/٢١.^{٤١٣}

وقد بدأت تجربة الإدارة المحلية في سورية بصور المرسوم التشريعي رقم (١٥) بتاريخ ١٩٧١/٥/١١ المتضمن قانون الإدارة المحلية.^{٤١٤} كما تم إنشاء وزارة الإدارة المحلية بموجب المرسوم التشريعي رقم (٢٧) تاريخ ١٩٧١/٨/٣. وقد صدرت اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية بموجب المرسوم رقم (٢٢٩٧) بتاريخ ١٩٧١/٩/١٨.^{٤١٥}

^{٤١٣} - ألغيت بعض أحكام قانون التنظيمات الإدارية رقم (٤٩٦) عام ١٩٥٧، وذلك بصور قانون الإدارة المحلية رقم (١٢٤) بتاريخ ١٩٦٠/٣/٢٨، خلال فترة الوحدة بين سورية ومصر، وبعد الانفصال أعيد العمل بقانون التنظيمات الإدارية رقم (٤٩٦)، وذلك استناداً إلى المرسوم التشريعي رقم (٧٩) الصادر بتاريخ ١٩٦١/١١/١٨.

^{٤١٤} - تبلى المرسوم التشريعي رقم (١٥) لعام ١٩٧١ في مجمل نصوصه الرعية في تخفيف مبدء الديمقراطية الشعبية، وتقليص المركزية الإدارية، وإساح المجال أمام المواطنين في المشاركة الفعالة في إدارة شؤونهم المحلية من خلال مجالسهم المنتخبة.

^{٤١٥} - قبل صدور المرسوم التشريعي رقم (١٥) لعام ١٩٧١ ولانحته التنفيذية يمكننا القول إنه لم يكن في سورية تشريع موحد للإدارة المحلية، وإنما هناك تنظيم إداري يختص بشؤون الدولة بوجه عام، وذلك باستثناء الخدمات البلدية التي تتبع وزارة الداخلية. وهناك تنظيم بلدي يتعلق بشؤون الخدمات البلدية والبلديات كانت تشرف عليه وزارة الشؤون البلدية والقروية آنذاك. كما أن قانون التنظيمات الإدارية رقم (٤٩٦) لعام ١٩٥٧، والقانون رقم (٢٥١) لعام ١٩٥٦، هما اللذان لعلّقت الإدارة المحلية آنذاك. وبصور المرسوم التشريعي رقم (١٥) لعام ١٩٧١ بات هذا المرسوم هو التشريع الناطم للإدارة المحلية في سورية إلى أن صدر القانون النافذ بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

في الوقت الراهن تم تنظيم الإدارة المحلية بموجب قانون الإدارة المحلية الجديد رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١. فما هي الأهداف التي أرادها المشرع السوري بإصدار المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) بتاريخ ٢٣/٨/٢٠١١ المتضمن قانون الإدارة المحلية؟ وكيف نظمت الإدارة المحلية في سورية بمقتضى أحكام هذا القانون؟

سنعالج موضوعات هذا الفصل من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: التطور التاريخي للتنظيم الإداري المحلي في سورية.

المبحث الثاني: القانون رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

المبحث الثالث: الوحدات الإدارية المحلية والتقسيمات الإدارية.

المبحث الرابع: هيئات الإدارة المحلية.

المبحث الخامس: اختصاصات الوحدات الإدارية المحلية.

المبحث السادس: التقسيمات الإدارية الفرعية.

المبحث السابع: الرقابة على الوحدات المحلية.

المبحث الثامن: الأحكام المالية للمجالس المحلية.

المبحث التاسع: معوقات الإدارة المحلية.



المبحث الأول

التطور التاريخي

للتنظيم الإداري المحلي في سورية

تمتد دراسة التطور التاريخي للتنظيم الإداري المحلي في سورية إلى ما قبل الفتح الإسلامي، حيث إن سورية تعدّ من أقدم الدول في العالم، وأحرفها.

أولاً- المرحلة السابقة على صدور قانون الإدارة المحلية رقم (١٥) لعام ١٩٧١:

في عصور ما قبل الفتح الإسلامي قسّم البيزنطيون سورية في القرن الرابع الميلادي إلى مقاطعات عدة، واحتفظ القسم الشمالي منها باسم سورية، وقسم إلى جزأين: الأول، سورية الأولى ومركزها "لنطاكية"، والثاني، سورية الثانية ومركزها "أفاميا".

والقسم الجنوبي من سورية سمي باسم "فينيقيا"، وقسم أيضاً إلى جزأين: فينيقية الأولى، ومركزها صور، وفينيقيا الثانية، ومركزها حمص، ومن مدنها دمشق، وبعلبك، وتدمر.

وبعد الفتح الإسلامي قسّم المسلمون بلاد الشام إلى خمسة أجناد عدا العواصم، والشعور، وكل جند يضم قصبات عدة.

وفي العهد الأيوبي قسّمت بلاد الشام إلى ستة أقسام رئيسية، أطلق على كل قسم منها اسم نيابة.

وفي عهد المماليك أبقي على هذا التقسيم، وسُميت النيابات بالممالك، كالممالك الشامية، والممالك الحلبية، ولكل منها كافل، يقال له كافل الممالك الشامية، وكافل الممالك الحلبية.

وفي العهد العثماني أبقي السلطان سليم الأول الذي فتح بلاد الشام عام ١٥١٦م على التقسيمات الإدارية على ما كانت عليه في عهد المماليك، مع تغيير التسمية، حيث أصبحت الممالك أو النيابات تسمى الولايات. وقسمت سورية إلى ثلاث ولايات هي: الشام، وحلب، وطرابلس. وكل ولاية تضم ألوية.

وفي بداية القرن الثامن عشر بقيت التقسيمات الإدارية في بلاد الشام على ما كانت عليه تقريباً، وحلّت كلمة "الآيالة" محل الولاية.

وفي عام ١٨٧١ أصدرت الدولة العثمانية قانون إدارة الولايات العمومية وطبق هذا القانون على سورية. وقد قسم القانون المذكور الدولة إلى ولايات، والولاية إلى ألوية، والألوية إلى أقضية، والأقضية إلى نواح، والنواح إلى قرى، وجعل للولاية فقط الشخصية الاعتبارية.

ونص القانون على نوعين من المجالس: الأول يسمى المجالس الإدارية للولايات والألوية والأقضية، والثاني هو المجلس العمومي للولاية. ويتألف المجلس الأول من أعضاء منتخبين، ومعينين، وصلاحياته كانت إقليمية محدودة، والمجلس العمومي كان منتخباً من قبل هيئة انتخابية حددها القانون، ومنته أربع سنوات، وصلاحياته كانت تتعلق بالشؤون المالية، والخدمات. وفي عهد الاحتلال العثماني لم يكن هناك أي مظهر من مظاهر الإدارة الحديثة، ورزحت الولايات تحت نير الإقطاعيين والمستغلين.

وبعد الاحتلال الفرنسي لسورية عام ١٩٢٠، لم يكن الانتداب الفرنسي أقل في الشر من سابقه من حيث المضمون، والجور، ولم يكن نظام الإدارة أفضل، إذ قسم الانتداب الفرنسي البلاد على أسس طائفية وعشائرية، بغية استمرار الاحتلال في نهب ثروات الشعب، وقهره عبر الفتن الطائفية والعشائرية، وتجزئة البلاد التي شتمت إلى وحدات تشبيهة بالدويلات التي تحكم فيها المصالح الاستعمارية الاستغلالية. ولتنفيذ سياستها الاستعمارية قسمت الدولة بموجب القرار الصادر عن المفوض السامي الفرنسي في ١٥/٤/١٩٣٦ رقم (٤١٥١) إلى أربع درجات هي: الولايات- المتصرفيات- الأقضية- النواحي.

وبتاريخ ١٠/١/١٩٣٦ صدر القرار رقم (٥) ل.ر. فقسمت بموجبه سورية إلى ثماني محافظات هي: دمشق- حلب- حمص- حماة- حوران- الفرات- الجزيرة- إسكندرون. وقسمت جميع المحافظات إلى أقضية، والأقضية إلى نواح. ونص القرار المذكور على إنشاء مجالس محلية ومنحها صلاحية إبداء الرأي، وبيان أمنيات سكان المناطق المحلية، وحاجاتها العمرانية، والثقافية والاجتماعية. ولكن هذا التنظيم لم ينفذ نتيجة رغبة الاستعمار بالاستمرار في الفتن الطائفية والعشائرية. والقرار المذكور لم يتطرق إلى محافظتي اللاذقية والسويداء، لأنهما كانتا في نظر المفوض الفرنسي مستقلتين إدارياً وسياسياً عن سورية، لذلك لم يكن مستغرباً أن عمت الاضطرابات العنيفة في جميع أرجاء سورية عام ١٩٣٦

ما اضطر سلطات الاحتلال إزاءها إلى توقيع معاهدة مع الحكومة السورية بتاريخ ١٩٣٦/٩/٩ كان من آثارها عودة هاتين المحافظتين إلى الوطن الأم.

ومن مفارقات الاحتلال في التنظيم المحلي في القرار رقم (٥) ل.ر النص على أن تدار محافظة إسكندرون وفقاً لنظامها الخاص بها، وجعل دمشق مدينة ممتازة إدارياً، ولا يخفى أن اتفاق *Franklin Bouillon* المعقود بتاريخ ١٩٢١/١٠/٢٠ قضى باتباع سياسة خاصة في منطقة إسكندرون، انتهى إلى تنازل فرنسا عن هذه المنطقة إلى تركيا بالاتفاق المعقود في ١٩٣٩/٦/٢٣، وهذا دليل على أن الهدف من استحداث هذه البنية الإدارية لم يكن لصالح المحافظات والسكان المحليين، وإنما هدفه هو خدمة مصالح المستعمر في جني الضرائب، والإحصاء، والرقابة على تنقلات السكان، ومن ثم استغلال البلاد والسكان.

وبعد زوال الانتداب الفرنسي عام ١٩٤٦ قام عهد الاستقلال، وبدأت المسيرة الوطنية المستقلة في اتخاذ ما يلزم من خطوات لتكييف النظام الإداري بما يتفق والأوضاع الجديدة للدولة المستقلة. وتجددت هذه المسيرة بإصدار التشريعات التي شكلت الملاكات الأساسية للدولة، ومن عداد التشريعات المتعلقة بالتنظيم الإداري المحلي القانون رقم (١٧٢) بتاريخ ١٩٥٦/١/٢٣ المسمى قانون البلديات، حيث قسمت بموجبه البلديات في سورية إلى أربع درجات هي:

- الدرجة الأولى: أمانة العاصمة وبلدية حلب.
 - الدرجة الثانية: بلديات مراكز المحافظات الأخرى.
 - الدرجة الثالثة: بلديات مراكز الأقضية والنواحي التي يزيد عدد سكانها على عشرة آلاف نسمة.
 - الدرجة الرابعة: بلديات مراكز النواحي والقرى، وعدت البلدية بموجب القانون شخصاً اعتبارياً يتمتع بالاستقلال المالي.
- كما صدر بتاريخ ١٩٥٦/٣/٢٩ قانون المخاتير رقم (٢١٥) المتعلق بمجالس القرى والأحياء.

وفي عام ١٩٥٧ صدر قانون التنظيمات الإدارية رقم (٤٩٦) الذي ألغى القرارين (٥) و(٦) لعام ١٩٣٦ الصادرين عن السلطة الفرنسية، وقد تضمن القانون تقسيم الجمهورية العربية السورية إلى محافظات لكل منها شخصية اعتبارية، والمحافظات إلى مناطق، والمناطق إلى نواح، والنواحي إلى قرى.

وفي عهد الوحدة مع مصر عام ١٩٥٨ صدر القانون (١٥٢) لعام ١٩٦١ القاضي بتطبيق قانون الإدارة المحلية الذي كان نافذاً في الإقليم المصري على الإقليم السوري في الجمهورية العربية المتحدة، لكن هذا القانون لم يلبث طويلاً، إذ ألغي بالمرسوم التشريعي رقم (٧٩) تاريخ ١٩٦١/١١/٨ بعد الانفصال، وأعيد العمل بقانون التنظيمات الإدارية رقم (٤٩٦) لعام ١٩٥٧.

وبموجب هذا القانون كان يسود سورية تنظيمان إداريان أساسيان هما:

أ- تنظيم إداري: يقوم على قمته وزارة الداخلية، ويحكمه قانون التنظيمات الإدارية رقم (٤٩٦) لعام ١٩٥٧، وقانون مجالس القرى والأحياء رقم (٢١٥) لعام ١٩٥٦ وتعديلاته.

وبموجب هذين القانونين قسّمت الدولة إلى محافظات، والمحافظات إلى مناطق، والمناطق إلى نواح، والنواحي إلى قرى، ويرأس كل منها على التوالي: المحافظ، ومدير المنطقة، ومدير الناحية، والمختار. ويطلق على مراكز المحافظات، وعلى التجمعات التي يزيد عدد سكانها على عشرة آلاف نسمة، اسم المدينة.

وتنقسم المدن بدورها إلى أحياء لا يقل عدد سكانها عن (٢٥٠٠) نسمة ولا يزيد عن (٧٥٠٠) نسمة، والمحافظات وحدها تتمتع بالشخصية الاعتبارية.

ب- تنظيم بلدي: يقوم على قمته وزارة الشؤون البلدية والقروية، ويحكمه قانون البلديات رقم (١٧٢) لعام ١٩٥٦ وتعديلاته، وبموجب هذا القانون قسّمت البلديات في سورية كما ذكرنا إلى أربع درجات.

وعليه، وبمقتضى التنظيم الإداري كانت توجد أربع مستويات للوحدات الإدارية هي: المحافظة- المنطقة- الناحية- القرية.

وبمقتضى قانون التنظيم البلدي كان يوجد مستويان هما: وزارة الشؤون البلدية والقروية، والبلدية.

ولكن أهم ما يؤخذ على هذين التنظيمين الإداري والبلدي ينبذ في الآتي:

- ١- بعدهما عن الديمقراطية الشعبية.
- ٢- كونهما أقرب إلى المركزية الإدارية، من حيث قلة الاختصاصات المخولة إلى الهيئات المحلية، بالإضافة إلى الوصاية الشديدة التي كانت مفروضة

على أعمالها، وخضوعهما إلى مزاجية السلطة المركزية في تعيين من تراه مناسباً لتحقيق مصالحها.

٣- عدم التمييز بين سلطة المجلس وسلطة المحافظ من جهة، وبين سلطة المجلس وسلطات الإدارات المركزية من جهة أخرى.

٤- الاهتمام بسلطة المحافظ أكثر من الاهتمام بسلطة مجلس المحافظة.

٥- تشكيل المجالس كان يتم بالتعيين، ولم تلجأ السلطة المركزية إلى إجراء انتخابات فعلية لمجالس الوحدات المحلية.

وفي الثامن من آذار عام ١٩٦٣ قامت الثورة بقيادة حزب البعث العربي الاشتراكي، ومنذ ذلك التاريخ شقت الثورة طريقها نحو ترسيخ مفاهيم ومطلقات جديدة في الحكم تقوم على مبادئ الديمقراطية الشعبية، والمركزية الديمقراطية، والمشاركة والرقابة الشعبية، وترافقت عملية التطوير بالتأكيد المستمر على دور الجماهير وسارسنتها مسؤولياتها في توجيه شؤون الحكم، والعمل على تعزيز بناء الدولة والمجتمع، وتطويره باستمرار نحو الأفضل.

لهذا كانت مرحلة ما بعد ثورة الثامن من آذار عام ١٩٦٣ مرحلة متميزة عن المراحل التي سبقتها، كونها قامت على إشراك جماهير الشعب في تحمل مسؤولياتها، والمساهمة في عمليات البناء والتطوير.

وتعززت هذه المسيرة في السادس عشر من تشرين الثاني عام ١٩٧٠ بقيام الحركة التصحيحية التي قادها الرئيس المؤسس حافظ الأسد، والتي كان من أهم مبررات قيامها العودة إلى الشعب في كل أموره بهدف استرداد ثقته بالثورة والحزب. وترسيخ مبدأ حرية المواطن، وتعزيز دوره في تحمل المسؤولية، والمشاركة في اتخاذ القرار في جو من الديمقراطية الشعبية، بحيث تكون السلطة بيد الشعب الذي هو مصدر جميع السلطات.

وكان من ثمار ذلك صدور قانون الإدارة المحلية الذي عد نافذاً بتاريخ ١٩٧١/٥/١١، وهذا قبل وضع دستور ١٩٧٣.

وقد كرس دستور ١٩٧٣ المبادئ والأهداف السابقة في مقدمته، وأكدت المادة (١٢٩) منه على أن: "مجالس الشعب المحلية هيئات تمارس سلطاتها في الوحدات الإدارية التي تشدد وفقاً لأحكام القانون". وفي المادة (١٣٠) جاء النص

على أن: "يحدد القانون اختصاصات مجالس الشعب المحلية، وطريقة انتخابها، وتكوينها، وحقوق أعضائها، وواجباتهم، وجميع الأحكام الأخرى المتصلة بها".

ثانياً- قانون الإدارة المحلية رقم (١٥) تاريخ ١٩٧١/٥/١١:

حدثت تغييرات جذرية مهمة في مسيرة التنظيم الإداري المركزي والمحلي بصدر قانون الإدارة المحلية لعام ١٩٧١ وذلك لضخامة الأعباء والمهام الملقاة على عاتق الدولة على الصعيدين المركزي والمحلي.

وقد جاء القانون نتيجة دراسة علمية واقية للعديد من التجارب التي مرت بها الدول العربية، والأجنبية، وبعد تقدير واقعي لظروف الدولة المختلفة، واستيعابها بصورة كاملة، وهو يعبر في مجمله عن الرغبة في تحقيق الديمقراطية الشعبية، والقضاء على المركزية، وإفساح المجال أمام المواطنين للمشاركة الفعالة في إدارة الشؤون المحلية عن طريق مجالسهم المنتخبة.

ويصدر القانون جرى تطبيقه على المحافظات منذ عام ١٩٧٢، حيث صدر قرار لمجلس الوزراء بتاريخ ١٩٧١/١٠/٢٢ يقضي بتطبيق المرحلة الأولى منه على المحافظات، وفقاً للمادة (١٠٥) من القانون التي جاء فيها: "يتولى مجلس الوزراء وضع برنامج لتنفيذ أحكامه بصورة تدريجية فيما يتعلق بتشكيل المجالس المحلية، ونقل الاختصاصات التي تمارسها الوزارات إلى الوحدات الإدارية".

وبتاريخ ١٩٧٢/٣/٣ جرت أول انتخابات عامة، ومباشرة، لمجالس المحافظات أسفرت عن قيام سلطة محلية منتخبة في كل محافظة.

وفي ١٩٧٢/٣/٥ صدر قرار آخر نقل بموجبيه إلى هيئات الإدارة المحلية الكثير من الاختصاصات الواردة في القانون، ثم بمقتضى القانون رقم (٢٩) لعام ١٩٧٢ نقلت إلى وزارة الإدارة المحلية الاختصاصات التي كانت تمارسها وزارة الشؤون البلدية والقروية فيما يتعلق بتنظيم الشؤون المالية والإدارية للبلديات.

وحيث إن وزارة الإدارة المحلية هي الجهة الإدارية المركزية التي أنيطت بها مسؤولية تطبيق قانون الإدارة المحلية، وبخاصة العمل على تحقيق أهدافه وحمايتها، وتطوير النصوص، وأساليب العمل، ووسائله، فقد أحدثت هذه الوزارة بموجب المرسوم التشريعي رقم (٣٦) تاريخ ١٩٧١/٨/١٢، ونقل هذا المرسوم إليها الاختصاصات التي كانت تمارسها وزارة الداخلية بمقتضى قانون التنظيمات

الإدارية رقم (٤٩٦) لعام ١٩٥٧ وتعديلاته، وقانون مجالس القرى والأحياء رقم (٢١٥) لعام ١٩٥٦ وتعديلاته، باستثناء بعض الشؤون المتعلقة بالأحوال المدنية، وقضايا الأمن.

وقد حددت مهمات الوزارة بموجب المرسوم التشريعي رقم (٦٩) تاريخ ١٩٧٣/٩/٣ في الآتي:

- ١- الإشراف على تطبيق قانون الإدارة المحلية، ولائحته التنفيذية، وسير العمل في الوحدات الإدارية، وتطوير هذه الإدارة بما يحقق تنمية المجتمع اقتصادياً واجتماعياً.
 - ٢- التنسيق بين المحافظات في مجال الإدارة المحلية، وتنظيم تعاون هيئاتها وأجهزتها المحلية مع الأجهزة المركزية في حدود سياسة الدولة، وخططها العامة.
 - ٣- اقتراح السياسة العامة للإدارة المحلية طبقاً لاحتياجات المجتمع، ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها.
 - ٤- متابعة تنفيذ المشروعات المحلية وتقييمها.
 - ٥- المساهمة في ربط التخطيط المحلي بالخطة العامة للدولة على النحو الذي من شأنه تحقيق التكامل الاقتصادي والاجتماعي.
 - ٦- استصدار التشريعات والأنظمة اللازمة، وإصدار القرارات، والتعليمات التنظيمية التي تكفل حسن تطبيق قانون الإدارة المحلية.
- ومن جملة الاختصاصات الأخرى التي تنهض بها الوزارة، يلاحظ أن دور الوزارات المختصة أساسي، وأن مسؤولياتها في دفع مسيرة الإدارة المحلية وتطويرها مهمة جداً، ولا سيما في مجال توجيه الهيئات المحلية والأجهزة التي تتبعها وتدريبها على ممارسة اختصاصاتها وتعزيز الروح الإيجابية فيها، انطلاقاً من مبدأ تدعيم اللامركزية عن طريق التصدي إلى حل جميع المشكلات التي تعترض سبيل التجربة.
- وقد تم توسيع مشاركة المواطنين في مواقع اتخاذ القرار لدفع مسيرة التنمية الشاملة والمتوازنة في الاتجاه الصحيح، وبما يحقق متطلبات السكان المحليين.

وكان لمجالس الإدارة المحلية الدور المهم والتميز في مختلف مجالات التنمية والخدمات في المحافظات جميعها، الأمر الذي كان له منعكساته الايجابية على صعيد تنفيذ المشروعات، وتحقيق التوازن في الخدمات التي فُتت إلى المواطنين على المستوى المحلي.

وقد أثبتت المرحلة الماضية من تطبيق نظام الإدارة المحلية المقدرة على تلبية الاحتياجات المحلية، ونهوض المجالس والمكاتب بمسؤولياتها مجتمعة، وبصورة مقبولة، ورُسخت وجودها كمؤسسات ديمقراطية شعبية تقوم بتطوير مجتمعاتها المحلية.

ومن هذا التصور جاء القانون الجديد لعام ٢٠١١ كي يعزز مسيرة الإدارة المحلية، ويطورها، بما يلبي طموحات المواطنين إزاء التحديات الحديثة للإدارة المحلية.

المبحث الثاني

القانون رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١

صدر قانون الإدارة المحلية الجديد بالمرسوم التشريعي رقم (١٠٧) تاريخ ٢٣/٨/٢٠١١، وبدأ سريانه بتاريخ ١٠/١٠/٢٠١١ ليحدث هذا القانون نقلة نوعية جديدة في تنظيم الإدارة المحلية، تنفيذاً لمنهج الإصلاح الذي يعبر عن المشاركة الحقيقية للمواطنين في النهوض بمجتمعهم المحلي. ومن هذا المنطلق سنتناول بالدراسة قانون الإدارة المحلية رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١، من خلال بيان المحددات التنظيمية الجديدة للإدارة المحلية التي يشكل استجلاؤها مدخلاً أساسياً لفهم الإدارة المحلية في سورية.^{١٦}

المطلب الأول

محددات التنظيم المحلي

تتمثل محدثات التنظيم المحلي في سورية في قانون الإدارة المحلية رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١ باستعراض الجديد في هذا القانون بالمقارنة مع قانون عام ١٩٧١، ثم بيان أهداف القانون الجديد، والتقسيمات الإدارية، وتشكيل الهيئات المحلية (المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية)، واختصاصات الهيئات المحلية،

^{١٦} - للاطلاع على موضوع الإدارة المحلية باللغة الفرنسية انظر مثلاً:

- J. F. Lachaux: L'administration communale. LGDJ (Systèmes), 1994.
B. Penin: L'organisation des services départementaux. AJ. 1985
J. M. Pontier: Le nouveau département, in "La nouvelle décentralisation" (sous direct. F. Moderne). Siery, 1983.
J. Moreau: La commune et la loi du 2 Mars 1982. AJ. 1982.
J. F. Auby: La nouvelle organisation départementale. AJ. 1982.
J. Dumas et P. Sadran: Le processus de la réforme communale en France. RFAP, 1981
H. Roussillon: Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir. LGDJ, 1972.
J. Hourtq: La réforme communale. Rev. adm. 1970.
P. Bernard: Le grand tournant des communes de France. Colin (U). 1969.

ثم علاقة الهيئات المحلية بالسلطة المركزية، كما ستعرض معوقات الإدارة المحلية، وكيفية مواجهتها.

ونظام الإدارة المحلية - كما نعلم - ليس نظاماً جامداً لا يخضع إلى التبدل أو التعديل، بل هو نظام متطور، وفي حاجة دائمة إلى دراسة ومراجعة شاملة، حتى يساير ما يطرأ على المجتمع من تغيرات، وتطورات، وذلك بصرف النظر عن شكل الحكم.

من هذا المنطلق جاء القانون الجديد نتيجة دراسة علمية وافية للتجارب التي سرت بها العديد من الدول، والاستفادة منها، وبعد تقدير واقعي لظروف الدولة، واستيعابها بصورة كاملة، وكي يعتبر في ثوبه الجديد عن الرغبة الجادة والصادقة للمعنيين بالشأن المحلي من مواطنين، وعاملين، وموظفين، وسلطة مركزية، وهيئات محلية، بعد أن حدد الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ أسس النظام السياسي الذي يقوم على مبدأ التعددية السياسية، وأن تتم ممارسة السلطة ديمقراطياً عبر الاقتراع، وتعزيز اللامركزية، والدور التنموي، وتعزيز الإدارة المالية، ودور الرقابة... وهذا كله في إطار المحافظة قانونياً على استقلال الوحدات المحلية ذات الشخصية الاعتبارية، وحق السلطة المركزية في التأكد من تقديم الوحدات المحلية للخدمات المجتمعية على المستوى المحلي بشكل أفضل، وفي إطار انسجام السياسة المحلية مع السياسة العامة للدولة.

ومن استقراء الملامح الأساسية للقانون الذي صدر بالمرسوم التشريعي رقم (١٠٧) بتاريخ ٢٣/٨/٢٠١١، وبدأ سريانه بتاريخ ١٠/١٠/٢٠١١، والبدء بتطبيقه الفعلي بتاريخ ١٢/١٢/٢٠١١ حيث جرت فيه انتخابات مجالس الإدارة المحلية، نرى أن هذا القانون حمل الكثير من الايجابيات التي تؤدي إلى الارتقاء بمستوى تأمين الاحتياجات المحلية على الصعيد الخدمي والتنموي في الوحدات الإدارية المحلية.

أولاً- الملامح الجديدة لقانون الإدارة المحلية:

تبدو أهم ملامح قانون الإدارة المحلية الجديد رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١ في النقاط الآتية:

- ١- تقسيم الوحدات الإدارية إلى أربعة مستويات (المحافظة- المدينة- البلدة- البلدية).^{١١٧}
- ٢- نصن القانون على إحداث إدارات مشتركة مؤقتة بين الوحدات الإدارية لتنفيذ مشروعات مشتركة فيما بينها، وفي هذا تطبيق لجوهر مبدأ المشاركة.
- ٣- إحداث مكاتب لتنسيق الخدمات بين جميع الجهات المعنية عند تنفيذ مرافق الخدمات والبنى التحتية.
- ٤- إحداث وظائف نوعية هي وظائف: أمين عام المحافظة، ومدير المدينة والبلدة، وذلك بهدف إيجاد مرجعية قانونية في الوحدة الإدارية.
- ٥- تعزيز اللامركزية من خلال انتخاب رئيس المجلس المحلي من قبل أعضاء المجلس، وليس كما كان الأمر في القانون السابق بالتعيين، ورئيس المجلس المحلي سيكون رئيساً للمكتب التنفيذي، ما عدا مركز المحافظة، حيث يكون المحافظ وفق القانون رئيساً للمكتب التنفيذي في المحافظة، ويكون هناك رئيس لمجلس المحافظة مستقل عن المحافظ. وهذا تجديد مهم حيث كان المحافظ في القانون السابق بوصفه ممثلاً للشخصية الاعتبارية للمحافظة يتولى إدارة مجلس المحافظة، كما كان يتولى رئاسة المكتب التنفيذي للمحافظة. أما مع القانون الجديد فالمحافظ يرأس المكتب التنفيذي للمحافظة فقط، وهو مسؤول أمام مجلس المحافظة.
- ٦- منح المجالس المحلية صلاحيات واختصاصات جديدة والتوسع فيها، من خلال:
قيام المجالس بوضع الخطط التنموية القصيرة والطويلة الأجل.

^{١١٧} - وذلك بدلاً من خمسة مستويات كما كان في قانون الإدارة المحلية رقم (١٥) لعام ١٩٧١.

- نقل اختصاصات بعض مديريات الوزارات في المحافظات والإدارات والمؤسسات العامة إلى السلطة المحلية، من أجل تقوية الدور التنموي للوحدات الإدارية المحلية.

- إمكانية إحداث الشركات، أو الدخول في شراكات مع أطراف عامة أو خاصة، ضمن حدود القوانين النافذة، وهذا يشكل توجهاً جديداً نحو التشاركية مع القطاع الخاص.

.. - يسمح القانون الجديد بإقامة مشروعات استثمارية من قبل المحافظة، بنسبة (٢٥) % من الموازنة المستقلة لها، بهدف تعزيز الإيرادات المالية للوحدات الإدارية، وبهذا يكون القسانون قد أعطى بعداً تنموياً وخدمياً للوحدات المحلية، وليس خدمياً فحسب كما كان سابقاً.

٧- تعزيز دور الرقابة الرسمية (الإدارية والقضائية)، إضافة إلى الرقابة الشعبية التي تتجسد في رقابة المواطنين، والمنظمات الشعبية، وال نقابات المهنية، والمجتمع المحلي.

٨- من الجديد في القانون إحداث المجلس الأعلى للإدارة المحلية برئاسة رئيس مجلس الوزراء، حيث سينهض هذا المجلس بالعديد من المهمات المتعلقة بوضع الخطط الوطنية اللامركزية في سورية، ووضع الاختصاصات التي ستنقل إلى المجالس المحلية، مع وضع خطة زمنية لنقل هذه الاختصاصات إلى المجالس، وذلك وفقاً للإمكانيات المالية والفنية والبشرية لهذه الوحدات، وكذلك متابعة تنفيذ الخطة الوطنية إلى حين الانتهاء من نقل الصلاحيات بشكل كامل إلى الوحدات الإدارية المحلية.

٩- نص القانون أيضاً على إحداث مراكز لخدمات المواطن في الوحدات الإدارية، وعلى مختلف مستوياتها، وهذا بهدف تقديم أفضل الخدمات للمواطنين، وتلبية احتياجاتهم.

ثانياً- أهداف القانون:

يمكن إجمال الأهداف التي أرساها القانون لإدارة محلية متطورة وذات فعالية، في النقاط الآتية:

أ- تعزيز الديمقراطية واللامركزية:

وذلك من خلال تطبيق مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات، وتركيزها في أيدي فئات الشعب تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة.

ومن أهداف الإدارة المحلية الأهداف السياسية، وارتباط نظام الإدارة المحلية نظرياً وتاريخياً بالفكرة الديمقراطية التي تهدف إلى إشراك المواطنين في إدارة الأمور المحلية الخاصة بهم. كما ترمي هذه الأهداف من المنظور الديمقراطي ذاته إلى تدعيم الوحدة الوطنية، وتحقيق التكامل الوطني والقومي، ومجابهة ما قد يتعرض له الوطن من مخاطر، وأزمات. وتدعيم المفهوم الديمقراطي كمذهب سياسي يرسي إليه القانون يعني إشراك الشعب في الحكم، بحيث لا يتم شيء في الدولة إلا من خلاله، أو على الأقل برضاه.

ومن هذا المنطلق فالإدارة المحلية تتلاقى مع ما يهدف إليه النظام الديمقراطي، بل ندعمه، وتؤكد عليه، فالإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، والأساس لنظام الحكم الديمقراطي في الدولة. وديمقراطية الإدارة تعني في مفهومها الأساسي بالقياس مع الديمقراطية السياسية، إشراك المواطنين واشتراكهم في إدارة شؤونهم ومسؤولياتهم المحلية التي تتصل اتصالاً مباشراً بحياتهم، أما الديمقراطية السياسية فتشتمل على مباشرة الشعب بوساطة نوابه للأمور السياسية أو التشريعية، فديمقراطية الإدارة المحلية هي من أهم مقومات الديمقراطية السياسية، وهي المادة التي تغذي جذور الديمقراطية. ولهذا جاء التأكيد على المبدأ الديمقراطي في المقام الأول من أهداف قانون الإدارة المحلية الذي يجعل الأمر نابعاً من إرادة الشعب، ويؤمن رقابته على حسن التنفيذ.

ويتجلى تعزيز الديمقراطية من خلال تبني القانون لمبدأ لامركزية السلطة والمسؤولية، حيث من المبادئ المقررة في القانون العام هو التلازم بين السلطة والمسؤولية، وهذا يعني أنه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية. ومن

هنا كان التأكيد على ضرورة التوازن بين السلطة التي تمنح إلى الشخص، والمسؤولية التي يتحملها.

وفي مجال الإدارة المحلية، ومن مقتضيات مبدأ لا مركزية السلطة والمسؤولية الذي تنبأه القانون يظهر الحفاظ على الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات الإدارية المحلية، والذي يعدّ ركناً أساسياً من أركان اللامركزية، وبالتالي فإن لا مركزية السلطة والمسؤولية تعني توفيقاً للمبدأ الديمقراطي، ولمبدأ الاستقلال، أن تكون السلطة بيد الشعب، وهو يمارس السلطة كونه مصدر كل سلطة، وهو الذي يتحمل نتائج ممارستها، وهذا هو التكريس الحقيقي للمفهوم الديمقراطي وتلازمه مع تأكيد مبدأ اللامركزية والتلازم بينهما في مجال الإدارة المحلية.

وقد كرس قانون الإدارة المحلية تعزيز التلازم بين الديمقراطية واللامركزية من خلال:

- ١- توسيع سلطات مجالس الوحدات الإدارية وصلاحياتها، وتحديد هذه السلطات بشكل واضح، وغير مزدوج. وهذا يأتي في إطار تمكين هذه المجالس من تادية اختصاصاتها ومهامها في تطوير الوحدة الإدارية المحلية في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعمرانية، وهذا كله بما يتناسب مع التنمية المستدامة والمتوازنة.
- ٢- التأكيد على ضرورة إيجاد وحدات إدارية قادرة على عمليات التخطيط والتنفيذ، ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي، والقدرة على تنفيذ المشروعات الخاصة به بكفاءة وفعالية، من خلال تعديل مستويات الوحدات الإدارية، وتحديد هيكليتها المحلية، بما يتمشى ووظيفتها الأساسية، وإضافة عدد من الوظائف النوعية فيها.
- ٣- جعل الوحدات الإدارية في كل المستويات مسؤولة بصورة مباشرة عن الخدمات والاقتصاد والثقافة، وسائر الشؤون التي تهتم المواطنون في وحداتهم المحلية، ويأتي تحقيق هذا الهدف في نطاق التخطيط العام، وفي إطار القوانين والأنظمة والتشريعات التي تقرها الدولة من أجل النهوض بالشؤون العامة والمحلية للمجتمع والدولة.

٤- وفي هذا الإطار لممارسة السلطة والمسؤولية، تقتصر مهمة السلطات المركزية على المهمات الرئيسية المتعلقة بالتخطيط والتشريع والتنظيم، وإدخال أساليب التقانة الحديثة، وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية.

٥- التأكيد على جعل الخدمات المحلية قريبة ممن يحتاجون إليها، وأضحى من ثم لمفهوم اللامركزية بعداً جديداً في ظل القانون من خلال العمل على خلق حالة من التكامل بين الدور الخدمي والدور التنموي للوحدات الإدارية.

٦- التأكيد على النهوض بالمجتمع في إطاره المحلي، والمساعدة على النمو المتوازن، وتكافؤ الفرص بين المناطق، بتكريس مبدأ التعاون المشترك بين الوحدات الإدارية بما يحقق التكامل بين الدورين الخدمي والتنموي للوحدات الإدارية، وذلك من خلال إحداث إدارات مشتركة تستطيع أن تنفذ برامج ومشروعات كبرى بكفاءة وفعالية.

٧- تحسين المستوى المعيشي للمواطنين، وذلك من خلال الدور الاقتصادي والتنموي والخدمي الفاعل للوحدات الإدارية، والعمل على خلق فرص العمل.

٨- تأمين المساهمة الحقيقية والمجدية في الجهود التي تبذل لتحقيق النهوض بالمجتمع في إطاره المحلي، وذلك من قبل ذوي الكفاءات القادرين على تقديم مثل هذه المساهمة البناءة.

ب- تعديل الهيكلية الإدارية المحلية:

تضمن القانون في هذا الخصوص تجديداً مهماً فيما يتعلق بالمحافظين، وتحديد مهماتهم، وصلاحياتهم. وكذلك تحديد مهمات المجالس المحلية، ومكاتبها التنفيذية، واختصاصاتها، والعمل على وضع رؤية تنموية مستقبلية اقتصادية واجتماعية وخدمية للمحافظات، والوحدات الإدارية، وترجمتها إلى خطط طويلة الأجل تضمن الانتقال إلى مراحل تنمية متقدمة اقتصادياً واجتماعياً ومؤسساتياً. كما تم تعديل الهيكل التنظيمي المحلي، وذلك من خلال إضافة عدد من الوظائف النوعية في المستوى المحلي، منها وظيفة أمين عام محافظة الذي يتولى إعداد القرارات الصادرة عن المجلس، والسكرتير التنفيذي، وتدقيقها، ورفع

مشروعات القرارات والخطط والبرامج إلى المجلس، وتدقيق الدراسات التي تجريها أجهزة الأمانة العامة، والأجهزة المحلية والمركزية في المحافظة، قبل عرضها على مجلس المحافظة، ومكتبه التنفيذي. ومدير عام للوحدة الإدارية، أي مدير المدينة، أو البلدة، حيث يتولى تنظيم جداول أعمال المجلس، والمكتب التنفيذي، والتحضير لدورتهم، والدعوة لها، ومتابعة القرارات الصادرة عنها، ورفع مشروعات القرارات والخطط والبرامج إلى المجلس، والإشراف على العاملين في دوائر الوحدات الإدارية والمحافظة.

واشترط القانون فيمن يتولون الوظائف النوعية أن يتمتع شغلها بكفاءة، وخبرة إدارية، وفنية، من أجل ضمان حسن سير العمل في الوحدات المحلية، واستمراريتها، وعدم حدوث فراغ بين دورة انتخابية وأخرى.

يضاف إلى ما سبق ما نصن عليه القانون لجهة خلق وحدات إدارية كفؤة وقادرة على عمليات التخطيط والتنفيذ، ووضع الاستراتيجيات التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي، والانتقال من الدور الخدمي إلى الدور التنموي، والتعاون المشترك بين الوحدات المحلية، وهذا الهدف من الأهمية الكبرى في حال نجاح تحقيقه.

وقد أكد القانون كذلك على أهمية تنفيذ المشروعات الخاصة بالوحدات المحلية بكفاءة، وفعالية، وذلك من خلال تعديل مستوى الوحدات الإدارية الذي اضحى على أربعة مستويات: المحافظة- المدينة- البلدة- البلدية.

ج- تعزيز المبدأ الديمقراطي والمسؤولية والرقابة والانتخاب:

تظهر أهمية هذا الهدف في انتهاج الأسلوب الديمقراطي في الإدارة المحلية، من خلال تأكيد القانون على ضرورة:

١- إنفاذ السلطات بهيئات تنبثق عن إرادة المواطنين يجسري انتسابها بأسلوب ديمقراطي.

٢- ديمقراطية الانتخاب من خلال الاقتراع العام، والسري، وال مباشر، والمتساوي.

٣- تركيز المسؤولية في أيدي فئات الشعب، كي تمارس بنفسها مهمات القيادة، تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة، ويحقق رقابته الدائمة على حسن التنفيذ والممارسة.

- ٤- تعزيز مبدأ التعاون المشترك بين الوحدات المحلية.
- ٥- توزيع الأدوار بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، وتفرغ رجال السلطة المركزية للمهام الرئيسية المركزية.
- ٦- مساهمة المواطنين في نجاح الإدارة المحلية لتحقيق النهوض بالمجتمع المحلي.

د- التأكيد على الدور المالي والإنتاجي للوحدات المحلية:

وذلك من خلال:

- ١- تعزيز الإيرادات المالية للوحدات الإدارية، وتأمين الموارد المالية، لتمكينها من ممارسة الدور التنموي في المجتمع المحلي إلى جانب الدور الخدمي، وجعل هذا المجتمع مسؤولاً عن الحفاظ على موارده، وتنميتها، بهدف تحسين المستوى المعيشي للمواطنين.
- ٢- التأكيد على ضرورة تقديم خدمات أفضل، ويتحقق ذلك عبر الأخذ بإدارة الجودة، وتطوير فرص اقتصادية وتنموية ضمن الوحدات الإدارية يكون من شأنها المساعدة على خلق فرص عمل.
- ٣- التكامل بين الدور الخدمي والدور التنموي الإنتاجي للوحدات المحلية، وذلك بعدد كياناً أساسياً في الإنتاج.

هـ- التأكيد على تأمين خدمات المواطنين:

ويأتي تحقيق هذا الهدف من خلال :

- ١- تبسيط الإجراءات بأشكالها كافة، وخاصة الإجراءات الإدارية التي تعد من وسائل تحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور بصفة عامة، وهنا بين الإدارة المحلية وسكان الوحدة.
- ٢- التأكيد على تأمين خدمات المواطنين من خلال إنشاء مراكز خدمة المواطن التي تختص بمنح الرخص، والخدمات، والرعاية... وفق الأنظمة والشروط الموضوعية من قبل مجالس الوحدات الإدارية، والوزارات، والإدارات المعنية، وصولاً للحصول عليها عبر خدمات الحكومة الإلكترونية، بما يوفر الجهد والوقت والمال. وهذا يعني أن تكون الحركة في مراكز خدمة المواطن "حركة وثائق"، لا حركة أشخاص.

المطلب الثاني

المجلس الأعلى للإدارة المحلية

قبل الحديث عن الوحدات الإدارية في قانون الإدارة المحلية، وتشكيل الهيئات المحلية التقريرية (المجالس)، والتنفيذية (المكاتب)، وحيث إن القانون قد نصّ على إنشاء المجلس الأعلى للإدارة المحلية، فيبدو الأمر طبيعياً أن نبدأ بدراسة هذا المجلس:

أولاً- تشكيل المجلس الأعلى للإدارة المحلية:

نصّت المادة (٣) من قانون الإدارة المحلية على أن يتكوّن المجلس الأعلى للإدارة المحلية على النحو الآتي:

رئيساً	رئيس مجلس الوزراء
نائباً للرئيس	الوزير (وزير الإدارة المحلية)
عضواً	رئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي
أعضاء	المحافظون
أعضاء	رؤساء المجالس المحلية للمحافظات
عضواً	رئيس هيئة التخطيط الإقليمي
عضواً ومقرراً	معاون الوزير (معاون وزير الإدارة المحلية)

يدعو رئيس المجلس الوزراء المعنيين للتنسيق معهم بشأن نقل بعض أو كل اختصاصات وزاراتهم إلى الوحدات المحلية، واقتراح التشريعات والأنظمة اللازمة.

هذا ويبت المجلس الأعلى في كل الشؤون والتدابير التي يراها متعلقة بالإدارة المحلية من حيث دعمها، وتطويرها، واقتراح القوانين الخاصة بذلك، وإصدار القرارات التنفيذية اللازمة.

ثانياً- اختصاصات المجلس الأعلى للإدارة المحلية:

يتولى المجلس الأعلى للإدارة المحلية الاختصاصات الآتية:

١- وضع الخطة الوطنية للامركزية وفق برنامج زمني محدد، والإشراف على تنفيذ هذه الخطة، ودعمها، والتنسيق مع الجهات المعنية كافة في سبيل تنفيذها.

٢- إصدار القرارات اللازمة لتوضيح آليات عمل الوحدات المحلية.

٣- إقرار اللوائح التنفيذية والتعديلات السنوية على لوائح الرسوم والموارد والتعويضات.

ونصت المادة (٥) من قانون الإدارة المحلية على أن يجتمع المجلس الأعلى مرتين في السنة على الأقل، وكلما دعت الحاجة بدعوة من رئيسه. كما يدعو رئيس المجلس الأعلى من يراه من المختصين لحضور اجتماعاته.

ويقوم المجلس خلال فترة زمنية لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ صدور القانون بإصدار الخطة الوطنية المتعلقة باللامركزية. وهذه الخطة تحدد برنامجاً زمنياً ضمن فترة أقصاها خمس سنوات يجوز تمديدها لمرة واحدة لاستكمال نقل الاختصاصات المنصوص عليها في هذا القانون إلى المجالس المحلية. كما أن له الحق في تشكيل لجان تنسيقية لإعداد لهذا الانتقال من جميع النواحي القانونية والإدارية والتقنية.

وللمجلس بناءً على اقتراح الوزير إحداث مدينة أو بلدة لأسباب اجتماعية، أو اقتصادية، أو سياحية، أو أثرية، أو حدودية، من دون التقيّد بعدد السكان. أخيراً نص القانون على أن قرارات المجلس الأعلى ملزمة للوزارات والجهات العامة كافة.

ثالثاً- الخطة الوطنية بشأن اللامركزية ونقل الاختصاصات:

الخطة الوطنية للامركزية كما عرّفها القانون هي: الخطة التي يتم بموجبها نقل اختصاصاتها من السلطة المركزية إلى السلطة المحلية.

ومن المتفق عليه فقهاً وقانونياً أن الوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية الاعتبارية تمارس الاختصاصات المحددة لها قانوناً، أي الاختصاصات

التي منحها إياها المشرع في كل المجالات التي تهم المواطنين. وفي ذلك ترسيخ لمفهوم اللامركزية وتعزيزها بتوسيع اختصاصات المجالس المحلية.

ونقل الاختصاصات يتم بقرار من مجلس الوزراء، وحسب القانون يقوم رئيس المجلس الأعلى للإدارة المحلية بدعوة الوزراء المعنيين للتنسيق معهم لنقل بعض أو كل اختصاصات وزاراتهم إلى الوحدات المحلية، واقتراح التشريعات والأنظمة اللازمة.

وفي هذا امتداد لتطبيقات الإدارة المحلية، فقد صدرت قرارات من مجلس الوزراء قضت بنقل الكثير من الاختصاصات إلى الإدارة المحلية، مع التنويه أن المشرع أخذ بمبدأ العموم في توزيع الاختصاصات، من حيث جعل الوحدات الإدارية في كل المستويات مسؤولة عن الشؤون التي تهم المواطنين في هذه الوحدات مباشرة، ووفق ما تقررر اللانحة التنفيذية، علماً أن هذه الفقرة الأخيرة لم ترد في القانون المذكور، حسب المادة (٢) منه.

وفي ذلك مروسة من المشرع، لأن إجراءات إضافة الاختصاصات المحلية التي قد تغفلها اللانحة التنفيذية، أو تتطلب الظروف والمستجدات إضافتها، تبقى أكثر يسراً، وإن إضافة هذه الاختصاصات لا تعني نقلها إلى الوحدات الإدارية، لأن هذا النقل يجب أن يتم من قبل مجلس الوزراء، وفق الصيغة المعتمدة من المجلس الأعلى للإدارة المحلية، ويتم ذلك عملياً بحسرة تفريجية، تبعاً لتوافر الأجهزة، والاعتمادات المالية، والظروف الموضوعية التي تجعل النهوض بها أمراً ممكناً.

وقد تم في ظل القانون السابق تحديد الأجهزة التي كانت تتبع الوزارات المختصة، ونقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية ذات العلاقة، وأصبحت هذه الأجهزة تابعة لمجالسها المحلية عن طريق مكاتبها التنفيذية، وتشكل فيما بينها سلاكاً خاصاً بكل من هذه الوحدات.^{٤١٨}

^{٤١٨} - وقد حددت الوزارات والإدارات والجهات المركزية الأخرى على النحو الآتي:
- الوزارات: الدفاع- الداخلية- العدل- الصناعة- التعليم العالي- النفط والثروة المعدنية- الكهرباء- المالية- الاقتصاد والتجارة الخارجية- الأوقاف- الإعلام- هيئة تخطيط الدولة مع الأخذ في الحسبان سياسة دمج الوزارات التي تمت في ظل بعض الحكومات.

- المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي التي ينقلها إلى الإدارة المحلية.
- الهيئات والإدارات: الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش- إدارة قضايا الدولة- الجهاز المركزي للرقابة المالية- المديرية العامة للجوازات- المكتب المركزي للإحصاء- المديرية العامة للمصالح العقارية- المديرية العامة للأحوال

وتجب الإشارة إلى أن وجود نوعين من الأجهزة في الوحدات الإدارية لا يعني الاستقلالية التامة لأحدهما عن الآخر، ذلك أنها تشكل في مجملها أجهزة متكاملة للدولة، انطلاقاً من وحدة السلطة والكيان، ففروع الأجهزة المركزية العاملة في الوحدات الإدارية تقوم عند الاقتضاء بالعمل لصالح هذه الوحدات، كما تقوم الأجهزة المحلية بالعمل لصالح السلطة المركزية، وذلك وفق أسس تحدد بالاتفاق بين وزير الإدارة المحلية والوزير المختص.

وفيما يتعلق بشؤون العاملين في الوحدات الإدارية (المركزية والمحلية)، فقد بقيت دون تعديل. والوزير المختص يمارس الصلاحيات المتعلقة بشؤون العاملين في الوحدات الإدارية وفقاً لما ينص عليه قانون العاملين الأساسي. كما يتولى المحافظ معالجة شؤون هؤلاء العاملين، وفقاً للقانون المذكور.

وبناءً عليه، وفي إطار الخطة الوطنية حول اللامركزية التي تقضي أن يحدد ضمن برنامج زمني، ولفترة أقصاها خمس سنوات، يجوز تمديد لها مرة واحدة، لاستكمال نقل الاختصاصات المنصوص عليها في القانون إلى الوحدات المحلية، ويكون دور الوزارات واللجان التنسيقية التي يشكلها المجلس الأعلى للإدارة المحلية لإعداد لهذا الانتقال مهماً على الصعيد كافة، في سبيل تدعيم مبدأ اللامركزية، والتصدي لحل جميع المشكلات التي تعترض الإدارة المحلية.

السكنية. المديرية العامة للأثار والمتاحف. جهاز تفتيش العسلين الزراعي والصناعي لدى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل - المعاهد النقابية البنالية والفلاحية.

- وفي مرحلة لاحقة تمت، إضافة عدد من الاختصاصات المنقولة إلى الوحدات المحلية في المجالات الآتية: (الزراعة - التسوين والتجارة الداخلية - التربية - الثقافة - الأثار - السياحة - المواصلات - الإنشاء والتعمير - الثروة المائية - الشؤون الصحية - المجال الاجتماعي والعمل والعائل - الخدمات والمرافق - الكهرباء والثروة المعدنية).

بالإضافة إلى إشراف وزارة الإدارة المحلية على مؤسسة نقاد موظفي ومستخدمي البلديات.

ومفاد ذلك، أن الوزارات والإدارات والمؤسسات والشركات العامة الأخرى المذكورة، هي الجهات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الإدارة المحلية، وسن ثم فإن فروع هذه الجهات في الوحدات الإدارية هي الأجهزة التي بقي ارتباطها مركزياً.

المبحث الثالث

الوحدات الإدارية المحلية

والتقسيمات الإدارية

سنطرق في هذا المبحث إلى دراسة الوحدات الإدارية المحلية، وكذلك التقسيمات الإدارية، وفقاً لأحكام قانون الإدارة المحلية رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١:

أولاً- الوحدات الإدارية المحلية:

قسمت الجمهورية العربية السورية بمقتضى قانون الإدارة المحلية إلى وحدات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وهي: المحافظة- المدينة- البلدة- البلدية.

وقد عرفها القانون على النحو الآتي:

- المحافظة: حيّز جغرافي ضمن التقسيم الإداري والمحلي للجمهورية العربية السورية يضم عدة مدن، وبلدات، وبلديات، وقرى، ومزارع، ويمكن أن تكون المحافظة مدينة واحدة.
 - المدينة: كل مركز محافظة، أو منطقة، أو تجمع سكاني يزيد عدد سكانه على (٥٠,٠٠٠) نسمة.
 - البلدة: كل مركز ناحية، أو تجمع سكاني، أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين (١٠,٠٠١) و(٥٠,٠٠٠) نسمة.
 - البلدية: كل تجمع سكاني، أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين (٥٠٠١) و(١٠,٠٠٠) نسمة.
- وعلى هذا فالوحدة الإدارية هي المحافظة، والمدينة، والبلدة، والبلدية. وهي تتمتع بالشخصية الاعتبارية.
- كما نص القانون على أن:
- .. تُحدث المحافظات، وتسمى، وتعين مراكزها، وحدودها، وتعزل بقانون.

- تحدث المدن، وتسمى، وتعين مراكزها، وحدودها، وتعزل، بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير (وزير الإدارة المحلية)، وتحفظ المدن المحدثة سابقاً بصفتها.

- تحدث البلديات والبلديات، وتسمى، وتعين مراكزها، وحدودها، وتعزل، بقرار من الوزير بناءً على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، فضلاً عن على أنه: "يجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة يمثلها مجلس واحد، وفي هذه الحالة يتمتع مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي فضلاً عن اختصاصاتهما، باختصاصات مجلس المدينة ومكتبه التنفيذي".

وتضم إلى المدن والبلديات والبلديات - مع مراعاة الحدود الإدارية للمحافظات والمناطق والقرى - جميع القرى والمزارع التي لا تتبع أي مدينة أو بلدة أو بلدية، ولا يزيد بعدها على (١٥) كم عن حدود مخططات التنظيم العام المصدق، على أن تحقق فيما بينها الربط الطرقي، أو الجغرافي، وتمثل هذه القرى والمزارع في مجلس المدينة، أو البلدة، أو البلدية، وفقاً لأحكام القانون.

كما يجوز للمجلس الأعلى للإدارة المحلية بناءً على اقتراح الوزير إحداث مدينة أو بلدة لأسباب اجتماعية، أو اقتصادية، أو سياحية، أو أثرية، أو حدودية، من دون التقيد بعدد السكان.^{١١٩}

ونصت المادة (١١) على أن تعامل المدن كافة معاملة مدن مراكز المناطق لجهة إحداث الإدارات العامة المنصوص على إحداثها في القوانين والأنظمة النافذة.

وحسب القانون عندما تُمنح الوحدة الإدارية الشخصية الاعتبارية فهذا يعني أن الشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية المحلية تمثل المصلحة العامة المشتركة لجميع المواطنين المقيمين في الوحدة الإدارية بما في ذلك مصلحة الأجيال القادمة، والناخبين في الوحدة الإدارية يمثلون أصحاب الإرادة للشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية، والاقتراع العام والسري والمباشر بموجب قانون الانتخابات العامة الأساس الذي يعتبر بموجبه أصحاب الإرادة للشخصية الاعتبارية عن إرادتهم. وتعز المجالس المحلية للوحدات الإدارية المنتخبة ممثلاً

^{١١٩} - المادة (١٠) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

لإرادة الشخصية الاعتبارية، وتحدد مسؤوليتها القانونية بموجب أحكام قانون الإدارة المحلية.

وعلى هذا تكون التقسيمات الأساسية للوحدات الإدارية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري في الجمهورية العربية السورية، وفق قانون الإدارة المحلية: المحافظة- المدينة- البلدة- البلدية. وإلى جانب التقسيمات الأساسية للإدارة المحلية، توجد تقسيمات فرعية تقسم بمقتضاها، المحافظات إلى مناطق، والمناطق إلى نواح.

ثانياً- التقسيمات الإدارية:

التقسيمات الإدارية الفرعية هي: المنطقة، والناحية، والحي، حيث نصت المادة (٧٣) من القانون على أن: "تقسم المحافظات إلى مناطق، وتقسم المناطق إلى نواح، كما تقسم المدن والبلدات والبلديات إلى أحياء". والمنطقة هي قطاع من المحافظة لا يقل عدد سكانه عن (٦٠,٠٠٠) نسمة عدا القرى المرتبطة بمركز المنطقة مباشرة، ويشمل ناحيتين على الأقل. أما الناحية فهي قطاع من المنطقة لا يقل عدد سكانه عن (٢٥,٠٠٠) نسمة، ويمكن أن يكون ارتباطها المباشر بمنطقة مركز المحافظة. وتقسّم المدن والبلدات والبلديات إلى أحياء. والحي هو قطاع من المدينة أو البلدة أو البلدية لا يقل عدد سكانه عن (١٠,٠٠٠) نسمة في المدن، وعن (٥,٠٠٠) نسمة في البلدات، وعن (٤,٠٠٠) نسمة في البلديات، وعن (١,٠٠٠) نسمة في التجمعات السكانية التي ضُمَّت إلى المدينة أو البلدية. وليس للمنطقة والناحية والحي الشخصية الاعتبارية.

ونسرد فيما يلي التقسيمات المحلية والإدارية في المحافظات السورية:^{١٠٠}

محافظة دمشق:

تتميز محافظة دمشق بأنه لا يوجد فيها منطقة أو ناحية، لأن نطاق المحافظة يتكوّن من مدينة واحدة يمثلها مجلس محلي واحد، وله مكتب تنفيذي،

^{١٠٠} - منشورات وزارة الإدارة المحلية: "مسيرة الإدارة المحلية خلال ٢٥ عاماً"، مطابع الإدارة المدنية- عام ١٩٩٦. مع ملاحظة بعض التغيرات التي حصلت، حيث أصبح عدد مجالس المدن (٩٥) في عام ١٩٩٩، والبلدان (٢٣١)، وذلك بموجب قرارات حددت التجمعات السكانية التي أصبحت مؤهلة لإحداثها بلداناً، بحكم النمو السكاني.

ويعمل مجلس المحافظة اختصاصات مجلس المحافظة ومجلس المدينة، كما يعمل مجلس مكتبه التنفيذي اختصاصات المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة واختصاصات المكتب التنفيذي لمجلس المدينة. ورئيس مجلس المحافظة مستقل عن المحافظ، حيث ينتخب من أعضاء المجلس المحلي، والمحافظ يرأس فقط المكتب التنفيذي. ويتألف مجلس المحافظة من (١٠٠) عضو، والمكتب التنفيذي من (١١) عضواً.

وعلى صعيد قطاع الخدمات والمرافق، فقد تم تقسيم المدينة إلى عدد من الدوائر الخدمية.^{٢١}

محافظة ريف دمشق:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٨	٢٨	١٧٤	١٨٠	٥٥
المجالس	٤٤	محافظة	١	١٠٠
		المدن	١٤	٢٨١
		البلدان	٢٩	٣٥١

محافظة حلب:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٨	٣١	٧٨	١٥١٩	١٣١٢
المجالس	٤٥	محافظة	١	١٠٠
		المدن	١٢	٢٧٣
		البلدان	٣٢	٣٥٤

^{٢١} - وهي: دائرة خدمات المهاجرين - دائرة خدمات ركن الدين - دائرة خدمات المرأة - دائرة خدمات برزة - دائرة خدمات ساروجة - دائرة خدمات الفلوات - دائرة خدمات الميدان - دائرة خدمات الشاغور - دائرة خدمات دمر - دائرة خدمات القدم - دائرة خدمات كفرموسة - دائرة خدمات جوبر. كما تم إحداث دوائر خدمية في المناطق الصناعية القائمة على أرض المحافظة، وهي: دائرة خدمات الزبلطاني - حوش بلاس - ابن صاكر الصناعية - القدم.

محافظة حلب:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٨	٣١	٧٨	١٥١٩	١٣١٢
المجالس	٤٥	محافظة	١	١٠٠
		المدن	١٢	٢٧٣
		البلدان	٣٢	٣٥٤

محافظة حمص:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٥	١٧	٢٦	٤٤٦	١٣١٢
المجالس	٢٥	محافظة	١	١٠٠
		المدن	٨	٢٧٣
		البلدان	٣٢	٣٥٤

محافظة حماة:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٤	٢٦	١٠٧	٤٩٥	٤٢٣
المجالس	٢٩	محافظة	١	١٠٠
		المدن	٧	١٧٠
		البلدان	٢١	٢٤١

محافظة إدلب:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٥	١٨	٦٦	٨٩٥	
المجالس	٢٤	محافظة	١	١٠٠
		المدن	١٠	٢٠٣
		البلدان	١٣	١٦٦

محافظة اللاذقية:

المزارع	القرى		البلديات	النواحي	المناطق
	٦٨١		٢٨	١٧	٤
٩٢	الأعضاء	١	محافظة	٢٢	المجالس
١١٠	الأعضاء	٤	المدن		
١٧٥	الأعضاء	١٧	البلدان		

محافظة طرطوس:

المزارع	القرى		البلديات	النواحي	المناطق
			٢٦	٢٢	٥
٧١	الأعضاء	١	محافظة	٢٧	المجالس
١١٠	الأعضاء	٥	المدن		
١٥	الأعضاء	٢١	البلدان		

محافظة دير الزور:

المزارع	القرى		البلديات	النواحي	المناطق
١٣١٢	١٢		٤٩	١١	٣
٩٩	الأعضاء	١	محافظة	٢٧	المجالس
١٢٣	الأعضاء	٥	المدن		
٢٦٥	الأعضاء	٢١	البلدان		

محافظة الحسكة:

المزارع	القرى		البلديات	النواحي	المناطق
١٧٢٧	١٦٧٧		٩	١١	٤
٩٨	الأعضاء	١	محافظة	١٦	المجالس
١٠٠	الأعضاء	٥	المدن		
١٠٥	الأعضاء	١٠	البلدان		

محافظة الرقة:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٣	٦	٢٤	٢٨٤	٥٠٠
المجالس	١٠	محافظة	١	٦٤
		المدن		٧٢
		البلدان	٦	٦٥

محافظة درعا:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٣	١١	٤٤	١٢٩	
المجالس	٢٥	محافظة	١	٦٧
		المدن	٩	١٨٠
		البلدان	١٥	١٨٣

محافظة السويداء:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٣	٩			
المجالس	١٣	محافظة	١	٣٧
		المدن	٣	٦٠
		البلدان	٩	٩٠

محافظة القنيطرة:

المناطق	النواحي	البلديات	القرى	المزارع
٤	٣			
المجالس	٤	محافظة	١	٣٢
		المدن	٢	
		البلدان	٣	

وبهذا نكون قد استعرضنا في هذا المبحث الوحدات الإدارية المحلية،
والتقسيمات الإدارية.

وبناء عليه، نجد أن قانون الإدارة المحلية قد نصّ على وجود مستويين
من الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية، ويألف المستوى الأول من
المحافظات، والمستوى الثاني من الوحدات الإدارية، وهي: المدن والبلدات
والبلديات.

أما المناطق والنواحي والأحياء فهي أجهزة إدارية أو وظيفية في نطاق
رقعتها الجغرافية، وتخدم الوحدات الإدارية الأساسية الواقعة في نطاقها،
وتساعد على حسن القيام بأداء مهماتها، ولكن من دون أن تكون درجة تسلسلية
بين هذه الوحدات والمحافظات، ولم يخولها القانون أي سلطة رقابية على الوحدات
المذكورة. وهذا يعني أنه ليس للمنطقة والناحية والحي مجلس محلي، وإنما
أوجب القانون وجود لجنة في كل من المنطقة، والحي.

ويلاحظ أنه عند إحداث المناطق والنواحي يُراعى وفق القانون عدد
السكان من جهة، بحيث لا يقل عدد سكان المنطقة عن (٦٠,٠٠٠) ألف نسمة،
والناحية عن (٢٥,٠٠٠) ألف نسمة، والتوفيق في توسطها، وسهولة الوصول
إليها، أو باتجاه السير إلى مركز الوحدة الإدارية الأعلى، وكذلك مراعاة العوامل
الاقتصادية والاجتماعية والسياحية والجغرافية، باستثناء مناطق البادية والمناطق
الهامشية والمناطق ذات الفعاليات الاقتصادية والسياحية.

والنلاحظ أن القانون وإن فرّق بين البيئة الحضرية والبيئة الريفية
بتحديد أنواع الوحدات الإدارية الأساسية (المدينة، والبلدة، والبلدية)، وخصنها
باختصاصات واسعة، إلا أن هذا التفريق لا يعني عدم التكافؤ في تقديم الخدمات
التي يجب أن تقدم إلى المواطنين في الوحدات المختلفة.

المبحث الرابع

هيئات الإدارة المحلية

نص القانون على أن يكون لكل وحدة من الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية هيئة تقريرية تتمثل بالمجلس المحلي، وهيئة تنفيذية تتمثل بالمكتب التنفيذي.

أولاً- التشكيل والوضع القانوني لأعضاء المجالس المحلية:

أوجب القانون أن يكون لكل وحدة إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية مجلس محلي مقره مركز الوحدة الإدارية، ويتألف من أعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام، والسري، والمباشر، والمتساوي، ومدته أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ صدور صك تسمية الأعضاء الفائزين، ويجوز تمديدها بصك تشريعي، وللمجلس سلطة التقرير.

أ- تشكيل المجالس المحلية:

نص القانون على أن يحدد عدد أعضاء المجالس المحلية على النحو الآتي:

مجلس المحافظة: ممثل لكل (١٠,٠٠٠) مواطن بما لا يقل عن (٥٠) عضواً، ولا يزيد عن (١٠٠) عضواً.

مجلس المدينة: ممثل لكل (٤٠٠٠) مواطن بما لا يقل عن (٢٥) عضواً، ولا يزيد عن (٥٠) عضواً.

مجلس البلدة: ممثل لكل (٢٠٠٠) مواطن بما لا يقل عن (١٠) أعضاء، ولا يزيد عن (٢٥) عضواً.

مجلس البلدية: (١٠) أعضاء.

ب- النظام القانوني للمجالس المحلية:

يتجلى النظام القانوني للمجالس المحلية في النقاط الآتية:

- مدة المجالس المحلية أربع سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ صدور صك تسمية الأعضاء الفائزين، ويجوز تمديدها بصك تشريعي.

- لا يجوز الجمع بين عضوية أكثر من مجلس محلي، أي لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس محافظة وعضوية مكتب تنفيذي لمدينة، أو بلدية.
- ... يتم انتخاب أعضاء المجالس المحلية وفقاً لأحكام قانون الانتخابات العامة.^{٤٢٢}
- ... تدعى المجالس المحلية المنتخبة إلى الاجتماع بدورتها الأولى بقرار من الوزير خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور الصك القانوني بتسمية الأعضاء الفائزين، وتجتمع حكماً في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر قرار دعوتها.
- ... يؤدي أعضاء المجالس اليمين القانونية عند مباشرة أعمالهم.
- ... المكتب المؤقت: تعقد الجلسة الأولى برئاسة أكبر الأعضاء سناً، ويتولى أمانة السر أصغر الأعضاء سناً، ويختار الرئيس من باقي الأعضاء الحاضرين مراقبين اثنين، ويشكلون جميعاً المكتب المؤقت الذي تنتهي مهمته بانتخاب المكتب الدائم للمجلس. ويتولى صك تسمية الفائزين لعضوية المجلس، ثم يؤدي رئيس المجلس المؤقت اليمين القانونية، ويدعو الأعضاء إفرادياً إلى أدائها. ولا يجوز للعضو الاشتراك في أعمال المجلس قبل أداء اليمين، وإذا لم يؤدي اليمين خلال خمسة عشر يوماً بعد مستكفاً، ويحل محله من يليه بعدد الأصوات ضمن قطاعه.
- ... المكتب الدائم: ينتخب المجلس بالاقتراع السري، وفي أول جلسة يعقدها رئيساً للمجلس بالأكثرية المطلقة للحاضرين، فإن لم تتحقق فعادة الانتخاب في الجلسة ذاتها، ويكتفى بالأكثرية النسبية. ثم توقيف الجلسة فور انتخاب رئيس المجلس، وتُستأنف برئاسته لانتخاب المكتب الدائم المكون من نائب الرئيس، وأمين السر، ومراقبين اثنين.
- ... يتم انتخاب أمين السر ومراقبين اثنين بالأكثرية النسبية، وعند تساوي الأصوات يُعتمد إلى القرعة. ويجدد انتخابهم حسب الحال سنوياً، في أول دورة للمجلس من كل عام.
- وينتخب المجلس أعضاء المكتب التنفيذي.

^{٤٢٢} - بلغ عدد المرشحين لانتخابات الإدارة المحلية عام ٢٠١١ (٤٣.٨٨٩) مرشحاً، وذلك لانتخاب (١٧.٥٨٨) عضواً في المجالس المحلية.

- تكون جلسات المجلس علنية، ويمكن لرئيس المجلس دعوة من يراه لحضورها، ما لم يطلب الرئيس، أو ثلث الأعضاء، جعلها سرية، وفي هذه الحال يقرر المجلس في جلسة سرية بالأكثرية المطلقة للأعضاء الحاضرين ما إذا كانت المناقشة في أي من المواضيع المطروحة أمامه تستمر في جلسة سرية، أو علنية.
- تشكل المجالس المحلية لجاناً دائمة من أعضائها، ومن غيرهم من أصحاب الخبرة والاختصاص، ويحدد النظام الداخلي طبيعة هذه اللجان وتكوينها وأسلوب عملها.
- للمجلس أن يشكل عند الحاجة لجاناً مؤقتة لدراسة قضايا معينة.
- يصدر النظام الداخلي للمجالس المحلية بقرار من الوزير.
- إذا شغل مقعد من مقاعد مكتب المجلس لأي سبب كان، ينتخب المجلس خلفاً له في أول جلسة يعقدها.
- إذا تخلف نائب الرئيس، أو أمين السر، أو المراقبان، عن حضور ثلاث جلسات متتالية خلال الدورة الواحدة، ولم يجد المجلس في غيابه عذراً مقبولاً، انتخب البديل.
- إذا تغيب أمين السر، أو المراقبان عن حضور جلسة المجلس، يكلف رئيس المجلس أحد الأعضاء بمهمة المتغيب.
- يكون نائب رئيس المجلس نائباً لرئيس المكتب التنفيذي، ومتفرغاً حكماً.
- في حال غياب رئيس المجلس ينوب عنه نائب رئيس المجلس في جميع اختصاصاته ومهامه المنصوص عليها في قانون الإدارة المحلية، والقوانين والأنظمة النافذة.
- في حال إعفاء رئيس المجلس من مهامه يعد نائب رئيس المجلس في المدينة والبلدة عاقداً للنفقة، وأمرأً للتصفية، والصرف.

ج- حقوق أعضاء المجالس المحلية والمفوضيات:

١- حقوق أعضاء المجالس المحلية:

(١) الحصانة:

نص قانون الإدارة المحلية على أن أعضاء المجالس المحلية لا يسألون جزائياً أو مدنياً بسبب الوقائع التي يوردونها، أو الآراء التي يبدونها في الجلسات، وفي أعمال اللجان.

وهم يتمتعون خلال مدة انعقاد اجتماعاتهم بالحصانة، ولا تجوز ملاحقتهم جزائياً ولا تنفيذ الأحكام الجزائية بحقهم، إلا بعد الحصول على إذن من المجلس، إلا أنه يجوز توقيفهم في حالة الجرم المشهود، وعندئذ يجب إعلام المجلس فوراً. وللجهات الرقابية إذا وجدت أن أحد قرارات المجلس أو المكتب التنفيذي شبه عيب قانوني أو إداري استيضاح الأمر من الجهة مصدرة القرار، بكتاب رسمي، ولها أن ترفع نتائج تدقيقها إلى الوزير للمعالجة.

(٢) تفرغ المحامين والمهندسين:

نص القانون على أن تطبق الأنظمة النافذة لدى نقابة المحامين على رؤساء مجالس الوحدات الإدارية، وأعضاء مكاتبها التنفيذية المتفرغين من المحامين فيما يخص ممارسة عملهم الخاص.^{١٢٣}

وتطبق الأنظمة النافذة لدى نقابة المهندسين على رؤساء مجالس الوحدات الإدارية وأعضاء مكاتبها التنفيذية المتفرغين من المهندسين فيما يخص ممارسة عملهم الهندسي الخاص شريطة عدم تعلقه بعملهم الوظيفي.^{١٢٤}

(٣) الأجر والتعويضات:

فيما يتعلق بالأجر والتعويضات فقد نص القانون على أن يتقاضى رؤساء مجالس الوحدات الإدارية والأعضاء المتفرغون في المكاتب التنفيذية من العاملين في الجهات العامة أجورهم وتعويضاتهم المتممة للأجر، وهي تعويض الاختصاص، والتعويض الفني، والتعويض العائلي، من جهاتهم الأصلية.^{١٢٥}

^{١٢٣} - المادة (١٠٤) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{١٢٤} - المادة (١٠٥) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{١٢٥} - أما التعويضات الأخرى التي كان يتقاضاها رئيس المجلس، والأعضاء المتفرغون من جهاتهم الأصلية، والتي يربط منحها في القيام بالوظيفة، أو العمل، فبفتح صاحب الملاحظة لقاء ما مبلغ (٢٠٠٠) ليرة سورية شهرياً بقرار من

وبالنسبة إلى تعويض العمل الإضافي فقد أجاز القانون تكليف رؤساء وأعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغين بالعمل الإضافي وفق قانون العاملين الأساسي، وذلك بقرار من الوزير إلى رؤساء مجالس المحافظات، ومن المحافظين بالنسبة إلى رؤساء مجالس المدن، والبلدات، والبلديات، والأعضاء المتفرغين في مجلس المحافظة، وبقرار من رئيس المكتب التنفيذي بالنسبة إلى أعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغين في المدن، والبلدات، والبلديات.

وتجب الإشارة إلى أن تقاضي رئيس مجلس الوحدة الإدارية والعضو المتفرغ في المكتب التنفيذي من غير العاملين في الجهات العامة الحائز إحدى الشهادات المطلوبة للتعيين أجراً شهرياً مقطوعاً على أساس الأجر المخصص لبدء التعيين لحملة هذه الشهادات بموجب القوانين والأنظمة النافذة، مع إضافة علاوة عن كل سنتين بعد نيله الشهادة، وفق النسب المنصوص عليها في القانون الأساسي للعاملين في الدولة. كما يستحق التعويضات التي لها صفة الشمول لأمنائه من العاملين في الجهات العامة بموجب القوانين والأنظمة النافذة.

وباستفيد رؤساء مجالس الوحدات الإدارية، وأعضاء مجالسها ومكاتبها التنفيذية، من تعويض النقل، والانتقال، والإجازات الإدارية، والصحية، وفق الأحكام الواردة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة.

وللوزير بقرار منه أن يمنح رؤساء مجالس الوحدات الإدارية وأعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغين تعويضاً شهرياً لا يتجاوز (٢٠٠٠) ليرة سورية. ويستحق أعضاء المجالس المحلية وأعضاء مكاتبها التنفيذية غير المتفرغين تعويضاً عن حضور جلسات المجالس، والمكاتب التنفيذية، واللجان، ويحدد هذا التعويض بقرار من الوزير.^{٤٢٦}

الوزير بالنسبة لرؤساء مجالس المحافظات، وبقرار من المحافظ بالنسبة إلى بقية رؤساء المجالس وأعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغين.^{٤٢٧} تجب الإشارة إلى أن مطالب العاملين في الدولة عن وظائفهم بعد مشروعا إذا كان لحضور جلسات المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية ولساعات اللجان المشكّلة من قبل هذه المجالس، وكذلك غيابهم عند تكليفهم من قبل هذه المجالس، ومكاتبها التنفيذية، للقيام بمهام تتعلق بالشؤون المتصلة بالإدارة المحلية. وينقل إلى ملاك المحافظة أو المدينة أو البلدة العاملون في الأجهزة التابعة إلى الوزارات والإدارات والمؤسسات العاملة في المحافظة التي تنقل اختصاصاتها مع شواغرهم، وللوزير إعادة توزيع الملاك فيما بين هذه الجهات، وتلوى حكماً من ملاكات تلك الوزارات والإدارات والمؤسسات وظائف المنقولين. كما تنقل بقرار من وزير المالية رؤساء العاملين المنقولين بموجب هذه المادة إلى موازنة مجلس الوحدة الإدارية المنقولين إليها، كما تنقل مكاتبهم وأثاثهم بمعلومات تصدر عن المحافظ.

(٤) الترفيع:

يتم ترفيع العاملين لدى الوحدات الإدارية من تطابق عليهم أحكام المادة (١/١٠٦) من قانون الإدارة المحلية وفق أحكام الترفيع المنصوص عليها في القانون الأساسي للعاملين في الدولة، ومع مراعاة هذا النص، تصرف النفقات والرواتب والأجور والتعويضات المنصوص عليها في هذه المادة وفق الآتي:

- موازنة الأمانة العامة في المحافظة لمجلس المحافظة.
- موازنة الوحدة الإدارية (السدن- البلديات- البلديات) لمجلس الوحدة الإدارية.

ونشير إلى أن الأجر الشهري الذي يتقاضاه رئيس الوحدة الإدارية، أو العضو المتفرغ في المكتب التنفيذي، سواء كان من العاملين في الدولة، أو من غير العاملين فيها، يعد راتباً شهرياً في معرض حساب ضريبة الدخل، والجسميات على الرواتب والأجور.

(٥) الإجازات:

تمنح الإجازات الإدارية، والصحية، إلى رؤساء مجالس المحافظات، بقرار من الوزير، ومن المحافظ بالنسبة إلى بقية رؤساء المجالس المحلية، وأعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغين. ويحق لرئيس الوحدة الإدارية وعضو المكتب التنفيذي المتفرغ الجمع بين أجره المستحق والراتب التقاعدي. وتخضع استحقاقات رؤساء مجالس الوحدات الإدارية، والأعضاء المتفرغين في المكاتب التنفيذية، إلى الاقتطاعات المترتبة عليها بمقتضى القوانين والأنظمة النافذة.

٢- المحظورات على أعضاء المجالس المحلية:

لا يجوز الجمع بين عمل رئيس المجلس أو عمل العضو المتفرغ في المكتب التنفيذي لمجلس الوحدة الإدارية وبين أي عمل آخر. كما يحظر على رؤساء وأعضاء المجالس وأعضاء مكاتبها التنفيذية القيام بأي عمل، أو ممارسة أي موضوع من شأنه الإضرار بأداء واجباته، أو المساس بمصالح

وحدثته الإدارية، سواء كان ذلك في لجان الخبرة، أو لجان حل المنازعات، أو المناقصات والمزايدات التي تكون الوحدة الإدارية طرفاً فيها.

ثانياً- الهيئة التنفيذية (المكاتب التنفيذية):

نص القانون على أن يكون لكل مجلس من المجالس المحلية مكتب تنفيذي، تكون له سلطة التنفيذ، مدته أربع سنوات تبدأ من تاريخ تصديق قرار تسميته.^{٢٧٧}

- ويحدد عدد أعضاء المكتب التنفيذي، عدا رئيس المكتب، كالاتي:^{٢٧٨}
- عضو مكتب تنفيذي واحد لكل (١٠) أعضاء مجلس محافظة، بما لا يقل عن (٨)، ولا يزيد على (١٠)، ويشمل العدد نائب الرئيس.
 - (٨) أعضاء في مدينة مركز المحافظة، والمدينة التي يزيد عدد سكانها على (١٠٠,٠٠٠)، نسمة، ويشمل العدد نائب الرئيس.
 - (٦) أعضاء في المدينة التي يقل عدد سكانها عن (١٠٠,٠٠٠) نسمة، ويشمل العدد نائب الرئيس.
 - (٤) أعضاء في البلدة، والبلدية، ويشمل العدد نائب الرئيس.
- وهذا يعني أن عدد أعضاء المكاتب التنفيذية لمجالس المحافظات (عدا رئيس المكتب) لا يقل عن (٨) أعضاء، ولا يزيد على (١٠) أعضاء، وهذا العدد يشمل نائب الرئيس.
- وعدد أعضاء المكتب التنفيذي في مدينة مركز المحافظة والمدينة، (عدا رئيس المكتب) هو (٨) أعضاء، إذا كان عدد سكانها يزيد على (١٠٠,٠٠٠) نسمة، والعدد يشمل نائب الرئيس.
- وعدد أعضاء المكتب التنفيذي في المدينة التي يقل عدد سكانها عن (١٠٠,٠٠٠) نسمة هو (٦) أعضاء (عدا رئيس المكتب)، وهذا العدد يشمل نائب الرئيس.
- وفي البلدة والبلدية يكون عدد أعضاء المكتب التنفيذي (٤) أعضاء (عدا الرئيس)، وهذا العدد يشمل نائب الرئيس.

^{٢٧٧} - المادة (٢٧) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٢٧٨} - المادة (٢٨) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

من جهة ثانية، وسع مراعاة أحكام المادة (٧) من القانون فيما يتعلق بالوحدات الإدارية وتحديد نطاق المحافظة، فقد نصت المادة (٢٩) على أن:

١- يرأس المحافظ المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، ويرأس رئيس مجلس المدينة أو البلدة مكتبها التنفيذي.^{٢٩}

٢- يكون نائب رئيس المجلس نائباً لرئيس المكتب التنفيذي، ومتفرغاً حكماً.

٣- يوزع المكتب التنفيذي أعماله على أعضائه في أول اجتماع يعقده.

٤- يكون جميع أعضاء المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة متفرغين حكماً.

٥- للوزير، بقرار منه، بناءً على اقتراح رئيس المجلس، تفريغ عضو أو عضوين في المكاتب التنفيذية للمدن والبلدات.

٦- يعدّ رؤساء المجالس المحلية والأعضاء المتفرغون في المكاتب التنفيذية من العاملين في الدولة مندبين حكماً، ويستمر نديهم طيلة مدة عملهم.

٧- يصدّق تشكيل المكاتب التنفيذية في المحافظات ومدن مراكز المحافظات وتوزيع الأعمال على أعضائها بقرار من الوزير بالذات، كما يصدّق تشكيل المكاتب التنفيذية الأخرى وتوزيع الأعمال بين أعضائها بقرار من الوزير، أو من يفوضه، ولا تمارس هذه المكاتب أعمالها قبل تصديق هذه القرارات.

^{٢٩} - في الواقع هذا تجديد مهم بالمقارنة مع القانون السابق، حيث إن المحافظ لم يعد يرأس مجلس المحافظة، بل له الآن فقط رئاسة المكتب التنفيذي في المحافظة.

المبحث الخامس

اختصاصات الوحدات الإدارية المحلية

بعد أن استعرضنا التشكيل والوضع القانوني لكل من المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية في الوحدات الإدارية المحلية، نتناول الآن بالشرح اختصاصات الوحدات الإدارية المحلية.

ويبدو لنا أن الأسلوب الذي انتهجه المشرع في توزيع الاختصاصات، وفي نطاق الخطة الوطنية المتعلقة باللامركزية لنقل الاختصاصات، يحول دون حدوث أي ملاسات بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية، ويساعد على خلق جو من التعاون والعمل المشترك.

وقد حدد القانون الاختصاصات التي تعود ممارستها إلى الوحدات المحلية، وتلك التي تظل ضمن ممارسة السلطة المركزية، وهي المتعلقة بالتخطيط، والتشريع، والتنظيم، وإدخال أساليب التقنية الحديثة، وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية، ويبدو أن هذا الأسلوب، أي أسلوب "التخصيص بعد التعميم"، هو من أفضل الأساليب، والأكثر ضمانة في تحقيق التوازن والاستقلال، ومراعاة العوامل السياسية والإدارية المختلفة.

وبمع ذلك تبقى ملاحظة أساسية لا بد من إبرادها، وهي أن العبرة ليست في زيادة حجم الاختصاصات، وإنما بالقدرة على ممارسة هذه الاختصاصات بأكثر قدر من الكفاءة، والفعالية الإدارية، والإنتاجية، وإن زيادة حجم الاختصاصات يقتضي بالضرورة زيادة حجم الإمكانيات بالقدر الذي يخلق نوعاً من التوازن بينهما. وهنا تظهر رغبة المشرع في تعزيز الوضع المالي للوحدات الإدارية، حيث قضى القانون بتخصيص المدن والبلدات والبلديات بنسبة (٢٥) % من الموازنة المستقلة للمحافظة، إلى جانب منح مجلس المحافظة سلطة إقرار تمويل مشروعات استثمارية تنموية ذات مردود بما لا يتجاوز (٢٥) % من الموازنة المستقلة لصالح المحافظة كي تتمكن من تنفيذ مشروعاتها الخدمية، والتنمية، وهذا دليل على الرغبة الصادقة في إنجاح التجربة إلى أقصى حد.

وسنعمد إلى استعراض اختصاصات المجالس المحلية أولاً، ثم اختصاصات المكاتب التنفيذية ثانياً.

المطلب الأول

اختصاصات المجالس المحلية

نظراً لأن أسلوب التخصيص بعد التعميم في توزيع الاختصاصات من أفضل الأساليب في توزيع الاختصاصات، فقد عمد المشرع في قانون الإدارة المحلية إلى إيراد المبدأ العام لاختصاصات المجالس المحلية، ثم حدد بعد ذلك اختصاصات المجالس المحلية على مختلف مستوياتها، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- الاختصاص العام للمجالس المحلية:

ورد النص في المادة (٣٠) من القانون على منح المجالس المحلية اختصاصاً عاماً في نطاق السياسة العامة للدولة بتسيير شؤون الإدارة المحلية، وجميع الأعمال التي تؤدي إلى تطوير المحافظة (اقتصادياً، واجتماعياً، وثقافياً، وعمرانياً)، بما يتمشى مع التنمية المستدامة والمتوازنة في مجالات التخطيط، والصناعة، والزراعة، والاقتصاد والتجارة، والتربية، والثقافة، والآثار، والسياحة، والنقل والطرق، والري، ومياه الشرب والصرف الصحي، والكهرباء، والصحة، والشؤون الاجتماعية والعمل، والخدمات والمرافق، والمقالم والثروة المعدنية، وإدارة الكوارث والإطفاء، وإدارة وتنظيم السير ومراكز إجازات السوق، والبيئة والرياضة والشباب، والمشروعات المشتركة بين الوحدات الإدارية.

ولضمان تحقيق هذه الاختصاصات للمجالس المحلية صلاحيات:

- ١- التنسيق مع الأجهزة المركزية المستتثة من الخطة الوطنية للامركزية، ويشمل ذلك إبداء الرأي حول خطط عملها، وتنفيذها، بحسب مقتضيات عمل هذه الأجهزة، ومتطلباتها.
- ٢- الولاية المباشرة لجميع الأجهزة المحلية التي تم نقل اختصاصاتها سابقاً وخلال مراحل تطبيق هذا القانون إلى الوحدة الإدارية وفق الخطة الوطنية للامركزية، ويكون ذلك عبر متابعة المجلس وتوجيهه للمكتب التنفيذي، وتشمل هذه الولاية:
- تحديد أولويات عملها (عمل الأجهزة المحلية)، وإقرار خططها التلموية طويلة الأمد.
- إقرار خطة عملها السنوية، ومتابعة تنفيذها.

- تقييم عملها، واقتراح ما يتعلّق بإدارتها.
- تصديق عقودها وفق القوانين والأنظمة النافذة.
- ٣- الإشراف على الأجهزة المركزية التي سيتم نقل اختصاصاتها إلى الوحدات الإدارية بموجب الخطة الوطنية المتعلقة باللامركزية، ويكون ذلك عبر متابعة المجلس وتوجيهه للمكتب التنفيذي، ويشمل ذلك:
 - الاطلاع على خططها وموازناتها، وإبداء الرأي فيها.
 - طلب الاستعلام، والمناقشة، والتنسيق، وإبداء الرأي حول عملها.
- وبعد أن أورد القانون النصّ على الاختصاص العام للمجالس المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة، حدد اختصاصات كل مجلس من المجالس المحلية.

ثانياً- اختصاصات مجلس المحافظة:

يخصّص مجلس المحافظة بموجب قانون الإدارة المحلية بممارسة الاختصاصات الآتية:^{١٠}

١- في مجال التخطيط:

لمجلس المحافظة اختصاص وضع الخطط ومتابعة تنفيذها، لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة في المحافظة، وله في سبيل ذلك الصلاحيات والاختصاصات الآتية:

- تكليف الجهات المختصة في الأجهزة المحلية، والمركزية، أو بيوت الخبرة المحلية، والدولية، بوضع رؤية تنموية مستقبلية اقتصادية واجتماعية وخدمية للمحافظة، وترجمتها إلى خطط طويلة الأجل تضمن الانتقال إلى مراحل تنموية متقدمة اقتصادياً واجتماعياً ومؤسسياً، وثقافياً، بالاعتماد على خصائص المحافظة البشرية والمادية، وإمكانياتها.
- التنسيق مع المجالس المحلية الأخرى، والأجهزة المركزية، وجميع فعاليات القطاع العام والخاص والأهلي، في الإعداد للخطة، مع التأكيد على انسجامها مع الخطة الخمسية التنموية على المستوى الوطني.

^{١٠} - المواد من (٣٢) إلى (٣٥) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

- إقرار الخطة التلموية التأسيسية على مستوى المحافظة على الأجل الطويل والمتوسط، وربطها بالخطط الإقليمية المكانية.
- إقرار الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية السنوية الملزمة للمكتب التنفيذي، والتي تمثل خطة مرحلية لتحقيق الرؤية المستقبلية، ومتابعة أداء المكتب التنفيذي ومراقبته في تحقيقها، وتقديم نتيجة الأداء للمواطنين.
- إقرار برامج تشجيع الاستثمارات المحلية، ودعم الترويج للمحافظة، والاستثمارات فيها.

٢- صلاحيات اتخاذ القرارات والتدابير:

من أجل ممارسة هذه الصلاحية التي يتولاها مجلس المحافظة فقد نص قانون الإدارة المحلية في المادة (٣٣) منه على أن يتولى مجلس المحافظة اتخاذ جميع القرارات والتدابير اللازمة لممارسة اختصاصات الوزارة، أو الإدارة، أو المؤسسة المركزية التي تم نقل اختصاصاتها إلى السلطة المحلية بموجب الخطة الوطنية بشأن اللامركزية وعلى الأخص:

- إقرار الخطط اللازمة لزيادة إنتاجية العمل باستمرار، وتحسين نوعية الإنتاج، وتخفيض التكاليف، مع التوفير في النفقات الإدارية، بهدف زيادة الربحية.
- دعم نشاط المجالس المحلية الأخرى، ومساعدتها في تادية مهماتها.
- وضع أسس استثمار الثروات المحلية التي لم تحدد التدابير والخطط المركزية طرقاً أخرى لاستثمارها، وذلك بعد الرجوع إلى الوزارة المختصة.
- التعاون مع مجالس المحافظات الأخرى بما يسهم في توحيد الرؤى والأهداف إزاء تنفيذ المهمات المشتركة في إطار التكامل الإقليمي.
- القيام بالمهام التي تخرج بطبيعتها من نطاق الإمكانيات الذاتية للمدن، والبلدات، والبلديات.
- إقرار الخطط لإدارة الكوارث للتخفيف من أخطارها، ومعالجة نتائجها في حال وقوعها، وتخزين كميات من المواد (مواد الإيواء، والمواد الغذائية، والمستلزمات النفطية...) احتياطاً بالتنسيق مع الوزارات المختصة.

- إقرار الخطط الخاصة بحماية الأرواح، والمنشآت، والممتلكات الخاصة والعامّة، من أخطار الحريق.
- وضع أسس التصرف بالأموال الخاصة للمحافظة، المنقولة وغير المنقولة، بيعاً وإيجاراً واستثماراً، وتتبع بشأن التصرف بالأموال العامة الإجراءات القانونية اللازمة.
- وضع القواعد لإدارة المشروعات والمنشآت التي تخدم المحافظة، وتتخلى الجهة صاحبة العلاقة عنها، واستثمارها، وصيانتها.
- تنظيم كل أمر لا تتولى السلطة المركزية تنظيمه مباشرة، ولا يدخل في اختصاص المجالس الأخرى.
- إقرار الموازنة المستقلة للمحافظة.
- إعداد الموازنات، وإقرار الخطط السنوية للأجهزة المحلية على مستوى المحافظة.
- الموافقة على استئجار القروض الداخلية والخارجية بما يتوافق مع القوانين والأنظمة النافذة.
- قبول المنح والهيئات والتبرعات وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة.
- تحديد التعرفة الواجب تحصيلها للخدمات التي تقع خارج نطاق خدمات المحافظة، وذلك بناءً على طلب ذوي الشأن، بالتنسيق مع الوزارات المختصة.
- إقامة مشروعات مشتركة مع وحدات إدارية أخرى ضمن المحافظة، والانضمام إليها، أو الانسحاب منها، ومع وحدات إدارية خارج المحافظة بعد موافقة الوزير.
- إقرار اتفاقات التشاركية بين المحافظة والمنظمات الشعبية والمنظمات الأهلية، وتوفير الدعم للمبادرات الأهلية في مجال الخدمات الاجتماعية والبرامج التنموية.
- تسمية أعضاء اللجان الدائمة والمؤقتة.
- إحداث مراكز لخدمة المواطن تقوم بمنح الرخص، وتقديم الخدمات والرعاية، وغيرها، وفق الأنظمة والشروط الموضوعية من قبل المجلس والوزارات والإدارات المعنية لتبسيط الإجراءات.

الإشراف على عمل المكتب التنفيذي، وطلب تقارير نوعية وعامة من المكتب.

- إقرار التقرير السنوي للمكتب التنفيذي.

وفي إطار صلاحية اتخاذ القرارات والتدابير يمكن القول إن صلاحيات المجلس المحلية تتلخص في وظائف الإقرار، والدعم، ووضع الأسس، والقيام بالمهمات، والتنظيم، والإعداد، والموافقة، والإحداث، والإشراف، وذلك وفق التفصيل الوارد في القانون.

ولمجلس المحافظة موازنة مستقلة لا تدخل في الموازنة العامة للدولة، حددت إيراداتها ونفقاتها بموجب القانون رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧.

ثالثاً- اختصاصات رئيس مجلس المحافظة:

نص القانون على أن يتولى رئيس مجلس المحافظة الاختصاصات الآتية:

- ١- تمثيل المجلس أمام القضاء والغير.
- ٢- توقيع محاضر مجلس المحافظة، وقراراته، ومراسلاته.
- ٣- متابعة تنفيذ قرارات المجلس، وتوصياته، ومقترحاته.
- ٤- دعوة أعضاء مجلس المحافظة إلى حضور اجتماعات الدورات العادية والاستثنائية وفقاً لأحكام نظامه الداخلي، ويرأس جلساته.
- ٥- تنسيق الاتصال بين مجلس المحافظة والسلطات المحلية فيما يتعلق بالقرارات والتدابير التي يتخذها المجلس.
- ٦- دعوة أي من المديرين العاملين في نطاق المحافظة عن طريق المحافظ إلى حضور الجلسات لمناقشة المواضيع المطروحة ذات الصلة بعملهم.
- ٧- الإشراف على جميع الأعمال الإدارية المتعلقة بمكتب المجلس.
- ٨- تلقي شكاوى المواطنين المتعلقة بأعمال المجلس، والأجهزة المحلية.
- ٩- مخاطبة المحافظ، في جميع الأمور التي تتطلب تنسيقاً مع السلطة المركزية.

وقضت المادة (٣٧) من قانون الإدارة المحلية أنه:

- ١- إذا تغيب رئيس المجلس عن حضور جلسات المجلس حل نائبه بدلاً عنه، وإذا تغيب سراً يرأس الجلسة أكبر الأعضاء الحاضرين سناً.

٢- يتمتع نائب رئيس المجلس بجميع صلاحيات رئيس المجلس عند غيابه، أو إذا تعذر عليه القيام بمهامه.

رابعاً- اختصاصات مجلس المدينة والبلدة والبلدية:

يتولى مجلس المدينة والبلدة والبلدية بموجب قانون الإدارة المحلية، الاختصاصات الآتية:^{٤٣١}

١- في مجال التخطيط:

ورد في المادة (٦٠) من قانون الإدارة المحلية أنه إضافة إلى اختصاصات المجالس المحلية الواردة في المادة (٣٢) منه، يقوم مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية بوضع الخطط ومتابعة تنفيذها لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة في الوحدة المحلية، وله في سبيل ذلك:

- التنسيق مع مجلس المحافظة لوضع رؤية تنموية مستقبلية (اقتصادية واجتماعية وخدمية) للمدينة أو البلدة، ووضع خطط طويلة الأمد تضمن الانتقال إلى مراحل تنموية متقدمة اقتصادياً واجتماعياً ومؤسسياً وثقافياً، بالاعتماد على خصائص الوحدة الإدارية، ومواردها البشرية والمادية، واقتراح المشروعات التي تقع ضمن اختصاصات مجلس المحافظة والأجهزة المركزية، لإدراجها في خطته.
- المشاركة وإبداء الرأي حول الخطط الإقليمية المكانية ضمن نطاق الوحدة الإدارية.
- التنسيق مع المجالس المحلية، والأجهزة المركزية، وجميع فعاليات القطاع العام، والخاص، وهيئات المجتمع المحلي في الإعداد للخطة.
- إقرار الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية السنوية.
- إقرار برامج تشجيع الاستثمارات المحلية، ودعم الترويج للوحدة الإدارية، والاستثمارات فيها.
- متابعة المخططات التنظيمية وإقرارها وفق القوانين والأنظمة.
- تشجيع إقامة المراكز الحضرية ومراكز توثيق المعلومات المحلية.

^{٤٣١} - الملائن (٦٠) و(٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١، ٢٠١١.

٢- انفاذ التدابير والقرارات لممارسة الشؤون التي نقلت اختصاصاتها إلى

الوحدة الإدارية بموجب الخطة الوطنية بشأن اللامركزية:

يتمثل هذا الاختصاص في وظائف القيادة والتوجيه، والإشراف، والاستثمار، ووضع الأسس، والإحداث والتمويل، والإنشاء، والإقرار، والمراقبة... وذلك على التفصيل الوارد في المادة (٦١) من قانون الإدارة المحلية. إضافة إلى تولي مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية اتخاذ جميع القرارات والتدابير اللازمة لممارسة اختصاصات الوزارة، أو الإدارة، أو المؤسسة المركزية التي تم نقل اختصاصاتها إلى الوحدة الإدارية بموجب الخطة الوطنية المتعلقة باللامركزية. وله في سبيل ذلك اتخاذ القرارات والتدابير الآتية:

- قيادة أعمال الأجهزة التابعة للمدينة والبلدة وتوجيهها لتحسين العمل فيها، عن طريق المكتب التنفيذي، وممارسة الرقابة على سائر أوجه نشاطها.
- القيام بمهام الوحدة الإدارية المنصوص عليها في قوانين الاستملاك.
- القيام بمهام الوحدة الإدارية المنصوص عليها في قوانين وأنظمة إزالة الشبوع.
- الموافقة على الأنظمة المعمارية والعمرانية وفق الأنظمة والقوانين النافذة.
- الإشراف على جاهزية خطط الدفاع المدني، والحماية من الكوارث والآفات على مستوى الوحدة الإدارية، ومتابعة تنفيذها.
- استثمار الثروات المحلية غير المستثمرة من جهات عامة أخرى.
- تغيير تخصيص الأملاك العامة للمدينة أو البلدة وإدخالها في أملاكها الخاصة.
- وضع أسس التصرف بالأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة إلى الوحدة الإدارية بيعاً وإيجاراً واستثماراً ضمن حدود القوانين والأنظمة المرعية.
- إحداث شركات ذات مردود اقتصادي للوحدة الإدارية وتمويلها وفق أحكام القوانين والأنظمة النافذة، ومنح الاستثمارات الخاصة في المدينة أو البلدة.

- .. وضع القواعد اللازمة لإدارة المرافق والمشروعات الحكومية التي تعهد السلطة المركزية إلى الوحدة الإدارية بإدارتها.
- .. وضع القواعد لإدارة المشروعات والمنشآت التي تخدم الوحدة الإدارية والتي تتخلى الجهة صاحبة العلاقة عنها، واستثمارها.
- إحداث شركات ومصالح النقل الداخلي.
- رعاية الشباب والرياضة، وتنظيم أوقات الفراغ، ودعم النشاطات المتعلقة بالأندية، والمراكز الرياضية، والتربية البدنية، مادياً وفنياً.
- إنشاء المدن، والأبنية، والملاعب، والمراكز الرياضية، وإدارتها واستثمارها وصيانتها.
- وضع الأسس والمعايير الخاصة لمنح رخص تركيب اللوحات الإعلانية.
- إقرار الموازنات والمخطط السنوية للأجهزة المحلية على مستوى الوحدة الإدارية.
- إقرار التقرير السنوي للمكتب التنفيذي.
- إقرار اتفاقيات التشاركية بين المجلس وهيئات المجتمع المحلي، وتوفير الدعم للمبادرات الأهلية في مجال الخدمات الاجتماعية، والبرامج التنموية.
- إحداث مراكز الدعم المجتمعي لتنفيذ النشاطات الاجتماعية وتمكين المستفيدين وأسرها، اقتصادياً واجتماعياً وصحياً وتعليمياً ومهنياً، من خلال برامج متنوعة يتم تنفيذها عن طريق هذه المراكز، بما يضمن تحقيق العدالة في توزيع الخدمات الاجتماعية، وتنفيذ البرامج اللازمة للنهوض بالواقع الاجتماعي في المحافظة.
- تولي السلطة التنظيمية في كل أمر لا تتولى السلطة المركزية تنظيمه مباشرة.
- مراقبة تنفيذ التعليمات الخاصة بتطبيق متطلبات الوقاية من الحرائق ضمن جميع الأبنية، والمنشآت، وجميع المنشآت في المحافظة، وحسب نظام الوقاية من الحرائق المعتمد من نقابة المهندسين أصولاً.
- .. مراقبة التقيد بالأمن الصناعي، والصحة، والسلامة المهنية، وعدم تلويث البيئة.
- .. إحداث مراكز خدمة المواطن في المدينة والبلدة.

خامساً- اختصاصات رئيس مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية:

- يقتضي التنويه بداية أن رئيس مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية يرأس المجلس المحلي ويرأس المكتب التنفيذي في المدينة والبلدة والبلدية.^{٤٢٧}
- وبموجب المادة (٦٩) من قانون الإدارة المحلية يتولى رئيس مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية الاختصاصات الآتية:"
- تمثيل شخصية الوحدة الإدارية أمام القضاء والغير.
 - .. رئاسة المكتب التنفيذي للمدينة أو البلدة.
 - .. دعوة أعضاء المجلس إلى حضور الدورات العادية والاستثنائية، وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس، ويرأس جلساته.
 - ... دعوة أعضاء المكتب التنفيذي إلى اجتماع وفقاً لنظامه الداخلي ويرأس اجتماعاته.
 - تنفيذ قرارات المجلس، والمكتب التنفيذي، والتفويض بها.
 - .. الطلب من أمانة السجل العقاري نقل أراضي أملاك الدولة غير المبنية الواقعة ضمن حدود الوحدة الإدارية إلى ملكية هذه الوحدة.
 - الاختصاصات المنوطة برئيس المكتب التنفيذي لمجلس الوحدة الإدارية في القوانين والأنظمة النافذة.
 - ... شؤون العاملين وفق القوانين والأنظمة النافذة.
 - .. ممارسة الأمور التنفيذية التي لم يعهد بها إلى جهة معينة في قانون الإدارة المحلية ضمن حدود الوحدة الإدارية.
 - ... عقد عاقداً للنفقة وأمرأاً للتصفية والصرف.
 - الإشراف على أجهزة الوحدة الإدارية بما يكفل تنفيذ المهمات المنوطة بها.
 - التوقيع على القرارات والمراسلات الصادرة عن المجلس والمكتب وإدارات الوحدة الإدارية.

^{٤٢٧} - المواد (٧) و(٢٩) و(٦٩) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام

٢٠١١.

- في حال غياب رئيس المجلس بنوب عنه نائبه في جميع الاختصاصات الملوطة به، ويكون عاقدا للنفقة، وأمرأ للتصفية والصرف في حال إعفائه إلى حين تعيين البديل.
- لرئيس المجلس التفويض ببعض اختصاصاته.

المجلس الثاني

اختصاصات المكاتب التنفيذية

سنبين من خلال الآتي الأحكام المتعلقة بالمكاتب التنفيذية، والاختصاصات المسندة إليها:

أولاً- الأحكام المتعلقة بالمكاتب التنفيذية:

يكون لكل مجلس محلي مكتب تنفيذي مدته أربع سنوات، تبدأ من تاريخ تصديق قرار تسميته.^{١٣٢}
ويحدد عدد أعضاء المكتب التنفيذي -عدا رئيس المكتب- على النحو الآتي:^{١٣٣}

- عضو لكل مكتب تنفيذي واحد لكل (١٠) أعضاء من أعضاء مجلس المحافظة، بما لا يقل عن (٨) ولا يزيد عن (١٠)، ويشمل العدد نائب الرئيس.
 - (٨) أعضاء في مدينة مركز المحافظة، والمدينة التي يزيد عدد سكانها على (١٠٠,٠٠٠) نسمة، ويشمل العدد نائب الرئيس.
 - (٦) أعضاء في المدينة التي يقل عدد سكانها عن (١٠٠,٠٠٠) نسمة، ويشمل العدد نائب الرئيس.
 - (٤) أعضاء في البلدة، والبلدية، ويشمل العدد نائب الرئيس.
- يرأس المحافظ المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، ويرأس رئيس مجلس المدينة، أو البلدة، أو البلدية، مكتبها التنفيذي.^{١٣٤} ويكون نائب رئيس المجلس نائباً لرئيس المكتب التنفيذي، ومتفرغاً حكماً.^{١٣٥}

^{١٣٢} - المادة (٧٧) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{١٣٤} - المادة (٧٨) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

ثانياً - اختصاصات المكاتب التنفيذية:

١- اختصاصات المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة:

- يتولى المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة الاختصاصات الآتية:^{٢٧}
- تنفيذ قرارات مجلس المحافظة، ومتابعتها، وتقديم تقارير دورية إلى المجلس بشأنها.
- تقديم المساعدة إلى المكاتب التنفيذية للمجالس الأخرى ضمن المحافظة في تادية مهماتها بناءً على طلبها.
- الرقابة على عمل الأجهزة المحلية في نطاق المحافظة، وتقديم تقارير دورية بشأنها إلى المجلس.
- إعداد الخطط التي تدخل في نطاق عمل المجلس، ورفعها إليه للمصادقة عليها، ومتابعة تنفيذها.
- إعداد مشروع الموازنة المستقلة للمحافظة بالتنسيق مع الجهات المعنية.
- التعاون مع المحافظات الأخرى فيما يتعلق بإعداد المهمات المشتركة وتنفيذها.
- إبداء الملاحظات حول عمل الأجهزة المركزية، وقراراتها، وتقديم المقترحات عندما تمس هذه القرارات مصالح سكان المحافظة.
- التصديق على عقود الأجهزة المحلية وفق الحدود المنصوص عليها في نظام العقود، والقوانين والأنظمة النافذة.
- تكليف الجهات العامة، أو الخاصة، إعداد الدراسات الاقتصادية، والتخطيطية، والتقنية، لتطوير أعمال الوحدات الإدارية، وخدماتها.
- الإشراف على إعداد خطط الحماية من الكوارث، والزلازل، وجاهزيتها، ومتطلبات الوقاية من الحرائق التي تعدها الجهات المختصة.
- المشاركة في تأمين المساعدات اللازمة لإعانة ضحايا الأفات، والكوارث.
- اتخاذ التدابير اللازمة لضمان حقوق المحافظة في الدعاوى القضائية المقامة منها، أو عليها.

^{٢٨} - المادة (١/٢٩) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٢٩} - المادة (٢/٢٩) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٣٠} - المادة (٣٨) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

- اتخاذ أي قرار مستعجل يدخل في اختصاص مجلس المحافظة في فترات عدم انعقاده لحماية مصالح الوحدة الإدارية، على أن يراعى في ذلك عدم مخالفة أي قرار نافذ أصدره المجلس، وعلى أن يعرض هذا القرار على المجلس عند انعقاده في أول دورة للنظر فيه، وفي حال رفضه يعدّ لاغياً، من دون أن يكون لذلك أثر على الحقوق الناشئة للغير.
- وضع الأسس والإجراءات لمنح التراخيص الإدارية وفق القوانين النافذة، والأنظمة التي تضعها الوزارة المختصة.
- تشكيل لجنة تتولى دراسة طلبات الترخيص باستعمال المياه العامة السطحية والجوفية في المشروعات الزراعية، ومنح رخص استعمال الموارد المائية وفق القوانين والأنظمة النافذة.
- إصدار قرارات الترخيص الإداري للمعامل، والمنشآت الصناعية، أو السياحية، أو الخدمية، أو التربوية التي تنص القوانين والأنظمة على ترخيصها من المكتب التنفيذي للمحافظة.
- وضع تسعيرة للمنتجات المحلية.
- اقتراح إحداث أندية رياضية، واجتماعية، وثقافية، في المحافظة.
- جميع اختصاصات المحافظة التي تنص عليها القوانين، والأنظمة النافذة الخاصة بتنظيم عمل الجمعيات الأهلية.

٢- اختصاصات المكتب التنفيذي لمجالس المدن والبلدات والبلديات:

- يتولى المكتب التنفيذي لمجلس المدينة أو البلدة أو البلدية الاختصاصات الآتية:^{١٣٨}
- تنفيذ قرارات المجلس.
- القيام بمهام المجلس المحلي في الإشراف والتنسيق والإدارة وفقاً لأحكام المادة (٣٠) من قانون الإدارة المحلية.^{١٣٩}

^{١٣٨} - المادة (٦٢) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
^{١٣٩} - تنص المادة (٣٠) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١ على أن: "تختص المجالس المحلية في نطاق السلطة العامة للدولة بشؤون الإدارة المحلية فيها، وجميع الأعمال التي تؤدي إلى تطوير المحافظة (اقتصادية، واجتماعية، وثقافية، وصرايحية...) بما يتماشى مع التنمية المستدامة، والمتوازنة، في مجالات التخطيط الصناعي - الزراعي - الاقتصادي والتجارة - التربية - الثقافة - الآثار - السياحة - النقل والطرق - الري - مياه الشرب والصرف الصحي - الكهرباء - الصحة - الشؤون الاجتماعية والعمل -

- إعداد الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية (السبوعية وبعيدة الأجل) والبرامج التفصيلية لهذه الخطط.
- مراقبة نشاط مختلف الأجهزة المحلية، وتنسيقها، والمؤسسات، والدوائر الخدمية، ضمن نطاق الوحدة الإدارية.
- إبداء الرأي في قرارات الأجهزة غير التابعة إلى المجلس حينما تدرس هذه القرارات مصالح المواطنين في المدينة أو البلدة أو البلدية.
- إدارة واردات الوحدة الإدارية، وأموالها، وعقاراتها، واستثمارها وفق ما يقره المجلس، ومراقبة حساباتها، والقيام بجميع الأعمال اللازمة لضمان حقوقها.
- تدقيق اضابير العقود قبل تصديقها من الجهات المختصة، وإعطاء المباشرة.
- وضع الأسس والإجراءات الخاصة لمنح رخص البناء والتراخيص الإدارية.
- اقتراح مشروعات الاستملاك للمنفعة العامة العائدة للوحدة الإدارية والجهات العامة كافة.
- تكليف الجهات العامة أو الخاصة إعداد الدراسات الاقتصادية والتخطيطية والتقنية لتطوير أعمال الوحدة الإدارية، وخدماتها.
- اتخاذ التدبير اللازمة لتأمين حقوق الوحدة الإدارية في المدعى
- القضائية المقامة منها، أو عليها.
- اتخاذ أي تدبير أو قرار مستعجل يدخل أصلاً في اختصاص المجلس في فترات عدم انعقاده لحماية مصالح الوحدة الإدارية، على أن يُراعى في ذلك عدم مخالفة أي قرار نافذ أصدره المجلس، وأن يُعرض هذا التدبير أو القرار على المجلس عند انعقاده في أول دورة له للنظر فيه، وفي حال رفضه يعدّ لاغياً من دون أن يكون لذلك أي أثر على الحقوق الناشئة للغير.

الخدمات والمرافق- المرافق- الثروة المعدنية- إدارة الكوارث والإطفاء- إدارة وتنظيم السير ومراكز إجازات السوق- البيئة والرياضة والشباب- المشاريع المشتركة بين الوحدات الإدارية".

- تشكيل لجان الأحياء، ولجان العمل التطوعي، ولجان التقنية الحديثة، والإشراف على عملها، واعتماد الأسس المناسبة لدعمها مادياً، ومعنوياً، ومراقبة نشاطها.^{٤٤}

وبذلك نكون قد ألقينا الضوء على التنظيم الإداري في جوانبه المختلفة، مع بيان الآليات والأحكام المتعلقة بالتنظيم الإداري (المركزي - اللامركزي) في الجمهورية العربية السورية.

^{٤٤} - نشير إلى أن المكتب التنفيذي يصدر التوجيهات والأوامر إلى الأجهزة التابعة له ضمن حدود الفوائض والأنظمة النافذة، ويقع على عاتق هذه الأجهزة علماً ترى أن هذه التوجيهات والأوامر مخالفة للقوانين والأنظمة النافذة إعلام الجهة التي أصدرتها خطياً، وفي حال إصرارها على التنفيذ يعرض الأمر على الوزير والوزير المختص. وعلى الأجهزة العاملة في نطاق أي وحدة إدارية، وغير التابعة له، أن تتعاون مع المجلس في هذه الوحدة، وأن تحترم القرارات التي يتخذها، وتساعد على تنفيذها. وتخضع الأجهزة التابعة للوحدات الإدارية إلى إشراف الوزارة المختصة من الناحية الفنية، ولهذه الوزارة حق توجيه هذه الأجهزة، وإبداء الملاحظات على أعمالها عن طريق رئيس المكتب التنفيذي في المحافظة.

المبحث السادس

التقسيمات الإدارية الفرعية

ذكرنا فيما مضى عند الحديث عن الوحدات الإدارية المحلية والتقسيمات الإدارية، أن التقسيمات الأساسية للوحدات الإدارية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال المالي والإداري، وفق قانون الإدارة المحلية هي: المحافظة، والمدينة، والبلدة، والبلدية.

والى جانب التقسيمات الأساسية للإدارة المحلية توجد تقسيمات فرعية تقسم بمقتضاها المحافظات إلى: مناطق، والمناطق إلى نواح.

وقد نصت المادة (٧٣) من قانون الإدارة المحلية على أن: "تقسم المحافظات إلى مناطق، وتقسم المناطق إلى نواح، كما تقسم المدن والبلدات والبلديات إلى أحياء".

و المنطقة هي: "قطاع من المحافظة لا يقل عدد سكانه عن (٦٠,٠٠٠) نسمة عدا القرى المرتبطة بمركز المنطقة مباشرة، ويشمل ناحيتين على الأقل". أما الناحية فهي: "قطاع من المنطقة لا يقل عدد سكانه عن (٢٥,٠٠٠) نسمة، ويمكن أن يكون ارتباطها المباشر بمنطقة مركز المحافظة".

وتقسم المدن والبلدات والبلديات إلى أحياء، والحي هو: "قطاع من المدينة أو البلدة أو البلدية لا يقل عدد سكانه عن (١٠,٠٠٠) نسمة في المدن، وعن (٥٠٠٠) نسمة في البلدات، وعن (٤٠٠٠) نسمة في البلديات، وعن (١٠٠٠) نسمة في التجمعات السكانية التي ضُمَّت إلى المدينة أو البلدية. وليس للمنطقة والناحية والحي الشخصية الاعتبارية.

أولاً- المنطقة:

تحدث المناطق، وتسمى، وتعين مراكزها، وتعزل، بمرسوم، على أن تضم ناحيتين على الأقل، عدا القرى المرتبطة بمدينة مركز المنطقة مباشرة، بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية.^(١)

^(١) - المادة (٧٥) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

وقد نصّ قانون الإدارة المحلية على أن يكون إحداث المناطق والنواحي متوافقاً مع متطلبات الخطة الخمسية للدولة، ويوزع على سنواتها وفق خطة تعد من قبل وزارة الإدارة المحلية بالتنسيق مع وزارة الداخلية يعتمدها رئيس مجلس الوزراء، ويُرعى في اختيار المنطقة أو الناحية المقترح إحداثها التوفيق بين توسطها وسهولة الوصول لها أو باتجاه السير إلى مركز الوحدة الإدارية الأعلى.^{١١٢}

كما نص القانون على أن يكون في كل منطقة مدير منطقة يمثل السلطة التنفيذية في منطقته، وهو مسؤول عن الأمن العام، والراحة العامة، والسلامة العامة، ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة، ويقوم بالوظائف المخولة له بموجب القوانين النافذة، ويؤازر مجالس الوحدات الإدارية في منطقته.^{١١٣}

ويرتبط مدير المنطقة بوزير الداخلية لجهة التعيين، والنقل، والأمور الذاتية، والمسلكية، وبالمحافظ بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية.

ويتولى مدير المنطقة بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية المهمات الآتية:

١- تبليغ القوانين والأنظمة إلى مختلف الإدارات، والمؤسسات العامة، والأجهزة التابعة إلى المنطقة.

٢- تبليغ الأوامر والتوجيهات الصادرة عن السلطات الأعلى (السلطة المركزية- المحافظ- مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي في المحافظة)، ومتابعة تنفيذها.

٣- اتخاذ التدابير اللازمة لتوطيد الأمن العام في حدود القوانين والأنظمة النافذة.

٤- يشرف مدير المنطقة على جميع دوائر منطقته، ودوام العاملين فيها، واقتراح العقوبات بحقهم، ويستثنى من ذلك المحاكم، والمجالس المحلية، ومكاتبها التنفيذية.^{١١٤}

٥- على جميع العاملين في المنطقة المنوّه عنهم في الفقرة السابقة، أن يقدموا إلى مدير المنطقة جميع البيانات اللازمة، وكل ما من شأنه تسهيل

^{١١٢} - المادة (٧٤) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{١١٣} - المادة (٧٧) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{١١٤} - المادة (٧٨) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

مهمته، وله أن يقترح معاقبة أي من عاسلي المنطقة المقصرين في شؤون عملهم.

٦- يرفع مدير المنطقة تقارير إلى المحافظ عن عمل جميع دوائر المنطقة في حال وجد أن هناك خللاً في عمل أي منها.

ومدير المنطقة مسؤول عن النظام العام في المنطقة، وهو يمارس وظيفته المتعلقة بالضابطة العدلية فيما يتعلق بالجرام المشهوددة وفق الأحكام الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية، ويأمر بإجراء التحقيقات في الجرائم غير المشهوددة عند الاقتضاء ويقوم أيضاً بوظيفته المتعلقة بالضابطة الإدارية بوساطة العاملين المختصين وقوى الأمن الداخلي في المنطقة.^{٢٢٥}

ولمدير المنطقة أن يتخذ التدابير الأولية لحفظ النظام، ويقدم اقتراحاته مع التحقيقات الجارية إلى المحافظ، كي يتخذ القرار المناسب حول الغضب البين^{٢٢٦} وعلى مدير المنطقة إعلام المحافظ في حال مغادرته لمنطقة عمله.^{٢٢٧}

ثانياً- الناحية:

نصّ القانون على أن يكون في كل ناحية مدير ناحية يمثل السلطة التنفيذية في الناحية، وهو مسؤول عن الأمن العام، والراحة العامة، والسلامة العامة، في ناحيته، ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة على ألا يتعارض ذلك مع اختصاصات المجالس المحلية، ومكاتبها التنفيذية.^{٢٢٨}

ويرتبط مدير الناحية بمدير المنطقة مباشرة، وينفذ تعليماته، ويرفع له تقارير عن حسن سير العمل ضمن ناحيته.

وعلى جميع العاملين في الناحية باستثناء القضاة تنفيذ الأوامر التي تصدر عنه فيما يتعلق بتأمين المصلحة العامة وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة، وله حق مراقبة دواشيهم، واقتراح العقوبات المناسبة للمرجع المختص.

ويتولى مدير الناحية فضلاً عما تقدم المهمات الآتية:

١- رئاسة قوى الأمن الداخلي في الناحية.

^{٢٢٥} - المادة (٧٩) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٢٢٦} - المادة (٨٠) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٢٢٧} - المادة (٨١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٢٢٨} - المادة (٨٢) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

٢- القيام بوظائف الضابطة العدلية، والضابطة الإدارية، وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة.

٣- موازنة مجالس الوحدات الإدارية.

٤- إعلام مدير المنطقة في حال مغادرته لمنطقة عمله.

المادة الحكي:

تؤلف في كل حي لجنة برئاسة المختار، وعضوية عدد من الأعضاء ما بين (٧) و(١١) عضواً يختارهم المكتب التنفيذي من المواطنين المقيمين الدائمين في الحي، وفق آليات يقرها المجلس.^{٤٤٩} وترتبط لجنة الحي بالمكتب التنفيذي، وتعدّ جهازاً من أجهزته.

أ- الهيئة الاختيارية:^{٤٥٠}

تشكل هيئة اختيارية في الحي برئاسة المختار، وعضوين من أعضاء لجنة الحي، تنتخبهما لجنة الحي، وتجتمع بدعوة من رئيسها. تجتمع لجنة الحي مرة كل شهر بدعوة من رئيسها، وترفع محضر اجتماعها إلى المكتب التنفيذي لدراسته، والرد على مضمونه.

وتتولى لجنة الحي المهمات الآتية:^{٤٥١}

- ١- اقتراح الخطة الخدمية السنوية للحي.
- ٢- المساهمة الشعبية في تنفيذ المشروعات التي تعود بالنفع العام في الحي، وتنظيم لجان عمل تطوعي لتنفيذ مشروعات مجتمعية، بإشراف المكتب التنفيذي.
- ٣- إعلام المكتب التنفيذي عن أي خلل في تنفيذ مشروعات الخدمات على مستوى الحي.
- ٤- العناية بشؤون الحي اجتماعياً وعمرانياً وثقافياً، والتعبير عن رغبات المواطنين في هذه الأمور ورفع التوصيات المتعلقة بها إلى المكتب التنفيذي.

^{٤٤٩} - المادة (٨٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
^{٤٥٠} - المواد (٨٥) و(٨٦) و(٨٧) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{٤٥١} - المادة (٨٨) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

في حال غياب المختار لأكثر من عشرة أيام ينوب عنه أحد أعضاء الهيئة الاختيارية بقرار من رئيس المكتب.

ب- مهمات المختار:^{١٥٦}

- ١- إعلان القوانين والأنظمة والقرارات والتعليمات، وكل ما يتطلب إعلانه، في لوحة إعلانات مقر اللجنة، وفي الأماكن العامة، ودور العبادة.
 - ٢- القيام بما يوجبه عليه قانون الأحوال المدنية فيما يتعلق بوقائع الولادة والوفاة، والوثائق التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة.
 - ٣- موازنة السلطات المعنية بالأمور المتعلقة بالأمن، ومراقبة الغرباء والأجانب، والإخبار عنهم.
 - ٤- المساهمة المفروضة بمقتضى أنظمة خدمة العلم، وخدمة الاحتياط، والتحري عن المكتسومين، ومراقبة الفارين من الخدمة الإلزامية، والإخبار عنهم.
 - ٥- الإعلام عن الأطفال المتسربين من مرحلة التعليم الأساسي.
 - ٦- مساعدة السلطات القضائية، ومأموري الحجز، والجباة، والجمارك، وموظفي الجبهات العامة.
 - ٧- القيام بوظائف الضابطة العدلية ضمن الشروط القانونية.
 - ٨- مراقبة ممثلي القوة العامة عند دخول المنازل.
 - ٩- الموازنة لتنفيذ المذكرات القضائية.
 - ١٠- تنظيم جداول السكان بحسب الإقامة، والنزوح، والولادة، والوفاة.
 - ١١- تنظيم الجداول الإحصائية والبيانات المتعلقة بالأمور التي تطلبها السلطات المختلفة.
- ويستوفي المختار بدلاً عن أداء خدماته حسب التعرفة التي يقرها مجلس الوحدة وفق الأسس التي يحددها مجلس المحافظة.

^{١٥٦} - يزدي المختار أمام رئيس الوحدة الإدارية القسم الاتي: "أقسم بالله العظيم أن أقوم بواجب وظيفتي وفق القوانين والأنظمة بصديق وتجرد وأمانة".

كما يستلم المختار خاتمه الرسمي من قبل رئيس المكتب التنفيذي وفق النموذج المقرر من قبل وزارة الإدارة المحلية، وفي حال فقدانه ينظم ضبطاً بالواقعة، ويرفع إلى رئيس المكتب التنفيذي.

ويحظر على المختار تحت طائلة المساءلة القانونية .

١- حفر خاتم رسمي واستعماله إلا بموافقة خطية من رئيس المكتب التنفيذي.

٢- تسليم خاتمه الرسمي إلى الغير لأي سبب.

٣- الامتناع عن إعطاء وثيقة أو شهادة مكلف بإعطائها قانوناً.

بناءً على ما تقدم من استعراض الوحدات الإدارية المحلية، والتقسيمات الإدارية، نجد أن قانون الإدارة المحلية قد نصّ على وجود مستويين من الوحدات الإدارية المتمثلة بالشخصية الاعتبارية، ويتألف المستوى الأول من المحافظات، والمستوى الثاني من الوحدات الإدارية وهي المدن والبلدات والبلديات. أما المناطق والنواحي والأحياء فهي أجهزة إدارية أو أجهزة وظيفية في نطاق رقعتها الجغرافية، وتخدم الوحدات الإدارية الأساسية الواقعة في نطاقها، وتساعدها على حسن القيام بأداء مهماتها، ولكن من دون أن تكون درجة تسلسلية بين هذه الوحدات والمحافظات، ولم يخولها القانون أي سلطة رقابية على الوحدات المذكورة. وهذا يعني أنه ليس للمنطقة والناحية والحي مجلس محلي، وإنما أوجب القانون وجود لجنة في كل من المنطقة والحي.

ويلاحظ أنه عند إحداث المناطق والنواحي يراعى عدد السكان من جهة، بحيث لا يقل عدد سكان المنطقة عن (٦٠,٠٠٠) نسمة، والناحية عن (٢٥,٠٠٠) نسمة، والتوفيق في توسطها، وسهولة الوصول إليها، أو باتجاه السير إلى مركز الوحدة الإدارية الأعلى، وكذلك مراعاة العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياحية والجغرافية، باستثناء مناطق البادية، والمناطق الهامشية، والمناطق ذات الفعاليات الاقتصادية والسياحية.

المبحث السابع

الرقابة على الوحدات المحلية

نص قانون الإدارة المحلية في المادة (١١٣) منه على أن: "تخضع المجالس المحلية، ومكاتبها التنفيذية، إلى الرقابة الرسمية، والشعبية، وتمارس الجهات المعنية هذه الرقابة وفقاً لأحكام هذا القانون".

أولاً- الرقابة الرسمية:

الأصل في قرارات المجالس المحلية أن تكون نافذة بعد صدورها، أي أنها لا تخضع -عدا القليل منها- إلى رقابة مسبقة، وإنما تخضع إلى الرقابة اللاحقة. وعلى هذا نصت المادة (١١٤) من قانون الإدارة المحلية على أن ترسل قرارات مجلس المحافظة، وقرارات مجالس مدن مراكز المحافظات المتعلقة بوضع الخطط والبرامج والأنظمة، إلى الوزير، والوزير المختص، خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها.

كما ترسل قرارات المجالس الأخرى المتعلقة بالأمور المشار إليها في الفقرة السابقة إلى المحافظ خلال ثلاثة أيام من تساريخ صدورها، وتسري الأحكام السابقة على قرارات المكتب التنفيذي التي يتخذها نيابة عن المجلس في فترات عدم انعقاده.

وإذا تعارضت القرارات المنوّه عنها في المادة (١١٣)، أو أي قرارات أخرى، مع قوانين الدولة، وخططها، وأنظمتها، فإن طلب تعديل هذه القرارات، أو إلغائها، يكون على النحو الآتي:

- الوزير، أو الوزير المختص، بالنسبة إلى قرارات مجلس المحافظة، ومجالس مدن مراكز المحافظات.
- المحافظ بالنسبة إلى بقية قرارات المجالس الأخرى.

ويكون طلب تعديلها أو إلغائها من قبل المجلس الذي أصدرها خلال مدة خمسة عشر يوماً، وفي حال أصرّ المجلس على قراره جاز رفع الأمر إلى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة، وذلك فيما يخص قرارات

مجلس المحافظة، ومجالس مدن مراكز المحافظات، ضمن مدة خمسة عشر يوماً، ويكون قراره نهائياً وملزماً.

أما القرارات التي تخص المجالس الأخرى فترفع إلى الوزير، ويكون قراره نهائياً وملزماً. وبالنسبة إلى بقية قرارات المجلس فتعد نافذة من تاريخ صدورها.^{١٥٢}

هذا ويوقف تنفيذ القرارات التي يعترض عليها وفقاً لأحكام هذا القانون، إلى أن يبت في الاعتراض من قبل المرجع المختص، على أن القرارات الملغاة لا ترتب أي حق مكتسب للغير، بدءاً من تاريخ إلغائها.

أ- تدقيق العقود والإيرادات والنفقات وقطع الحسابات:

نص قانون الإدارة المحلية على أن ينتخب مجلس الوحدة الإدارية من بين أعضائه بالاقتراع السري لجنة تدقيق لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة، مهمتها تدقيق العقود والإيرادات والنفقات وقطع الحساب والتصرفات التي يجريها المجلس، ومكتبه التنفيذي، في نهاية كل سنة، وللجنة أن تستعين بمن تراه مناسباً من ذوي الخبرة لتحقيق ذلك، ولها الحق في طلب أي معلومات تساعد في أداء مهمتها.

وينتهي عمل اللجنة بنهاية شهر شباط من كل عام، وتقوم بتقديم تقريرها إلى رئيس المجلس خلال خمسة عشر يوماً من الشهر الذي يليه، وفي حال اكتشفت اللجنة أي مخالفة قانونية يتم إحالة الأمر إلى الجهات المختصة.^{١٥٣}

ب- مسؤولية المكاتب التنفيذية وقرار حجب الثقة عن أعضاء المجالس:

نص القانون على أن تكون المكاتب التنفيذية مسؤولة أمام المجالس المحلية التي تتبع لها مباشرة، ولهذه المجالس الحق في محاسبتها وحجب الثقة عن الأعضاء المنتخبين جماعياً أو إفرادياً بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس.^{١٥٤} ويرسل قرار حجب الثقة إلى الوزير مباشرة، ويكون القرار نافذاً من تاريخ اعتماده من قبل السلطة صاحبة الصلاحية.

^{١٥١} - المادة (١١٧) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{١٥٢} - المادة (١١٩) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{١٥٣} - المادة (١١٥) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

وينتخب المجلس مكتباً تنفيذياً جديداً أو عضواً جديداً خلال أول دورة له
تعقب نفاذ قرار حجب الثقة.

ويخضع قرار حجب الثقة إلى التصديق من وزير الإدارة المحلية، وفي
حال عدم التصديق على قرار حجب الثقة يعاد هذا القرار إلى المجلس الذي
أصدره، وفي حال إصرار المجلس عليه، وعدم موافقة الجهة المختصة، يحال
الموضوع إلى القسم الاستشاري/ الجمعية العمومية، في مجلس الدولة للبت
فيه.^{١٥٦}

ج- حل المجالس:

لرئيس الجمهورية الحق في حل المجالس المحلية على مختلف
مستوياتها، وتتم الدعوة إلى انتخاب مجالس محلية جديدة خلال تسعين يوماً من
تاريخ الحل.^{١٥٧}

وتلغى العضوية في المجالس في الحالتين الآتيتين:^{١٥٨}

- ١- إذا رأى مجموعة من المواطنين ان ممثلهم في المجلس قد انحرف عن
السياسة العامة للدولة، أو عمل على تحقيق مكسب شخصي، متناسياً
مصالح الجماهير، أو تقاعس عن القيام بواجباته نحوها، فلهم الحق
بتقديم مذكرة بهذه المواضيع إلى المجلس المختص، وعلى هذا المجلس
أن يحقق فيها، فإذا ثبتت إدانته قرر المجلس إلغاء عضويته.
- ٢- إذا تغيب العضو عن حضور ثلاث دورات متتالية في غير حالتي الخدسة
الإلزامية والاحتياطية، فعلى المجلس إلغاء عضويته في حال كان غيابه
غير مبرر.

ويتخذ قرار إلغاء العضوية في جلسة تحضرها الأكثرية المطلقة لأعضاء
المجلس، وبموافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين، وللعضو الذي اتخذ قرار بإلغاء
عضويته الاعتراض على هذا القرار أمام مجلس الوزراء بالنسبة إلى أعضاء

^{١٥٦} - المادة (١١٦) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{١٥٧} - المادة (١٢٢) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

^{١٥٨} - المواد (١٢٣) و(١٢٤) و(١٢٥) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

مجلس المحافظة، وأعضاء مجالس مدن مراكز المحافظات، وأمام الوزير بالنسبة إلى بقية المجالس المحلية، ويكون القرار الصادر عن هذه المراجع مبرماً. كما تزول عضوية أحد أعضاء المجالس بالاستقالة، أو الوفاة، وتسقط العضوية إذا فقد عضو المجلس أحد شروط الترشيح المنصوص عليها في قانون الانتخابات العامة.

وفي حال إلغاء عضوية أحد الأعضاء، أو سقوطها، أو زوالها بالوفاة، يحل محله من يليه في عدد الأصوات من قطاعه، إلا إذا رأت السلطة المختصة دعوة الناخبين إلى انتخاب عضو جديد.

وفي حال شغور عضوية أحد أعضاء المكتب التنفيذي لأي مجلس، فللمكتب التنفيذي المعني الحق بإصدار قرار بتكليف أحد أعضائه بالأعمال الموكلة إلى ذلك العضو إلى حين انتخاب البديل.

ولعضو المجلس المحلي تقديم طلب معطل بآلغاء عضويته من المجلس، ويبقى مستمراً في عمله إلى حين صدور صك الإلغاء.

كما أن لعضو المكتب التنفيذي الحق في تقديم طلب اعتذار عن عضوية المكتب التنفيذي إلى رئيس المكتب التنفيذي لعرضه على المجلس في أول جلسته له، وعليه الاستمرار في عمله حتى صدور الصك اللازم.

وعند حل المجالس كلها أو بعضها- يستمر المكتب التنفيذي ذو العلاقة بالقيام بأعماله، ويتولى اختصاصات المجلس إضافة إلى ذلك، حتى يتم انتخاب مجلس جديد.^{١٥٩}

ثالثاً- الرقابة الشعبية:

تهدف الرقابة الشعبية إلى التأكد من مدى تنفيذ المجالس المحلية، ومكاتبها التنفيذية، ولجانها، وأجهزتها، لبرامجها التي أعلنتها على المواطنين، وللقرارات التي تتخذها.^{١٦٠}

وتتمثل هذه الرقابة في الآتي:

١- تعتمد المجالس المحلية، والمكاتب التنفيذية كافة، والأجهزة المحلية، مبدأ الشفافية في نشر المعلومات كحق للمواطنين.

^{١٥٩} - المادة (١١٨) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
^{١٦٠} - المادة (١٢٠) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

٢- قيام المجالس بتنظيم ندوات دورية تعرض فيها ما قام به المجلس من إنجازات، والاستماع إلى شكاوى المواطنين ونظائهم، وينشر تقييم أداء المكاتب التنفيذية من جهة تحقيق الأهداف، وتنفيذ الخطط.

٣- يحق لل نقابات والمنظمات الشعبية، والمهنية، وهيئات المجتمع المحلي، مراقبة، المجالس المحلية، ومكاتبها التنفيذية، وأجهزة السلطة المحلية، وانتقادها، وتمارس هذا الحق بتوجيه مذكرات إلى المجلس، والمكتب التنفيذي، تتضمن الملاحظات والأوامر.

٤- لكل مواطن الحق بتقديم شكوى، أو تظلم، أو نقد، على عمل المكاتب التنفيذية، أو أجهزة السلطة المحلية، وعلى هذه الجهات دراستها، والتحقيق فيها بصورة عادلة وعاجلة، والرد عليها، على ألا يبت في الشكوى أو التظلم من قبل الجهة ذاتها المشكو منها.

٥- يحق لوسائل الإعلام بأنواعها المختلفة الرقابة على عمل الوحدات الإدارية وفق القوانين والأنظمة النافذة.

وعلى الجهات الرقابية إهمال كل الشكاوى التي لا تقدم وتوقع من قبل أصحابها بالذات، مرفقة بالوثائق والمستندات، وبصورة عن البطاقة الشخصية، سواء كانت بحق رئيس الوحدة الإدارية، أو المكتب التنفيذي، أو العاملين في تلك الوحدات. ولها طلب تحريك الدعوى العامة بحق كل من يثبت أن ادعاءه كاذب.^{١٦١}

^{١٦١} - المادة (١٢١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

المبحث الثامن

الأحكام المالية للمجالس المحلية

من مقومات نجاح نظام الإدارة المحلية توفير الإمكانيات المالية اللازمة التي تتيح للوحدات المحلية قدرأ كبيرأ من الاستقلالية، وحرية الحركة، وتساعدنا على تحقيق المشروعات والخدمات الحيوية المحلية، بما يخدم المواطنين في هذه الوحدات.

ونظراً لأهمية هذا الموضوع فقد أولى قانون الإدارة المحلية عناية خاصة للشؤون المالية للوحدات الإدارية المحلية، حيث يكون لكل وحدة إدارية محلية ذات شخصية اعتبارية مستقلة موازنة خاصة بها، تتضمن واردات هذه الوحدة ونفقاتها، وذلك وفق الأسس المطبقة في وضع الموازنة العامة للدولة، ولكن تكون موازنات الوحدات المحلية منفصلة عن الموازنة العامة، مع ارتباطها بها وفقاً للأسس المحددة في القانون المالي الأساسي.

ويمكن تلخيص الأحكام التي أتى بها القانون على النحو الآتي:^{١٦٦}

أولاً- وسائل التمويل (الإيرادات):

تتحقق إيرادات الوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية الاعتبارية، وفقاً لأحكام المادة (١٣٤) من قانون الإدارة المحلية، والتي جاء فيها:

"مع مراعاة القوانين والأنظمة النافذة يضاف إلى إيرادات المدن والبلديات والبلديات، ما يلي:

- ١- نسبة (٥٠) % من أسعار دخول المتاحف والقلاع والمواقع الأثرية.
- ٢- فائض المؤسسات والشركات والمشاريع ذات الحسابات المستقلة التابعة للمدن، والبلديات، والبلديات.
- ٣- الضرائب والرسوم والتكاليف المحلية.
- ٤- الهبات والوصايا والتبرعات، وفق القوانين والأنظمة النافذة.
- ٥- المساعدات المقدمة من المنظمات الدولية، وبرامج التوأمة التي يقرها الوزير وفق القوانين والأنظمة النافذة .

^{١٦٦} - أفرد قانون الإدارة المحلية رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١ المواد من (١٣٤) حتى (١٥١) منه لهذا الموضوع.

- ٦- حصيلة بيع وتأجير واستثمار العقارات الخاصة بالمدن، والبلديات، والبلديات، وفق القوانين النافذة.
 - ٧- الغرامات الناجمة عن مخالفة الأنظمة المحلية، وغرامات الرسوم والتكاليف المحلية.
 - ٨- القروض والتسهيلات الائتمانية والموارد الأخرى التي تحصل عليها من جهات القطاع الخاص، وفق القوانين والأنظمة النافذة.
 - ٩- نسبة (٣) % من إجمالي الإيرادات الجارية الفعلية المحصلة للسنة المالية (الموازنة العامة للدولة)، توزع على المدن، والبلديات، والبلديات، بقرار من الوزير وفق أسس ومعايير محددة.
 - ١٠- نسبة (٥) % من ثروات الغابات.
 - ١١- النسب التي تضاف على ضرائب ورسوم الدولة.
 - ١٢- الإعانة المقررة في الموازنة العامة للدولة.
 - ١٣- الإعانة المقررة في الموازنة المستقلة.
 - ١٤- القروض والتسهيلات الائتمانية، والموارد الأخرى التي تحصل عليها من صندوق الدين العام، ومصرف إقراض الوحدات الإدارية، وفق القوانين والأنظمة النافذة.
 - ١٥- نسبة (٢٥) % من رسوم رخص استثمار المناجم، والمقالع^{١٣}.
- ومع مراعاة أحكام قانون الموازنة المستقلة، قضت المادة (١٣٦) من قانون الإدارة المحلية بأنه: "يجوز بقرار من مجلس المحافظة مصادق من الوزير، فرض تكاليف محلية على مطارح جديدة لتأمين خدمات ومشاريع محددة في نطاق المحافظة، على ألا يكون للقرار المتخذ أثر يتجاوز العام الجاري، إلا إذا
- ^{١٣} - وأضافت المادة (١٣٥) من جاليتها أنه:
- ١- يُستوفى رسم يومي عن إعلانات الطرق المحلية، سواء كانت ثابتة، أو متحركة، أو ضوئية، وعن الإعلانات المعروضة على أنظار الجمهور في المساكن والمحلات كافة، الداخلة ضمن الحدود الإدارية للمدن، والبلديات، والبلديات، رسم لا يقل عن:
 - أ- عشرة ليرات سورية للمتر المربع، أو جزء المتر المربع، للإعلان الطولي.
 - ب- خمس ليرات سورية للمتر المربع، أو جزء المتر المربع، للإعلانات المعروضة على أنظار الجمهور.
 - ٢- تمنح رخصة تركيب اللوحات الإعلانية من المجلس، وفق أسس ومعايير توضع من قبله.

قرر المجلس مدّ أثره للعام الذي يليه، على ألا يتجاوز التكلفة عن المطروح الواحد (٥٠٠) ليرة سورية، ويجوز بقرار من المجلس الأعلى رفع هذا المبلغ مرة كل عام وفق مؤشرات التضخم الوطنية^{١٦٤}.

أما المادة (١٣٧) فقد نصّت على أن: "تحدد تعرفّة استثمار المشاريع التي تنفذها الوحدة الإدارية بقرار من مجلسها ويصدق من قبل مجلس المحافظة".

فيمّا نصّت المادة (١٣٨) على أن:

١- تحويل نسبة (٢٥) % من موازنة المحافظة المستقلّة إلى مجالس المدن، والبلديات، والبلديات، بقرار من مجلس المحافظة، وتخصّص حصراً لتنفيذ مشروعات استثمارية في هذه الوحدات، وتعّد هذه المادة معدّلة لأوجه إنفاق الموازنة المستقلّة.

٢- للمجلس الأعلى تعديل النسبة المنصوص عليها في البند السابق تبعاً لمقتضيات المصلحة العامة.

كما أن للوحدة الإدارية:

١- أن تسوّل على سلف وتسهيلات ائتمانية بقرار من المجلس، وفق القوانين والأنظمة النافذة، وفي ضوء موازنته.

٢- استئجار القروض من المصارف والصناديق لتنفيذ مشروعاتها المختلفة، وفق الأحكام المطبقة في الجهات المقرضة، وفي ضوء موازنتها.

٣- لا يجوز للمجلس منح القروض أو السلف إلى الغير إلا بنصّ تشريعي.

٤- يجوز الحصول على قروض من جهات أجنبية بالتنسيق مع الجهات المعنية، وفق القوانين والأنظمة النافذة.

وللمجالس بمقتضى المادة (١٤٠) من القانون أن تحدد في الأنظمة التي

تصدرها:

١- الغرامات التي تفرض على المخالفين على ألا تتجاوز (٥٠٠٠) ليرة

سورية، ويجوز بقرار من المجلس الأعلى رفع هذا المبلغ مرة كل عام، وفق مؤشرات التضخم الوطنية^{١٦٥}.

^{١٦٤} - والذي نراه أن تحديد الغرامات، أو تعديلها، يجب ألا يتم إلا بمقتضى نصّ تشريعي، إعمالاً للمبدأ الدستوري "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص القانون". كما أن فرضها يجب أن يتم من قبل القضاء، أو تحت رقابته على أقل.

٢- إصدار الأنظمة اللازمة لتسوية المخالفات وفق القوانين والأنظمة النافذة،
(قبل إجراء أي ملاحقة قضائية)، فيما إذا سدد المخالف فوراً نسبة معينة
من الغرامة، أو سدد خلال ثمانية أيام من تنظيم الضبط نسبة معينة أخرى،
وتحدد هاتان النسبتان من قبل المجلس. وتصدر قرارات المجالس المشار
إليها في هذا الفصل بأكثرية ثلثي الحاضرين.^{٤٦٥}

ثانياً- أوجه الإنفاق:

تحدد مجالات إنفاق الوحدة الإدارية في الأوجه الآتية:

- ١- النفقات الاستثمارية التي تستهدف تحقيق زيادة الموجودات الثابتة في
المشروعات العائدة لها، وفق الأنظمة والقوانين الخاصة باستثمارات
الأموال العامة.
- ٢- نفقات الرواتب والأجور، والتعويضات، والنفقات الإدارية، وما يماثلها،
العائدة للمجالس، والأجهزة التابعة لها.
- ٣- نفقات تأمين الخدمات المحلية المختلفة، ومشروعاتها.
- ٤- أقساط سداد القروض والتسهيلات الائتمانية، والفوائد المترتبة عليها.
- ٥- عجز المؤسسات والشركات التابعة لها، والمشروعات ذات الحسابات
المستقلة.

تقدير، إحصائياً لبدء الفصل بين السلطات، ومبدأ استقلال السلطة القضائية، بحسبان أن الغرامة من العقوبات الجزائية
ذات الطابع المالي.

^{٤٦٥} - هذا ونعفي الجهات الآتية من الرسوم والتكاليف المحلية:

أ- الوزارات، والهيئات العامة ذات الطابع الإداري، والمنظمات الشعبية، والنفقات المهنية، والانتاجات والعقارات
المملوكة لها، شريطة ألا تكون هذه العقارات مستثمرة، أو مهيأة للاستثمار.

ب- الجوامع، والمساجد، والكنائس، والأديرة، وأماكن العبادة، والعقارات الوقفية العائدة للأديان كافة ما دامت
مخصصة للغاية التي أوقفت من أجلها، وغير مستثمرة.

ج- البعثات الدبلوماسية والقنصلية، وأعضاءها المسجلون، شريطة المعاملة بالمثل.

د- عقارات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ومنظمة الهلال الأحمر العربي السوري، شريطة ألا تكون مستثمرة، أو
مهيأة للاستثمار.

هـ- عقارات الجمعيات الخيرية المخصصة لغايات هذه الجمعيات، شريطة عدم استثمارها.

و- المقابر.

كما تعامل الوحدات الإدارية فيما يتعلق بالضرائب والرسوم معاملة الوزارات، والهيئات العامة ذات الطابع الإداري
تكليفاً وإعفاءً.

وتخضع المؤسسات العامة، والشركات والمنشآت العامة ذات الطابع الاقتصادي، ومؤسسات الإنشاءات العامة،
للرسوم والتكاليف المحلية.

٦- النفقات الأخرى التي تترتب عليها وفق القوانين والأنظمة النافذة.

ثالثاً- الموازنة:

يكون لكل وحدة إدارية محلية ذات شخصية اعتبارية موازنة مستقلة تتضمن إيرادات الوحدة ونفقاتها، بالإضافة إلى نتائج موازنات الشركات والمؤسسات التابعة لها، والمشاريع ذات الحسابات المستقلة، وفق "مبدأ الصوافي"، وتكون هذه الموازنة منفصلة عن الموازنة العامة للدولة، مع ارتباطها بها وفقاً للأسس المحددة في القانون المالي الأساسي.

وقد نصّت المادة (١٤٤) وما بعدها من قانون الإدارة المحلية على أن: توضع لكل وحدة إدارية موازنة تتضمن واردات ونفقات هذه الوحدة، وفق الأسس المطبقة في وضع الموازنة العامة، المنصوص عليها في القانون المالي الأساسي. وتكون هذه الموازنات منفصلة عن الموازنة العامة، مع ارتباطها بها وفقاً للأسس المحددة في القانون المالي الأساسي.

وتتضمن موازنة الوحدة الإدارية نتائج موازنات الشركات والمؤسسات التابعة لها، والمشاريع ذات الحسابات المستقلة وفق "مبدأ الصوافي". كما تشمل موازنة المحافظة، موازنات الوحدات الإدارية التابعة لها، عدا مدن مراكز المحافظات.

أ- إعداد مشروع الموازنة وإقراره:

يُعَدّ مشروع الموازنة لكل وحدة إدارية من قبل المكتب التنفيذي لهذه الوحدة بالتنسيق مع لجنة الموازنة في المجلس، وفق توييب ينسجم مع أسس التوييب المبيّنة في القانون المالي الأساسي والأحكام المنبثقة عنه، كما تعدّ الاقتراحات المتعلقة بالموازنات وفقاً للخطة المالية العامة، وللمبادئ والتعليمات التي تصدرها وزارة المالية، بحيث تراعى في إعداد مشاريع موازنات المحافظات، والمدن، والمؤسسات التي ترد في قواعد إعداد الموازنة العامة، كما تتبع في إعداد مشاريع موازنات الوحدات الإدارية المحلية الأخرى المؤسسات التي تعطي من المكتب التنفيذي لمجلس الوحدة الإدارية الأعلى.

وعملياً، يتولى المكتب التنفيذي للمحافظة تهيئة مشروع موازنة المحافظة قبل أربعة أشهر من بدء السنة المالية الجديدة، وبعد ورود موازنات الوحدات المحلية المشمولة بموازنة المحافظة.^{١٦٦}

وتقر الموازنة من قبل المجلس، حيث يقر مجلس المحافظة مشروع الموازنة قبل شهرين من بدء السنة المالية الجديدة.

ب- تصديق الموازنة:

ترفع موازنة المحافظة قبل شهرين من بدء السنة المالية الجديدة للتصديق عليها من قبل الوزير، بعد موافقة وزير المالية.

وتصدق الموازنات على الوجه الآتي:

- ١- تصدق موازنة المحافظة والمدن الداخلة في الخطة العامة للدولة من قبل الوزير بعد موافقة وزير المالية.
- ٢- موازنة المدن خارج الخطة العامة للدولة من قبل الوزير.
- ٣- موازنة الوحدات المحلية الأخرى من قبل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا حل بدء السنة المالية الجديدة ولم تصدر موازنة الوحدة الإدارية المحلية، فيجري في هذه الحالة عقد وصرف النفقات العائدة للسنة المالية الجديدة في حدود الاعتمادات ربع السنوية الواردة في بنود موازنة السنة المالية السابقة. أما الإيرادات فيشأبر على استيفائها وفق الأنظمة النافذة.

ج- توزيع الاعتمادات والمشاركة بين الأرباب:

توزع الاعتمادات في هذه الموازنات، وتجرى مناقلة الاعتمادات فيها وفقاً لأحكام النظام المالي الخاص بالوحدات الإدارية، وهذا يعني:

- تجري المناقلات بين أبواب الموازنة (عدا الباب المتعلق بالعمليات الاستثمارية)، من قبل السلطة التي تملك صلاحية إقرار الموازنة وتصديقها كما تقدم.

^{١٦٦} - المادة (١٤٨) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

- تجري المناقشات بين بنود وفقرات الباب الواحد (عدا باب العمليات الاستثمارية)، من قبل المجلس المحلي للوحدة الإدارية.
- تتم مناقشات الباب المتعلق بالعمليات الاستثمارية وفق أحكام القانون المالي الأساسي، والقوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن، الذي يقضي أن تجري هذه المناقشات بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة اللجنة الاقتصادية.
- ولكن لا يجوز إجراء المناقشة من الاعتمادات المتعلقة بالنفقات ذات الصلة الإلزامية، والتي يحددها وزير المالية بقرار منه، فهذه لا يجوز مناقشتها إلى الاعتمادات الأخرى.
- أما فتح الاعتمادات الجديدة والإضافية في الموازنة، فيجري وفق الأسلوب المتبع في إقرارها، وتصديقها.
- لا يجوز فتح اعتمادات على موازنة السنة بعد انتهائها.

د- تنفيذ الموازنة:

نطبق في تنفيذ موازنات الوحدات الإدارية أحكام القانون المالي الأساسي المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة.

وللوزير تعديل أوجه إنفاق الموازنة المستقلة الواردة في القانون رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧ بإضافة باب أو بند جديد إلى أوجه إنفاق هذه الموازنة، وفق ما تتطلبه المصلحة العامة.

رأبها- الموازنة المستقلة:

نصت المادة (٣٤) من قانون الإدارة المحلية على أن: "المجلس المحافظة موازنة مستقلة، لا تدخل في الموازنة العامة للدولة، وحددت إيراداتها وأوجه إنفاقها بالقانون رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧".

وتتألف إيرادات الموازنة المستقلة من:

- حصيلة واردات العمل الشعبي (المركزية والمحلية).
- حصيلة الرسوم والتكاليف المحلية التي تفرضها مجالس المحافظات.
- الإعانات التي تخصصها الدولة للوحدات الإدارية، والبلديات.
- وفورات السنة السابقة.

ويقتصر الإنفاق من هذه الموازنة على: مياه الشرب- المدارس
ومتماثلاتها- الصحة- الصرف الصحي- الطرق الفرعية والثانوية.
ومثل هذه الموازنة تتيح في الواقع للمحافظة بما تشتمل عليه من
مرونة، واستقلالية في اتخاذ القرار، القيام بخدمات لا يستهان بها، وتنفيذ
المشروعات الخدمية الضرورية، كما تسهم في دعم الوحدات الإدارية المحلية من
الناحية المالية، مع المحافظة على استقلاليتها.

المبحث التاسع

مهام الإدارة المحلية

مع تجربة الإدارة المحلية السورية التي نقول إنها بدأت فعلياً مع القانون رقم (١٥) تاريخ ١١/٥/١٩٧١، ورسخها القانون (١٠٧) تاريخ ٢٣/٨/٢٠١١، ومع حرص القانون الأول على تطبيق مبادئ لم تر النور من قبل، كمبدأ جماعية القيادة، وتوزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية على أساس جعل الوحدات المحلية في كل المستويات مسؤولة عن الشؤون التي تهم المواطنين فيها، واعتماد المرونة في اللائحة التنفيذية التي تصدر بمرسوم لتفصيل الاختصاصات بما يحقق أهداف القانون، مع الأخذ في الحسبان أن ما ورد في القانون لا يجيز لأي هيئة إدارية مباشرة اختصاصات غير مقرر لها قانوناً، وإن إضافة اختصاصات ضمن اللائحة التنفيذية إنما يتم ضمن إطار القانون، لا يعني نقلها إلى الوحدات المحلية، لأن هذا النقل كان يجب أن يتم من قبل مجلس الوزراء بصورة تدريجية، تبعاً لتوافر الأجهزة والملاكات والاعتمادات المادية والظروف الموضوعية التي تجعل ممارسة مثل هذه الاختصاصات أمراً ممكناً.

ومع مراعاة مبدأ جماعية القيادة، ومجمل المبادئ التي أرساها القانون رقم (١٥) لعام ١٩٧١ كمبادئ المركزية الديمقراطية، والمشاركة الشعبية، والديمقراطية الشعبية، والرقابة الشعبية... وغيرها من المبادئ التي تكفل عدم تركيز المهمات في شخص الرئيس الإداري وحده، وتجنباً لمساوى الفردية، والبيروقراطية، وبعد تطبيق ناهز أربعين عاماً، مع بعض التعديلات التي لم تقل من القانون برمته، وفي إطار الربط بين النص والتطبيق العملي، واستشفاف واقع سير العمل في المرافق المحلية، وتأمين احتياجات المواطنين على الصعيد المحلي، نستطيع القول إن التجربة، وكأي تجربة، واجهت في حيز التطبيق بعض الصعوبات، والثغرات، وحالت بشكل أو بآخر دون تحقيق الأهداف الكاملة للإدارة المحلية، ولكنها أسهمت في تحقيق تقدّم نوعي في سورية.

وقد ظهرت هذه الصعوبات بصورة واضحة وجليّة في نطاق المهمات الإدارية المتعلقة بالتنظيم، والتخطيط، والبرمجة، ولم تعالج بصورة كافية مشكلات المواطنين، واحتياجاتهم، ولم تراعى أنها أتت استجابة لرغبة حقيقية في

التطوير الإداري، والتحول الجذري في بنية الإدارة السياسية، واجتماعياً، واقتصادياً.

وهناك من حاول أن يعزي معوقاتهما وصعوباتهما إلى القوانين، وكان القوانين من وجهة النظر هذه تشكل عقبة في وجه نجاح أي تجربة، أو فشلها، ونحن لا ننكر ذلك، ولكن هذا لم يحصل، لذلك حتى نكون على بيّنة من تقييم تجربة الإدارة المحلية في سورية التي هي كأي تجربة في العالم، تواجه في البدايات مشكلات، ومعوقات، وصعوبات، ولكن المهم فيها هو أن يصرار إلى معالجتها تدريجياً في ضوء التطبيق، والممارسة، والعمل على إيجاد الحلول اللازمة لها على هدي واقع كل بيئة، ومنطقة، وتبعاً للظروف والأوضاع الخاصة بها.

ومن أهم المعوقات والصعوبات التي واجهت تجربة الإدارة المحلية يمكن أن نذكر الآتي:

أولاً- العنصر البشري:

ظهرت مشكلة العنصر البشري في البدايات من خلال عدم إيمان بعض الوزراء والمحافظين، وجديتهم في إمكانية تطبيق مبدأ اللامركزية، بحجة عدم كفاءة هيئات الإدارة المحلية، وأجهزتها، من النواحي التنظيمية، والتخطيطية، والفنية، والإصرار على معالجتها بالأسلوب المركزي، وعزوفاً عن قيام الأجهزة المركزية بالمهام الأساسية التي أوكلت إليها بمقتضى القانون، والمتعلقة بالتخطيط، والتشريع، والتنظيم، والتنسيق، والرقابة، والتأهيل، والتدريب.

يضاف إلى ما سبق عدم استيعاب بعض المحافظين لأهداف الإدارة المحلية، ومتطلباتها، ومنطلقاتها، وذلك من منطلق كونهم ممثلين للسلطة المركزية، وعاملين لجميع الوزارات، وممثلين للشخصية الاعتبارية للمحافظة، وبالتالي عدم تشجيعهم هيئات الإدارة المحلية المعبرة عن إرادة سكان الوحدات المحلية في الممارسة الفعلية للاختصاصات المخولة لها بموجب القانون. وقد ظهر هذا من خلال اجتماعات المحافظين، وعدم التنسيق في الاجتماعات، وعدم المتابعة لما تم اتخاذه في الاجتماعات السابقة، وكان النجاح على المستوى المحلي هو نجاح فردي لممثل السلطة المركزية.

من جهة أخرى، وعلى مستوى التمثيل في المجالس المحلية كانت الصعوبات واضحة من خلال ضعف مشاركة المرأة في البدايات على مستوى مجالس المحافظات، وعلى نسب التمثيل في المجالس المحلية بشكل عام. وعلى مستوى الشهادات والمؤهلات العلمية الجامعي وما بعد الجامعي فإن المؤشرات الإحصائية تؤكد ذلك، وانعكاس هذا الوضع على سير العمل والمؤشرات للعمل بشكل فعال وجدي في أعمال مجلس يقرر السياسة الاقتصادية والاجتماعية لمحافظة بأكملها. وهذا الأمر ينطبق بدوره على أعضاء المكاتب التنفيذية، وعلى الأجهزة الإدارية المحلية التي كانت تشكو في أغلب المحافظات من نقص الكوادر الفنية، وهذا يعود إلى عدم الاهتمام الكافي والجدي بسياسية الإعداد، وانخفاض أجور عمال الإدارة العامة.

ومع ذلك فإن هذه الصعوبة كانت صحيحة في بدايات تطبيق الإدارة المحلية لدينا، ولكن يبدو الأمر مختلفاً اليوم عن السابق، فنسبة التعليم العالي الجامعي، وما بعد الجامعي، والتخصصات على المستويات كافة في تطور وازدياد مستمر، وبلغت نسبة متقدمة، وكل هذا العكس إيجاباً على التمثيل ومستواه في المجالس المحلية، خصوصاً بعد ازدياد نسبة مشاركة المرأة في التمثيل، وأثر كل ما سبق على فعالية العمل في المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية، وعلى سير العمل بصورة عامة في الوحدات المحلية.

ولكن للحقيقة فقد ظهرت بعد أن تم التغلب على الصعوبة المتعلقة بالعنصر البشري، صعوبات جديدة، ومن الصعوبات النوعية الجديدة - برأينا - أهمية المشاركة في إدارة الشؤون المحلية، ومشاركة القطاع الخاص، ودوره في نجاح تجربة الإدارة المحلية، وأهمية التفكير بمفهوم الإقليم الاقتصادي، والتعاون الاقتصادي بين الأقاليم المتجاورة جغرافياً. ومن هذا المنطلق جاء القانون الجديد ليؤكد أهمية التعاون على مستوى الإقليم الاقتصادي.

ثانياً- الصعوبات المادية:

تنبأت الصعوبات المادية من خلال ضخامة الأعباء الملقاة على كاهل الهيئات المحلية بالمقارنة مع الاعتمادات المتوفرة، وعدم كفاية هذه الاعتمادات لتنفيذ المشروعات الحيوية، والضرورية.

وكانت الصعوبات في عدم توفر الآليات اللازمة لتنفيذ مثل هذه المشروعات، واعتماد المحافظات على عدد من المتعهدين في تنفيذ المشروعات الحيوية، الأمر الذي أدى إلى تدني مستوى التنفيذ في عدد كبير منها، رغم اعتماد بعضها الآخر على شركات الإنشاءات العامة.

ولكن في الحقيقة هذه الصعوبة لا تتعلق بضعف إمكانيات الدولة المادية بقدر ما تتعلق بسوء توزيع الدخل القومي، وحيث يلاحظ في مجال التعاقد الإهمال، والتقصير، والفساد، وهدر الأموال العامة، وعدم التنسيق الواضح بين الهيئات المحلية والأجهزة الإدارية العاملة في نطاق الوحدة المحلية على أي مستوى، فضلاً عن التذبذب، وإسراف المال العام... وكذلك ظهور من كان مستفيداً من استمرار هذا الوضع بالتواطؤ مع العاملين في الهيئات المحلية، واستنزاف الموارد البلدية.

ثالثاً - الصعوبات القانونية:

ظهرت الصعوبات القانونية من خلال النصّ على تطبيق القانون على مستوى المحافظات أولاً، وبقاء العمل بالقوانين والأنظمة السابقة على باقي الوحدات المحلية، ريثما يتم تعديلها وتطبيقها عليها تدريجياً، وهذا جعل الوحدات المحلية خاضعة إلى العديد من القوانين والأنظمة المتضاربة والمتناقضة.

وهذا أحدث إرباكاً للهيئات المحلية وللسلطة المركزية على السواء من حيث إمكانية الوصول إلى وحدة التنظيم المحلي، ووحدة التشريع.

يضاف إلى ذلك أن القانون المالي المطبق لم يساعد بدوره على إجراء التحول الجذري المطلوب للإدارة المحلية، وما رافق ذلك من تشريعات ضريبية انعكس فيها العبء الضريبي على البعض من دون البعض الآخر، وغياب العدالة الضريبية في العديد من القوانين الضريبية، تحت ذريعة تأمين دخول للخزينة، ولو على حساب العدالة الضريبية.

وبغية التغلب على المعوقات والصعوبات التي واجهت الإدارة المحلية جاء القانون الجديد ليشكل نقلة نوعية في اتجاه تذليل ما يواجه الإدارة المحلية.

ولكن اليوم، ومع هذا القانون، لا نفكر أننا قد نواجه بعض الصعوبات والتحديات النوعية الجديدة في عمل الإدارة المحلية، ومن هذه الصعوبات برأينا: نقل الاختصاصات، والعلاقة بين الأحزاب السياسية والإدارة، والانتخابات في

المجالس المحلية، وقد لا نغالي القول إننا قد نعاني من نقص المشاركة الفعلية في مناقشات المجالس المحلية، وغياب الندوات، والمشاركة الشعبية، وعدم تنشيط وتفعيل اللجان المحلية... وغير ذلك من صعوبات نحاول استجلاءها، وطرح حلول لمعالجتها، حلول تمر أولاً وقبل كل شيء عبر المواطن ومن خلاله، فجزء كبير من الشعور بالمواطنة الصحيحة مرتبط بإداء مجالس الإدارة المحلية.

رابعاً- الصعوبات الموضوعية الجديدة:

- الإجراءات اللازمة لتطبيق الخطة الوطنية المتعلقة باللامركزية، ونقل الاختصاصات والصلاحيات من الوزارات إلى الوحدات المحلية، وفق مقتضى القانون، ومن هنا تأتي أهمية المجلس الأعلى للإدارة المحلية في تحقيق التنسيق اللازم بين المستويين المركزي والمحلي، وابتكار الآليات اللازمة والمناسبة لتحقيق التنسيق الفعال بين الإدارة المركزية، والإدارة المحلية، والعمل على رفد الوحدات المحلية بالخبرات الوطنية المؤهلة والكفوة.
- توضيح العلاقة الحقيقية بين السلطة المركزية والمجالس المحلية، وإيلاء الأهمية للمجالس المحلية كي تمارس دورها الريادي في وضع الرؤية المستقبلية، والخطط التنموية للوحدة المحلية، وهذا الأمر أصبح على عاتق هذه المجالس بعد أن تم تحقيق القفزة النوعية المطلوبة في هذا الخصوص بتحديد العلاقة بين المحافظ ورئيس مجلس المحافظة، وذلك بتحديد المهام والصلاحيات بينهما، ولم يعد المحافظ يرأس مجلس المحافظة.
- مع زيادة أهمية دور المجالس المحلية يأتي التركيز على أهمية تعزيز الروابط المجتمعية بين المواطن والدولة، سواء على المستوى المركزي، أو المحلي، وتوسيع دور المواطنين للمشاركة في إدارة الشؤون المحلية، وتعزيز وسائل التواصل مع المواطنين بهدف التشاور معهم، وأخذ مقترحاتهم في الحسبان عند وضع الخطط، وتنفيذ المشروعات، ومتابعة التنفيذ، وممارسة الرقابة.
- إيلاء الأهمية الكبرى لسياسة إعداد الكوادر البشرية اللازمة، وتكوينها، وتهنيئتها للانتقال إلى اللامركزية الإدارية، وذلك من خلال:

- إنشاء معهد خاص للإدارة المحلية.
- تنظيم الدروس والمحاضرات المعقّدة، والزامية اتباعها، وخاصة تلك المتعلقة بالعقود الإدارية، وإقامة الدورات التدريبية، والتنسيق بين الأجهزة المركزية والمحلية في تبادل الخبرات والكوادر.
- تفعيل دور وزارة الإدارة المحلية من خلال استخدام وسائل التقنية الحديثة، وبيان ما تم إنجازه في السنوات الماضية، مع زيادة الاهتمام في تفعيل النشاط الإداري المحلي عبر "بوابة المشاركة"، ومناقشة آراء المواطنين، والردّ عليها من قبل المجالس المحلية، والمكاتب التنفيذية، سواء المتعلقة بمشكلاتهم اليومية، أو المتعلقة بالتخطيط الإقليمي المحلي.
- إيلاء الأهمية الكبرى لمراكز خدمة المواطن، بحيث تكون الحركة في مركز الخدمة حركة وثائق لا حركة أشخاص، فالمواطن غير مضطر إلى متابعة تفاصيل البلاغات، والتعاسيم، والأنظمة، والمواطن لا يعنيه كذلك هيكليات الأجهزة الإدارية لسير معاملته، ولا تفسير القوانين، والأنظمة، فالمركز المنشود إذا ما تم تفعيله يعدّ أحد الأدوات الضرورية التي تساعد في خفض التكاليف المترتبة على المواطنين، وتبسيط الطمأنينة والرضا في نفوسهم حول أداء الجهات المسؤولة، كما أنها عامل مهم من عوامل محاربة الفساد.
- وضع دليل خاص للخدمة، إضافة إلى أدلة العمل لكل العاملين، وهذا من شأنه أن يحدّ من الأخطاء، ويغلق باب الاجتهاد، والقضاء على الروتين، ويؤمن المساواة التامة بين المواطنين، حيث إن احترام هذا السبيل يعدّ بدوره المفتاح الحقيقي لديمقراطية الإدارة المحلية، ونجاحها.
- زيادة الاهتمام بمركز دعم القرار المحلي، واستكمال بناء حواضر المعلومات لأوجه النشاط الإداري كافة على المستوى المحلي.
- ومن التحديات أيضاً الاهتمام بالريف، وعدم إهماله على حساب المدينة.
- تحديات السكن العشوائي، وهذا يتم برأينا من خلال تسهيلات إجراءات البناء لا تعقيدها، ووضع مخططات شعبية يسهم المواطنون فيها عن طريق الدولة بإشادتها، وبنائها، ضمن المخططات التنظيمية التي تعدّ خصيصاً للمواطنين، والحدّ - قدر الإمكان - من فضل القيمة العقارية،

حيث نعتقد أن الإدارة أسهمت بشكل أو بآخر في ارتفاع أسعار السكن، وهذا ما سبب مشكلة في السكن العشوائي. ونضيف إلى ذلك قيام الوحدات المحلية، وبمشاركة القطاع الخاص، بتشجيع الاستثمارات العقارية بأشكالها كافة في الوحدة الإدارية، وتخصيص مساكن المواطنين على الطريقة الفرنسية *HLM* أي السكن بسعر معتدل.

• تحديات فرص العمل للشباب، والقضاء على البطالة، وضرورة العمل على تأمين احتياجات المواطنين على المستوى المحلي، كمرافق النقل، وغيره من أوجه خدمة المواطنين بشرائهم كافة، كتسهيل عمل المزارعين، وتشجيعهم، ودعمهم، ليس فقط بالقروض بفوائد مشجعة، بل بتأمين وسائل النقل الضرورية، والآلات الزراعية، والاهتمام بالمناطق الصناعية، والحرفية، وتسهيل إجراءات منح الرخص الإدارية، وإصدار القوانين اللازمة لتحسين العلاقة بين المواطن والإدارة، من خلال تجارب الدول الأخرى في هذا الخصوص. ودفع عملية النمو الاقتصادي من خلال المدن الصناعية، وتسهيلات الدخول إلى الحقل الصناعي، وغير ذلك مما يسهم في زيادة الإنتاجية، حيث إن الوحدات المحلية ليست فقط وحدات خدمية، بل هي وحدات إنتاجية، وما على المسؤولين سوى التفكير بزيادة اهتمام المواطنين بالمشاركة الفعالة في النشاط المحلي، وهذه من خصائص رجل الإدارة الناجح، والوصول إلى الحكم الرشيد، والمواطنة الصادقة.

• التركيز على التحديات التي تنجم عن عملية الاختيار الصادقة لأعضاء المجالس المحلية، وممارسة الديمقراطية الصحيحة، حيث على مستوى المواطن المحلي هناك من يعزى عدم فعالية الإدارة المحلية إلى:

- عدم تطبيقها على الوجه الصحيح.
 - البحث عن المكاسب الشخصية.
 - وجوب التركيز على دور المواطن الصالح في عملية الاختيار، والمفاضلة بين المرشحين في انتخابات الإدارة المحلية.
- وإذا أخذنا الملاحظات السابقة كتحديات للإدارة المحلية فهذا يقودنا إلى التركيز على أهمية إبرام العقود الإدارية من أجل تنفيذ المشروعات في الوحدات

المحلية، وضرورة عدم البدء بالدراسات لأي مشروع قبل ضمان التمويل له، لأن الدراسة مكلفة، فما الجدوى في ذلك؟

ومسألة توقف المشروعات لأسباب بيروقراطية، وملاحق العقود الإدارية بدورها تعدّ من الأسباب التي تستدعي الحلّ مع الهيئات المحلية، ومتابعة المشروعات التي تم البدء بتنفيذها، حتى لا تكون وسيلة لهدر المال العام، ووسيلة تخفي وراءها الكثير من الفساد، والبيروقراطية.

أخيراً حتى لا نسهب كثيراً في سرد التحديات، فإننا سنتخزل الموضوع ببضع كلمات هي: الشفافية (السياسية- الإدارية- المالية)- والمساواة والعدالة بين المواطنين- والرقابة هي رقابة الضمير، ونجاح الإدارة المحلية هو نجاحنا أولاً وقبل كل شيء.

الفصل الثالث

الإدارة اللامركزية الحرفية

La Decentralisation Technique



يُعدّ ظهور المؤسسات العامة صورة جديدة من صور التنظيم الإداري نتيجة تطوّر دور الدولة، وازدياد المهمات والأعباء الملقاة على عاتقها، إذ تدخلت الدولة في النشاط الاقتصادي بغية تحقيق التقدم الاقتصادي، وزيادة معدلات التنمية من خلال الاستفادة من الموارد الطبيعية، وترشيد استغلالها، وتنمية الكفاية الإنتاجية، وتحقيق الوفورات الاقتصادية، حيث تسهم المؤسسات العامة في بناء الاقتصاد الوطني، واستغلال الثروات الطبيعية.

وقد زاد اهتمام الدولة بالمؤسسات العامة بإنشاء العديد منها، بسبب تعدد الأنشطة والقطاعات التي تهتم بها، وتتنوعها، ومن ثم فقد زادت مساهمة المؤسسات العامة في الدخل الوطني، ولعبت دوراً مهماً في زيادة الإنتاج.

وفي إطار هذا التطوّر ظهرت المؤسسات العامة كطريقة لإدارة المرافق العامة الاقتصادية، ولممارسة نشاطات مماثلة لنشاطات الأفراد، بغية تلبية الحاجات الجماعية والمشاركة للجمهور، كقطاع المواصلات مثلاً، ولتخفيف العبء عن الوزارات، أو لملء الفراغ في قطاع من القطاعات التي يحجم رأس المال الخاص عن الاستثمار فيها لقلة الربح.

كما أخذت المؤسسات العامة أشكالاً قانونية عدة في بعض الدول، كفرنسا، والمغرب، منها على شكل مكاتب وطنية، كالمكتب الوطني للماء الصالح للشرب، أو على شكل صناديق، كصناديق الإبداع، والضمان، أو شكل وكالات، كالوكالة المستقلة للنقل المتحضر.

ولدراسة المؤسسات العامة كصورة من صور التنظيم الإداري اللامركزي

المرفقي أو المصلحي، نرى تقسيم هذا الفصل إلى المباحث الآتية:

المبحث الأول: ماهية اللامركزية المرفقية أو المصلحية.

المبحث الثاني: النظرية العامة للمؤسسات العامة.

المبحث الثالث: النظام القانوني للمؤسسات العامة في سورية.



المبحث الأول

ماهية اللامركزية المرفقية أو المصلحية

ذكرنا أن ظهور المؤسسات العامة في التنظيم الإداري للدولة كان صورة من صور اللامركزية الإدارية، وبالتحديد اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية. وفي الواقع يعود اختيار المشرع لأسلوب المؤسسة العامة في إدارة المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي لكونها الشخص القانوني الوحيد من أشخاص القانون العام الذي يسمح لها بإدارة هذا النوع من المرافق العامة، وممارسة نشاط عام بعيداً عن تعقيدات الجهاز الإداري والحكومي، مع تمتعه بقدر كبير من الحرية والاستقلال في الإدارة، من خلال منحه الشخصية المعنوية مع الخضوع إلى رقابة السلطة المركزية، وإشرافها.^{١٦٧}

ويمكن القول إن تطور مفهوم المرفق العام قد أدى إلى تعدد أنواعها، وتوَعَّع أساليب إدارتها، بغية إشباع الحاجات العامة ذات الطبيعة الإدارية من جهة، والاقتصادية من جهة أخرى.

وقد اكتسب أسلوب إدارة المرافق العامة ذات الطبيعة الاقتصادية أهمية كبرى، وظهورها كصورة من صور التنظيم الإداري اللامركزي المرفقي أو المصلحي، كونها تمارس نشاطاً محدداً، أو أنشطة متجانسة، وتتميز عن

^{١٦٧} - انظر :

١. عبد الغني جسيوني عبد الله: "القانون الإداري - دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان"، جامعة بيروت العربية - عام ١٩٨٦.
٢. طعيمة الجرف: "القانون الإداري"، مكتبة القاهرة الحديثة - عام ١٩٧٢.
٣. عبد الله طلبة - مبادئ القانون الإداري - مرجع سبق ذكره - ص ٢٥٥.
٤. رمضان محمد بطوخ - أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية - مرجع سبق ذكره - ص ٢٥٢.

وباللغة الفرنسية انظر :

- P. Varaine et D. Malingre: Le contrôle des budgets des établissements d'enseignement. AJ. 1987.
- R. Perié: Le contrôle des établissements publics d'enseignement. Rev. adm. 1986.
- F. Moderne: Le renforcement de la tutelle sur les marchés publics hospitaliers, RFDA. 1985.
- J. P. Dubois: Le contrôle administratif des établissements publics. LGDJ. 1982.
- F. Passeron: L'état sur les établissements publics d'hospitalisation. RDSS. 1974.
- A. Demicheli: Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés, LGDJ. 1960.

اللامركزية الإدارية المحلية التي تدير العديد من المرافق والأنشطة غير المتجانسة على المستوى المحلي.

بناءً على ما سبق يمكننا تعريف اللامركزية المرفقية بأنها: إدارة مرفق عام ذو طبيعة اقتصادية، يتمتع بالاستقلال المالي والإداري، مع خضوعه إلى رقابة السلطة المركزية، وإشرافها.

وبتعبير آخر، يقصد باللامركزية المرفقية أو المصلحية، توزيع العمل حسب طبيعة النشاطات ونوع المرافق والمشروعات التي ينصب عليها هذا النشاط، واللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة) تتولى إدارة نشاط معين، ومحدد، يسند إليها بحكم القانون، وتتحقق بمنح المرفق العام الشخصية المعنوية، أي منحه الاستقلال الإداري، والمالي، والفني، في تسيير شؤونه، وإدارتها، إلا أن هذا الاستقلال غير مطلق في مواجهة السلطة التي أنشأته، بل هو مقيد بشروط الرقابة من جانب السلطات المختصة.

وعليه، يبدو من المناسب أن نستعرض الفروق الجوهرية بين اللامركزية الإدارية المحلية، واللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية^{١٦٨}

^{١٦٨} - نجد الإشارة إلى أن هناك فقهاً حقوقياً يذهب إلى القول إن فكرة اللامركزية المرفقية لا علاقة لها بمفهوم اللامركزية الإدارية، وإن صورة اللامركزية الإدارية إنما تتجسد في نظام اللامركزية الإدارية المحلية وحدها. وحجة هذا الرأي أن فكرة اللامركزية المرفقية لا علاقة لها بمركزية الهيئات العامة، أو عدم مركزيتها، وإنما تنصل بموضوع آخر هو تركيز الاختصاصات الإدارية في يد الجهاز الإداري التقليدي، أو عدم تركيزها، سواء كان مركزياً أو لا مركزياً. ولكن من خلال المقارنة بين نظام اللامركزية الإدارية، ونظام عدم التركيز الإداري، يتبين لنا أنها وإن كانتا يختلفان في الجوهر، إلا أنها يهدفان إلى وضع أسس إدارية تهدف إلى تشجيع المصالح الإدارية والتنموي (الاقتصادي) عن المركز، والحد من البيروقراطية الإدارية، وتسهيل اتخاذ القرارات، فضلاً عن تنمية روح المواطنة، وتعميق الشعور بالمسؤولية لدى المواطنين والمسؤولين على حد سواء، خصوصاً ما يتعلق من ذلك باللامركزية المرفقية، فاللامركزية المرفقية، أو المصلحية، أو التقنية، أو الوظيفية المحضنة، التي تتجسد في المؤسسات العامة، يقلل إليها إحدى اختصاصات الدولة بصفة محددة، والنصن التشريعي الذي يحددها، وبموجبها الشخصية المعنوية، والاستقلال المالي، ولكن تحت رقابة السلطة المختصة، وإشرافها. والقول إن اللامركزية المرفقية لا تعدّ إلى نظام اللامركزية الإدارية فيه بعض المبالغة، لأن المرافق العامة في صورة عدم التركيز الإداري لا تتوفر لها ميزانية خاصة، بل ترتبط بميزانية الدولة، ويمكن تحويل الصلاحيات والاختصاصات من السلطة المركزية إلى سلطات عدم التركيز الإداري من خلال التفويض، سواء بتفويض الاختصاص، أو بتفويض التوقيع، وهذا يعني في هذه الصورة أن هيئات عدم التركيز الإداري لا تتمتع باستقلال مطلق، بل باستقلال نسبي قابل للسحب من جانب السلطة المركزية، وذلك خلافاً للامركزية المرفقية، وصورتها المؤسسات العامة، حيث يكون فيها الاستقلال المالي والإداري والفني مطلقاً، مع بذلها خاضعة إلى رقابة السلطة المركزية، وإشرافها، إلا أن هذه الرقابة تبقى صلباً رقابة مخففة.

أولاً- التفریق بین اللامركزية الإدارية المحلية واللامركزية المرفقية:

تتجلى الفروق بين اللامركزية الإدارية المحلية واللامركزية المرفقية، في النقاط الآتية:

١- في إطار اللامركزية الإدارية المحلية ينشأ الشخص الإداري المحلي لرعاية نشاط أو مجموعة من الأنشطة المتعددة التي تهم مصالح سكان منطقة جغرافية محددة بالقانون، أو إقليم محدد من أقاليم الدولة. ويمارس الشخص المحلي اختصاصاً عاماً يشمل المرافق المحلية للوحدة الإدارية المحلية المحددة بالقانون كافة، من دون تفرقة بين سكان تلك المنطقة، أو الإقليم. أما الشخص المرفقي فينشأ لتحقيق غرض محدد، ضمن نطاق التخصيص في نشاط محدد، فيما لا يتجاوز الغرض الذي أنشئ من أجل تحقيقه.

٢- يتكوّن الشخص المحلي من مجموعة أشخاص لهم مصالح مشتركة، يمنحهم القانون الشخصية المعنوية، ويكون وجوده المادي سابق على وجوده القانوني، لأن سكان المحافظة، أو المدينة، أو البلدة، أي سكان الوحدة الإدارية المحلية المعنية لهم وجود حقيقي سابق على الاعتراف للوحدة الإدارية المحلية بالشخصية المعنوية، وتحويلها إلى شخص محلي. أما الشخص المرفقي فلا يتكوّن من مجموعة من الأشخاص، ولكنه مرفق عام يمنح الشخصية المعنوية لأداء خدمة عامة، ومن ثم فالشخص المرفقي لا يكون له وجود حقيقي قبل إنشاء المرفق، ومنحه الشخصية المعنوية. ومفاد هذه التفرقة أن الشخص الإداري المحلي يعدّ أعلى درجة، وأوسع اختصاصاً من الشخص الإداري المرفقي.

٣- اللامركزية الإدارية المحلية ينظمها قانون واحد بأحكام موحدة تنطبق على الوحدات الإدارية المحلية جميعها. أما أشخاص اللامركزية المرفقية، أي المؤسسات العامة، فلا تخضع في الحقيقة إلى أحكام موحدة، لأنه لا يوجد قانون واحد يسري عليها جميعاً، بل ينطبق على كل نوع منها الأحكام التي تضمنها قانون إنشائها، كقانون الشركات العامة للبناء، والشركات العامة للكهرباء مثلاً...

٤- استندت اللامركزية الإدارية المحلية في نشأتها إلى عوامل سياسية، واقتصادية، واجتماعية، وإدارية، ومن ثم فالأشخاص المحلية إنما تنشأ في الواقع بتأثير هذه العوامل، ومع انتشار الأفكار الديمقراطية. أما اللامركزية المرفقية أو المصلحية فقد استندت نشأتها في الواقع إلى عوامل فنية تتجسد بالرغبة في ممارسة نشاط عام بعيداً عن تعقيدات الجهاز الإداري، والحكومي، وترك أهل الخبرة يديرونه بقدر من الحرية والامتناع، مع الخضوع إلى رقابة السلطة المركزية، وإشرافها. وبناء على الفروق التي أوضحتها بين اللامركزية الإدارية المحلية واللامركزية المرفقية، وكما هو حال اللامركزية الإدارية التي لا تخلو من محاسن ومساوئ، كذلك اللامركزية المرفقية لها بعض المحاسن والمآخذ.

ثانياً- محاسن اللامركزية المرفقية:

- ١- تخفيف العبء عن السلطة المركزية، إذ تتولى الأشخاص المرفقية إدارة الكثير من المرافق المحددة اقتصادياً بدلاً من السلطة المركزية.
- ٢- إبعاد النفوذ السياسي عن إدارة المرافق العامة، لأنه عندما يعهد بإدارة المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي إلى أشخاص فنيين مستقلين في عنهم عن السلطة المركزية، لا يكون هناك مجال لتدخل رجال السياسة في شؤونها، رغم أنه يبقى للبرلمان حق الرقابة السياسية عليها.
- ٣- تنمية روح المواطنة، وتشجيع الأفراد والهيئات على مساعدة الأشخاص المرفقية بالأموال عن طريق الهبات والوصايا للهدف ذاته الذي قامت من أجله، وتعزيز شعور الأفراد بالرغبة في مساعدتها، ليس فقط بحكم استقلالها عن السلطة المركزية، بل بقدر ما تكون قادرة على تحقيق أكبر قدر من الإنتاج، بأقل الوفورات، وعندها يتعمق الشعور بالمسؤولية لدى المواطن والمسؤول لإنجاحها. أما إذا كانت في عجز، ولم يتم القضاء على هذا العجز خلال فترة زمنية محددة، فهذا يشوه صورتها لدى المواطن، ويعزف من ثم عن مساعدتها، ويجعله يشكك في إدارتها بشفافية، إذ إن موازنة العديد من المؤسسات تكون أكبر من موازنة الوزارة المعنية.
- ٤- من شأن اللامركزية المرفقية اعتماد أسلوب شبيه لأسلوب القطاع الخاص في الإدارة، ما يعني توفير إدارة فنية صالحة، وتيسير استخدام

الأساليب المتبعة في المشروعات الخاصة، وبالتالي زيادة الإنتاج، وضمان حسن سيرها من منظور إدارة الجودة الشاملة، خصوصاً عندما تنتهي الأساليب الحديثة للإدارة بالمشاركة، الأمر الذي يبعدها بالتأكيد عن الوقوع في العجز المالي.

٥- التخفيف من وقع تدخل الحكومة في ميادين نشاط القطاع الخاص، وهذا يؤدي إلى اشتراك الأفراد في إدارتها، واشتراك المال الخاص في تمويلها.

المشكلة - المآخذ على اللامركزية المرفقية:

- ١- للأشخاص اللامركزية المرفقية ميزانياتها الخاصة، وتأخذ طابع الميزانيات التجارية، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تعدد الميزانيات في الدولة، والتعدد في ذاته أمراً ليس مرغوباً.
- ٢- الخشية من عدم إمكانية إحكام الرقابة على الأشخاص المرفقية، نظراً لتعدد أساليب إدارتها، والحاجة إلى أجهزة رقابية فنية متخصصة، وهذا قد يصطدم بعدم تعاون القائمين على إدارة المؤسسات العامة مع الأجهزة الرقابية.
- ٣- يؤدي تعدد المؤسسات العامة، وقيام أكثر من مؤسسة بنوع واحد من الأعمال إلى خسارة محققة في الأموال. وهذه المسألة تأخذ أشكالاً مختلفة في إدارة المؤسسات العامة، حيث نلاحظ ميلاً نحو الاتجاه إلى الشركات المساهمة، أو الأخذ بأسلوب اندماج المؤسسات العامة، ولا يخفى ما للاندماج من أثر في كبر حجم الموازنة، ومخاطر إدارتها بشفافية في ظل بيروقراطية مستفحلة، إضافة إلى ما يحيط بالبنية الإدارية والاقتصادية في الدولة من عدم القدرة على إحكام الرقابة عليها، وكان المشكلة اليوم تكمن مع اللامركزية المرفقية في كيفية تأمين إدارة المؤسسات العامة بطريقة فنية سليمة، صالحة ورشيدة، تقدم الخدمات العامة بجودة عالية، وتزيد الإنتاجية وتحقق الوفرة، وتبتعد عن الخسارة، وهذا مما لا شك فيه موضع أمل من القائمين على إدارة المؤسسات العامة، وموضع أمل في إعادة النظر في تعيين الأشخاص القائمين على إدارتها بطريقة تبعدهم عن المحسوبية والمحاباة.

وعلى ضوء ما سبق بيانه من محاسن اللامركزية المرفقية، والمأخذ عليها، يتبين لنا أن مفهوم اللامركزية المرفقية قد أدى إلى أشخاص إدارية مرفقية جديدة أخذت في تطورها صورة المؤسسات العامة والشركات العامة، ونتيجة التدخل المتزايد للدولة في الأنشطة الاقتصادية زاد الاهتمام أكثر فأكثر بإنشاء المزيد من المؤسسات العامة الصناعية والتجارية، وأضحت المؤسسة العامة من أحد أهم أساليب إدارة المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي، إذ تمارس أنشطة مماثلة لنشاط القطاع الخاص بغية تلبية الحاجات المشتركة للأفراد من جهة، وتخفيف العبء عن الوزارات المعنية، وملء الفراغ في المجالات التي يحجم القطاع الخاص عن ارتيادها، أو الولوج إليها لقلة مردوديتها، أو لقلة الأرباح فيها من جهة أخرى.

وهكذا تميز هذا النوع من المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي الذي اتخذ صورة المؤسسات العامة بالتعدد، وإدارة مرافق عامة ذات نشاط أو أنشطة متجانسة، والتمتع بالحقوق والامتيازات التي يقرها القانون العام للسلطات الإدارية، إلا أن هذه المؤسسات، ونتيجة لعدم وجود قانون واحد يسري عليها جميعها، فقد اختلفت من حيث تكوينها القانوني، ومن حيث القانون الذي يحكمها، وكذلك من حيث درجة الاستقلال الذي تتمتع به إزاء السلطة التي أنشأتها.

وبترتب على ذلك أن اتخذت المؤسسات العامة أشكالاً قانونية مختلفة، واختلفت حسب نطاقها، وثار التساؤل في الفقه مع تعدد طرق إدارة المرافق العامة التقليدية والحديثة عن ماهية المؤسسات العامة وطبيعتها القانونية؟ وتساءل عن المعايير التي يعتمدها المشرع في تمييزها عن المرافق العامة الإدارية عن طريقة إنشائها، وإلغائها، وعن نظامها القانوني الذي تتعامل بموجبه مع العاملين لديها، ومع المتعاملين معها، والقانون واجب التطبيق على نشاطها ومنازعاتها؟

ولاهمية الإجابة عن هذه التساؤلات، سننتظر في المبحث الآتي إلى مفهوم المؤسسات العامة، وشرح النظرية العامة لها.

المبحث الثاني

النظرية العامة للمؤسسات العامة

بات تدخل الدولة في المجالات المختلفة للنشاط الاقتصادي من الأمور المسلّم بها، حتى وجدت أجهزة تمارس نشاطات صناعية وتجارية تنهض بها الدولة ذاتها، أو من خلال هيئات عامة ترتبط بها.^{١١٩}

وقد بدأ هذا الواقع بالترسخ منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، وقد أثار قدوم المؤسسات العامة تساؤلات عدة منها ما تعلّق بمعرفة فيما إذا كان النشاط الذي تمارسه الدولة يعز من قبيل الخدمات العامة الصناعية والتجارية أم لا؟ وهو ما يعنينا بحثه.

أولاً- عوامل إهدات المؤسسات العامة:

تعود عوامل إنشاء المؤسسات العامة إلى رغبة الدولة في العمل على تلبية احتياجات الاقتصاد الوطني من المشروعات الأساسية للبنى الاقتصادية، وتحفيز القطاع الخاص على المساهمة في توسيع إنشاء الشركات العامة المساهمة ضمن سياسة التخطيط الشامل للسياسة الاقتصادية والإنمائية للدولة. وتفيد الاتجاهات الفقهية - بصورة عامة - إلى أن من مبررات إهدات المؤسسات العامة الآتي:

١- ازدياد تدخل الدولة بعد الحرب العالمية الثانية في المجالات الاقتصادية الخاصة، وظهور الحاجة إلى إدارة بعض المرافق الاقتصادية بأسلوب بعيد عن تعقيدات الجهاز الحكومي هو الذي كان وراء نشوء المؤسسات العامة وإدارتها بطريقة فنية، وبقدر كبير من الحرية والاستقلال من قبل أهل الخبرة.

٢- إن طبيعة إدارة بعض المرافق العامة، وخصوصاً الاقتصادية منها، تتطلب مرونة خاصة، والتحرر من بعض القواعد الجامدة المطبقة في الأجهزة الحكومية. وقد اعترف القضاء والتشريع فيما بعد لهذه الإدارات المرفقية، أي للمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي، بالحقوق

^{١١٩} د. عبد الإله الخاني- المراجع السابق- ص ٣٠٥.

والامتيازات التي يقررها القانون العام للسلطات الإدارية من جهة،
وبدرجة الاستقلال الذي تتمتع به إزاء السلطة التي أنشأتها، ومن ثم
الاعتراف بأسلوب جديد في إدارتها يكفل تحقيق أوفر الإنتاج بأقل
التكاليف الممكنة من جهة ثانية.

٣- رغبة الدولة في الحد من مخاطر الاحتكار، ومظاهر الإفساد والعبث التي

تصاحب ممارسة القطاع الخاص في بعض الأحيان، مع تغير النظرة إلى
دور الدولة من دولة راعية إلى دولة متدخلة فدولة الرفاه، وظهور فكرة
اللامركزية، ومنها اللامركزية المرفقية، كرد فعل على عجز النظام
المركزي بوسائله وأساليبه في تحقيق منطلقات تنمية الاقتصاد القومي.

٤- الرغبة في الحد من زيادة عدد الوزارات الذي صاحب تزايد نشاط الدولة،

وتعقده، وتنوعه في العصر الحديث، إذ كان اللجوء إلى أسلوب
المؤسسات العامة لإدارة بعض المرافق العامة الجديدة.

٥- الرغبة في إدارة هذه المرافق بطريقة فنية سليمة، الأمر الذي يعني

الرغبة في توفير الاستقلال المالي والإداري والفني لهذه المؤسسات في
إدارة شؤونها، ومن ثم أن تتمكن هذه المؤسسات من إدخال الأساليب
التنظيمية والإدارية الحديثة القادرة على النهوض بنشاطاتها، وزيادة
إنتاجيتها. ويضاف إلى ذلك توفير القدرة الفنية في مواجهة المشكلات
الحديثة في الإدارة، من منافسة، وجودة شاملة، وإدارة تنمية مستدامة.

٦- رغبة الدولة في أن تتولى هذه المؤسسات إدارة الأنشطة ذات الطابع

الاقتصادي بغية تحقيق الربح، والمنافسة، والجودة، ومن ثم تقديم الخدمة
العامة أولاً، والربح المالي دعماً للإيرادات العامة ثانياً، وإن كان هذا
الباعث الأخير نتيجة منطقية تترتب على إنشاء المؤسسات العامة ذات
الطابع الاقتصادي.

ثانياً- تعريف المؤسسات العامة وطبيعتها القانونية:

أثار تعريف المؤسسة العامة في البدايات بعض الخلاف في الفقه، سواء لجهة شمول المصطلح، أو لتعدد وجهات النظر التي تنظر إلى شكلها، وطبيعة نشاطها، ودرجة الملكية فيها، أو درجة استقلالها، والرقابة التي تمارس عليها، وما إلى ذلك من عوامل متعددة تحكم وجودها.^{٤٧٠}

والمؤسسة العامة في نظر الفقه التقليدي هي: "عبارة عن مرفق عام مُنح الشخصية المعنوية لكي يتمكن من إدارة شؤونه بنفسه مستقلاً عن السلطة المركزية"، أو هي: "شخص إداري يدير أو ينفذ مرفقاً عاماً".

ويرى جانب آخر من الفقه أن المؤسسة العامة: "شخص معنوي عام يتولى إدارة النشاط المسند إليه قانوناً، تحت وصاية الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية العامة الأخرى، ويتمتع بقدر من الاستقلال المالي والإداري".^{٤٧١}

وقد أوضح الفقيه "فالين" *Waline* فكرة المؤسسة العامة بالقول: "كلما وجد مرفق عام يحقق مصالح عامة للسكان، ويُعترف له بالشخصية المعنوية، كلما وجدت المؤسسة العامة"، ومن ثم فهو يرى أن المؤسسة العامة هي: "شخص متخصص من أشخاص القانون الإداري يتولى إدارة المرفق العام، ويتمتع بقدر ما من الاستقلال".^{٤٧٢}

أما الفقيه "دراغو" *Drago* الذي تحدث عن أزمة في مفهوم المؤسسة العامة، فيقول إنه إذا كان من المتعذر إعطاء تعريف عام للمؤسسات العامة نظراً لتنوعها، وتباين الأنظمة التي تحكمها، فإنه من الممكن عدّها استناداً إلى الخصائص العامة المشتركة، ككل جهاز تحدثه الدولة، ويتمتع بالشخصية المعنوية، ويعمل لتحقيق نفع عام.^{٤٧٣}

^{٤٧٠} - انظر:

د. محمد فؤاد مهنا: "مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة". الإسكندرية - منشأة معارف - عام ١٩٧٥ - ص ١٤٠.

د. زين العابدين بركات: "مبادئ القانون الإداري". دمشق - المطبعة الجديدة - عام ١٩٧٦ - ص ٣٢٢.

^{٤٧١} - د. محمد ميرغني خيرى: "القانون الإداري المغربي". منشورات جامعة عين شمس - عام ١٩٩٤ - ص ١٨٧.

^{٤٧٢} - *Waline: La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la répartition des matières entre la loi et règlement, op. cit.*

^{٤٧٣} - *Drago: Traité de droit administratif, op. cit.*

وفي الفقه العربي يعرف الدكتور محمد فؤاد مهنا المؤسسة العامة بأنها:
"الأشخاص التي تنشأ لتقديم حاجات عامة".^{١٧٤}

ويعرفها الدكتور عدنان العجلاني بأنها "مرفق عام متخصص، ينعم
بالشخصية الاعتبارية، وبعض الاستقلال، عملاً بالنهج اللامركزي".^{١٧٥}
ومن جانبنا نرى أن المؤسسة العامة هي: مرفق عام ذو طابع اقتصادي،
يتمتع بالشخصية المعنوية، والتخصص، والاستقلال في إدارة شؤونه، مع
خضوعه إلى رقابة السلطة المركزية.

وعلى هذا فالقول إن المؤسسة العامة هي مرفق عام يعني أنها تعد في
المفهوم التقليدي طريقة من طرق إدارة المرفق العام، ومن طرق الإدارة
المستقلة والمباشرة، ويترتب على ذلك أن طريقة إدارة المؤسسات العامة تتميز
عن غيرها من طرق الإدارة، كأسلوب الامتياز، أو الوكالة، أو المقاول، أو
الاقتصاد المختلط، وتتميز كذلك عن المؤسسات الخاصة ذات النفع العام.
وقبل بيان تمييز إدارة المؤسسة العامة عن طرق الإدارة الحديثة، يتعين
علينا بيان خصائص المؤسسات العامة، وعناصرها، وطبيعتها الحقوقية، والأحكام
التي تحكمها.

أولاً - خصائص المؤسسات العامة وعناصرها:

أ - خصائص المؤسسات العامة:

تقسم المؤسسات ببعض الخصائص الاقتصادية، والقانونية، نجملها في
الآتي:

- ١ - للمؤسسة شكل اقتصادي: إذ يتم جمع عناصر الإنتاج للحصول على سلع
أو خدمات تخصص لاستهلاك المواطنين، ولمصلحتهم.
- ٢ - للمؤسسة شكل تقني: إذ تستخدم المؤسسات تكنولوجيا وتقنيات تتطور
 باستمرار كي تتماشى مع منجزات الثورة العلمية المعاصرة، وهذه مسألة
على درجة من الأهمية للمؤسسة.

^{١٧٤} - د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني - مرجع سبق

ذكره.

^{١٧٥} - د. عدنان العجلاني: "الوجيز في الحقوق الإدارية"، دمشق - مطابع دار الفكر - عام ١٩٦٦.

٣- للمؤسسة شكل قانوني: فهي تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي، والإداري، والفني، فتحمل اسماً مستقلاً، ولها ميّزانية مستقلة، ونظام خاص بها، ولها حسابها المصرفي، وذلك كله على الرغم من أن المؤسسة تعمل ضمن خطة الدولة العامة.

٤- للمؤسسة شكل اجتماعي: وتظهر هذه السمة من أن العاملين في المؤسسة هم مجموعة كبيرة من الأفراد، أو أن إنتاج المؤسسة مرتبط بمؤسسات أخرى، أو لأن سلعها معدة لمجموعة كبيرة من المواطنين.

ب- عناصر المؤسسات العامة:

على ضوء ما تقدّم من تعريف للمؤسسة العامة، يتبيّن لنا أن مفهوم المؤسسة العامة يرتبط بثلاثة عناصر أساسية هي:

١- الشخصية المعنوية:

هذا العنصر هو الذي يسمح للمؤسسة العامة بتأكيد كيانها، وإثبات وجودها القانوني، واستقلالها الإداري، والمالي، والفني. ويترتب على منح المؤسسة العامة الشخصية المعنوية وجود ذمة مالية للمؤسسة العامة، مستقلة عن مالية الدولة، إذ تستقل بإيراداتها ومصروفاتها، ولها حق التقاضي، والتعاقد، وتحمل نتيجة أفعالها الضارة، كما تستطيع أن تقبل الهبات والوصايا، والتبرعات، والوقف، ولكن بشرط ألا تخالف الغرض أو الهدف الذي أحدثت من أجله. وخاصية تمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية يجعلها تتميز عن المرافق العامة الأخرى في الدولة، كالوزارات، والإدارات الملحقة بها، إذ لا تتمتع هذه بالشخصية المعنوية، وإنما هي جزء من شخصية الدولة.

٢- الاستقلال والتخصيص:

بحسبان أن الغاية من إحداث المؤسسات العامة هو تسيير مرفق عام معين، وإدارته، على سبيل الحصر، ولا يتعداه إلى سواه، وإن كان لا يمنع المؤسسة العامة اليوم من أن تدير مرافق عامة عدة ذات أنشطة متجانسة، ومتكاملة، وتدخل ضمن أهدافها واختصاصها، كمرفق البريد، والبرق، والهاتف. وفي عنصر التخصص قد تتبع المؤسسة العامة شخصاً إقليمياً، وينحصر نشاطها في حدود هذا الإقليم، فتكون عندها مؤسسة عامة إقليمية، أو بلدية. وقد يمتد

نشاطها إلى كامل إقليم الدولة، وتكون تابعة لها، وخاضعة إلى إشرافها، وهنا تعدّ مؤسسة عامة قومية.^{١٧٦}

ومن مقتضى عنصر التخصص أنه لا يجوز للمؤسسات العامة أن تتجاوز على اختصاصات المرافق العامة، أو غيرها من المؤسسات العامة. كما لا يجوز للمؤسسات العامة أن تقبل الوصايا، والهبات، والهدايا، والتبرعات، محققة بشروط تخالف الغرض الذي أنشئت من أجله مما ابتغاه المشرع من وجودها. كما أن من مقتضى الاستقلال الذي تتمتع به المؤسسة العامة أن يكون لها موازنة مستقلة عن موازنة الدولة، ينظمها مجلس إدارتها، أو ينص القانون على تنظيمها في شكل معين. ويترتب على الاستقلال المالي للمؤسسة العامة أن أموالها تعدّ من الأموال العامة، وتلتزم بمراعاة أحكام قانون المحاسبة العامة، ومن ثم فإن أموالها لا تخضع إلى الحجز، أو التصرف، ولا يسري التقادم عليها. ولكن تستطيع المؤسسة العامة أن تقترض، وإذا لزم الأمر فتستطيع أن تطلب من الدولة كفالة الخزنة العامة تجاه الجهة المقرضة.

٢- رقابة السلطة المركزية:

المؤسسة العامة صورة من صور اللامركزية الإدارية المرفقية، أو المصلحية، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية، كما تتمتع بالاستقلالية والحرية في إدارة المرفق الذي قامت من أجله، إلا أن هذه الحرية والاستقلالية مقيدة برقابة السلطة المركزية لضمان التزام المؤسسة العامة بتحقيق السياسة العامة للدولة، وعدم الخروج عنها، وفقاً لما نص عليه صك إحداثها. وتخضع المؤسسات العامة إلى نوعين من الرقابة هما:^{١٧٧}

- الرقابة الإدارية: وتمارس على المؤسسة العامة من السلطة المركزية ممثلة بمجلس الوزراء والوزير المعني بشكل مباشر، كما يمكن أن تمارس بصورة غير مباشرة من قبل المحافظين، وهذا بالنسبة إلى المؤسسات العامة المرتبطة بالوحدات الإدارية المحلية.

^{١٧٦} - د. محمد ميرغني خيرى، القانون الإداري المغربي- مرجع سبق ذكره- ص ١٩٥.
^{١٧٧} - د. حاتم علي لبيب جبر: "رقابة المؤسسات العامة وشركات القطاع العام الغابضة على الشركات التابعة لها في مصر"، مجلة العلوم الإدارية- السنة (٣٤)- العدد (٢)- عام ١٩٩٢- ص ٩.

• الرقابة المالية: إذ تخضع المؤسسة العامة إلى رقابة وزارة المالية إذا كانت الدولة تمتلك رأسمالها كلياً، أو جزئياً. وتخضع المؤسسات العامة في سورية إلى رقابة الجهاز المركزي للرقابة المالية، ورقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، وهذان الجهازان مرتبطان حالياً برئيس مجلس الوزراء.

• وتتمارس الرقابة على مناقشات مجلس إدارة المؤسسة العامة، كما تمارس على موازنتها، فتخضع إلى تصديق السلطة المختصة. كما تظهر الرقابة بشكل واضح على الهبات والوصايا والتبرعات، ووجوب موافقة السلطة المركزية عليها.

وعلى ضوء عناصر المؤسسة العامة فإن طبيعتها الحقوقية تتجلى في النقاط الآتية:

- المؤسسة العامة شخص إداري عام متخصص في تحقيق غرض معين.
- .. تتمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية، أي تتمتع بالاستقلال الإداري، والمالي، والفني، إزاء السلطة التي أنشأتها.
- ... تخضع المؤسسة العامة إلى رقابة إدارية من جانب السلطة التي أنشأتها.

رابعاً- أنواع المؤسسات العامة:

يعود الحديث عن أنواع المؤسسات العامة لما شهده مفهوم المؤسسة العامة، وطرق إدارتها، من تطور، بحسبان أن المؤسسة العامة طريقة من طرق إدارة المرافق العامة والمرافق العامة - كما نعلم - أخذت صورتين هما: المرافق العامة الإدارية، وتخضع خضوعاً تاماً إلى القانون العام، ولا تلجأ إلى الأخذ بوسائل القانون الخاص إلا استثناءً. والنوع الثاني هو المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي التي اتخذت صورة المؤسسة العامة، وكان ظهورها نتيجة التدخل المتزايد للدولة في المجالات الاقتصادية، تحت تأثير أفكار الاقتصاد الموجه والاقتصاد الاشتراكي من جهة، وتحت تأثير عمليات التأميم، وتأثير جملة من العوامل الاقتصادية، والاجتماعية، والمادية، التي دفعت الدولة إلى تقييد حرية الأفراد في إدارة المرافق الصناعية، أو التجارية.^{٢٧٨}

^{٢٧٨} - د. عبد الإله الخاني - المرجع السابق - ص ٣١٣.

وكانت البداية في لجوء الدولة إلى أسلوب الاستغلال المباشر، أو الإدارة المباشرة، والإشراف على هذه المرافق العامة، وكان مفهوم المرافق العام الذي له طابع اقتصادي قد جاء نتيجة اجتماع مفهوم الخدمة العامة الصناعية أو التجارية من جهة، ومفهوم المؤسسة العامة من جهة أخرى.^{١٧١}

لكن النظام القانوني الذي كان يطبق على المؤسسات العامة لم يكن من الوضوح الكافي، إذ بقيت هذه المؤسسات تحت مظلة القانون الخاص، وبقيت في علاقاتها مع المتعاملين معها، وفي عقودها التي تجريها معهم، تخضع إلى القانون الخاص، وإلى اختصاص القضاء العادي، وكذلك فيما يتعلق بالعاملين فيها، باستثناء الجهاز الإداري الخاص بالمؤسسة، فهو يخضع إلى القانون العام. ومثل هذا الوضع يستدعي بيان النظام القانوني للمؤسسات العامة، وبيان القانون واجب التطبيق عليها، كما هو حال النظام القانوني للمرافق العام في فرنسا، والذي تطور تطوراً كبيراً، وتطور معه النظام القانوني الذي يخضع له بفعل المشرع من جهة، والقضاء من جهة أخرى.

وعلى هذا الأساس، ونتيجة لوجود المرافق العامة ذات الطابع الإداري، ووجود المؤسسات الخاصة ذات النفع العام، وظهور المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي، وتزايدها، أقر الاجتهاد القضائي في فرنسا الأسس القانونية التي تحكم المؤسسات العامة في قضية *Monpeurt*، واعترف فيما يتعلق بالمرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي، وكذلك فيما يتعلق بالمرافق العامة المهنية، أي النقابات، كمنظمات المحامين، والأطباء، والمهندسين، والصيادلة... أنها:

- تتولى فعلاً إدارة مرافق عامة حقيقية (اقتصادية - مهنية).
- تخضع إلى نظام قانوني مزدوج يطبق فيه بأن معاً القانون العام والقانون الخاص.

ورغم اعتراف القضاء الإداري بالمرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي، أي المؤسسات العامة، إلا أنه ضيق من مفهومها، إذ عد أن منح الشخصية المعنوية وحده لا ينشئ المؤسسات العامة، فقد تكتسب المؤسسات الخاصة هذه الشخصية، وذلك خلافاً لتوجه المشرع الفرنسي الذي توسع في مفهوم المؤسسة

^{١٧١} د. محمد ميرغني خيري - القانون الإداري المغربي - مرجع سبق ذكره - ص ١٨٧.

العامة، ومنحها إلى بعض المشروعات المؤممة، كمشروعات الكهرباء، والغاز، وهيئات تزويد وقود الفحم، والتي كانت تخضع إلى نظام قانوني خاص بها بعيداً عن نظام الحقوق العامة.

وبناء على هذا التطور لمفهوم المؤسسة العامة، وطرق إدارة المرفق العامة، وتطورها، أصبح أمام المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري، والمرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي، أي المؤسسات العامة الصناعية والتجارية، إضافة إلى المؤسسات العامة المهنية.

ومن حيث النطاق الجغرافي يمكن تقسيم المؤسسات العامة إلى:

• مؤسسات عامة وطنية: وهي التي تمارس نشاطها على مجموع إقليم الدولة.

• مؤسسات عامة محلية: وهي التي يتم إنشاؤها بقرار من المجلس المحلي المختص، وتمارس نشاطها ضمن نطاق جغرافي محدد في نطاق الوحدة الإدارية المحلية التي تنشأ فيها، في شكل مؤسسة عامة محلية لإدارة مرفق محلي ذي نفع عام.

وفي هذا سنتولى بيان النظام القانوني للمؤسسات العامة، ثم نميز بينها وبين المؤسسات الخاصة ذات النفع العام.

أ- المؤسسات العامة الإدارية:

يُقصد بهذا النوع من المؤسسات العامة التي تسمى في سورية "الهيئات العامة"، والمرافق العامة ذات الطابع الإداري، ويمنحها القانون الشخصية المعنوية، ويحصر نشاطها في تأدية الخدمات والحاجات التي تدخل في نطاق وظيفة الدولة الإدارية.

وتتمتع هذه المؤسسات بالشخصية المعنوية، ومن ثم تتمتع بالحقوق والمزايا المقررة للسلطات الإدارية وفق صك إنشائها، ويكون لها استخدام وسائل القانون العام في تحقيق أهدافها، بحسبانها سلطات إدارية، فقراراتها تعدّ قرارات إدارية، وأموالها تعدّ من الأموال العامة، وعقودها التي تبرمها مع الغير لصالح المرفق تعدّ عقوداً إدارية، فهي تخضع فيما يتعلق بإنشائها وتنظيمها وسير العمل فيها إلى قواعد القانون الإداري.

ب- المؤسسات العامة الصناعية والتجارية:

هي المؤسسات التي تنهض بتحقيق الدور التدخلّي للدولة في المجال الاقتصادي، وتزاول نشاطاً اقتصادياً، صناعياً أو تجارياً، لا يختلف عن النشاط الخاص، وتمارسه المؤسسة بصفة رئيسية، وتخضع إلى نظام قانوني مختلط يجمع بين القانون العام والقانون الخاص، ضمن نطاق يختلف باختلاف الأحوال، فتخضع إلى أحكام القانون العام، لكونها تخضع إلى المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، وتستفيد من امتيازات السلطة العامة، مثل نزع الملكية للمنفعة العامة، والحصول على قروض مصرفية من دون فائدة، وفي فرض رسوم مقابل الانتفاع بما تقدمه من خدمات، وحق الاستيلاء على أملاك الأفراد لتحقيق أغراضها. وتتمتع بالاستقلال والتخصّص في ممارسة أعمالها، وتخضع إلى إشراف السلطة المركزية، ورقابتها، أي إلى رقابة الوزارة المعنية، ومثل ذلك خضوع الصندوق الوطني للقروض الزراعية إلى رقابة وزارة الزراعة، وخضوع المؤسسات العامة للنقل بالسكك الحديدية إلى رقابة وزارة النقل...⁴⁸⁰

وأموال المؤسسات العامة تعدّ من الأموال العامة، وتخضع إلى رقابة وزارة المالية عن طريق المراقبين الماليين التابعين إلى الوزارة. أما خضوع المؤسسة العامة الصناعية أو التجارية إلى أحكام القانون الخاص فمرده طبيعة النشاط الذي تنهض به، إذ إنها تقوم بأعمال تجارية من دون أن تكتسب صفة التاجر كما يحددها القانون التجاري.

أما بالنسبة إلى النظام القانوني للعاملين في المؤسسات العامة الصناعية أو التجارية (الموظفين والمستخدمين)، فيتم التمييز عادة بين فئتين هما: فئة الموظفين العموميين، وفئة المستخدمين أو موظفي التنفيذ:

1- فئة الموظفين العموميين: تنهض هذه الفئة بمهام القيادة، والتقرير والإدارة، وتضم عادة المدير، والمحاسب، والمراقبين، وهؤلاء يتولّون شؤون المؤسسة العامة، وتوجيه نشاطها، ويخضعون إلى القانون العام، فالمدير يعين بمرسوم بناءً على اقتراح الوزير المختص، فيعدّ موظفاً عاماً، ويخضع فيما يتعلّق بمركزه الإداري والمالي إلى القانون العام، وإلى اختصاص القضاء الإداري فيما يتعلّق بالمنازعات المتعلقة به.

⁴⁸⁰ - Drago: Les crises de la notion d'établissements publics. 1950. P. 92.

والمحاسب والمراقبون يخضعون إلى النظام القانوني ذاته، كونهن موظفين عموميين.^{١٨١}

٢- فئة التنفيذ (المستخدمين): هذه الفئة هي فئة باقي العاملين، ويقتصر عملهم على التنفيذ، فيخضعون إلى أحكام القانون الخاص.

ومفاد هذا التمييز هو المنازعات المتعلقة بهاتين الفئتين. وفي فرنسا كما في المغرب، هناك شرط الدعوى الموازية فيما يتعلق بفئة موظفي التنفيذ، ومفادها أن طلب الإلغاء ضد القرارات الإدارية لا يقبل إذا كان في وسع الطاعن المطالبة بحقوقه أمام المحاكم العادية.

ونحول المحاكم العادية البت في منازعات العاملين في المؤسسة العامة الصناعية أو التجارية، والمعيار هو الطبيعة القانونية للعلاقة التي تربط العامل بالمؤسسة، إذ تعدّ علاقة عقدية تخضع إلى قواعد القانون الخاص لتعلقها بعقد عمل فردي. والمشرّع قد يخضع منازعات مستخدمي المؤسسات العامة إلى أحكام القانون الخاص. وفي سورية جعل المشرّع منازعات العاملين في المؤسسات العامة خاضعة إلى أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة، والاختصاص للقضاء الإداري.

ج- النظام القانوني للمتقاعدين مع المؤسسات العامة:

نميز بين المنتفعين وبين الممولين أو الموردين:

١- القانون المطبق على عقود المنتفعين:

يقصد بالمنتفع كل شخص يستفيد من خدمات المؤسسة العامة، ولو لم يربطه بها أي عقد، سواء كانت استفادته بصورة منتظمة أو غير منتظمة. وتخضع المنازعات المتعلقة بالعقود التي تربط بين المؤسسة العامة والمنتفعين إلى أحكام القانون الخاص، وإلى اختصاص القضاء العادي. ومثالها، عقد الاشتراك بالهاتف، إذ يعدّ عقداً من عقود القانون الخاص، وهو كذلك من عقود الإذعان.

٢- القانون المطبق على عقود التمويل والتوريد وتصريف الإنتاج:

هذه العقود تبرم من أجل تلبية حاجيات المؤسسة، وإنجاز أعمالها، وتعدّ من العقود الخاصة، وتخضع إلى أحكام القانون الخاص، واختصاص القضاء

^{١٨١} - د. عبد الإله الخلي - المرجع السابق - ص ٢٢٠.

العادي، مادامت هذه العقود تتصل بالنشاط الذي تمارسه المؤسسة العامة، أي الصناعة، أو التجارة.^{١٨٧}

ولكن إذا كان العقد يتعلق بإدارة المؤسسة العامة، أو تسييرها، فالعقد يعدّ عقداً إدارياً، وتحكمه قواعد القانون الإداري، ويخضع إلى اختصاص القضاء الإداري. والعقود الإدارية هي تلك الاتفاقات التي تبرمها الإدارة كسلطة عامة، وترتبط بإدارة المؤسسة العامة، وتسييرها، ويكون موضوعها إنجاز أشغال عامة، أو تكليف المتعاقد بمهمة للمؤسسة العامة، أو تمويلها بالحاجيات الضرورية لاستمرار نشاطها، ومن هذه العقود عقود الأشغال، والتوريد، والخدمات.

ج- التمييز بين المؤسسات العامة الصناعية أو التجارية والمؤسسات العامة المهنية:

الرأي الراجح أن المؤسسات العامة المهنية أو النقابية من أشخاص القانون العام، ومفاد ذلك أنها تتمتع بالحقوق والمزايا المقررة للسلطات الإدارية بوجه عام. ويتمثل نشاط المؤسسات العامة المهنية في توجيه النشاط المهني بوساطة هيئات مهنية مؤلفة من مجموعة من الأفراد لها مصالح مشتركة. ويمنحها القانون الشخصية المعنوية ليكون لها حق الإشراف على مصالحها بنفسها عن طريق هيئة نقابية ينتخبها الأشخاص المنضمون والمكونون لها، ويجعل القانون الانضمام إليها إجبارياً بالنسبة إلى جميع أفراد الجماعة والمهنة التي تتكوّن منها.

وعليه فالتمييز بين المؤسسات العامة الصناعية أو التجارية وبين المؤسسات العامة المهنية قد لا يؤثر إشكالات، إما لوضوح النص المؤسس لكل منهما، أو لأن الهدف أو النشاط يختلف بينهما. ومع ذلك هناك بعض الفروق بينهما تتجلى في النقاط الآتية:

- ١- تهدف المؤسسات العامة الصناعية أو التجارية إلى تحقيق خدمات عامة ذات طبيعة صناعية أو تجارية، ونشاطها وإن كان لا يهدف إلى تحقيق الربح، ولكن يمكن لهذه المؤسسات أن تحقق أرباحاً، غير إن هذه الأرباح ليست هي الدافع إلى إحداثها، إنما الدافع الرئيس هو سدّاد الحاجة ذات النفع العام. كما أن أرباحها تدخل في نطاق الإنتاج، والمبادلة

^{١٨٧} - د. عبد الإله الخلي - المرجع السابق - ص ٣٢٦.

والتوزيع، ومن ثم تخضع المؤسسة إلى نظام قانوني مختلط، فتخضع لأحكام القانون العام على مستوى التنظيم، وإلى أحكام القانون الخاص على مستوى التسيير والنظام المالي، والمسؤولية المترتبة على نشاطها. أما المؤسسات العامة المهنية أو النقابية فتهدف إلى إدارة شؤون مهنة نقابية معينة، كنقابة الأطباء، والمحامين، والمهندسين، والمعلمين، والصيادلة، وغرف الصناعة، والتجارة، والزراعة، والهيئات الزراعية التعاونية، ونقابات المسلاك... وغيرها من النقابات المهنية المختلفة، ونشاطها لا يهدف إلى تحقيق الربح، بل ينصب على إدارة شؤون المهنة، وتسييرها، وتخضع إلى أحكام القانون الخاص في ممارسة أعمالها المدنية، وإلى أحكام القانون العام فيما يتعلق باستفادتها من امتيازات السلطة العامة. ومن ثم للمؤسسة العامة المهنية سلطة فرض رسوم على أعضائها، ووضع لوائح إدارية ملزمة، وتسطير عقوبات تأديبية على من يخالف أحكام هذه اللوائح. وللمؤسسة تمثيل المهنة أو النقابة لدى الدولة، والغير. أضف إلى ذلك يخاو نشاط المؤسسات العامة الاجتماعية من تحقيق الربح، ويهدف إلى تقديم خدمات اجتماعية، وخدمات للمستفيدين، بغية حمايتهم من الأخطار المرتبطة بوضعهم الاجتماعي، ومن أمثلة هذه المؤسسات العامة الاجتماعية الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والصليب الأحمر، والهلال الأحمر...

٢- تتكون المؤسسة العامة المهنية من مجموعة أشخاص تربطهم مصالح مشتركة، يتولون الإشراف على مصالحهم بأنفسهم من خلال هيئة ينتخبونها لهذا الغرض. بينما المؤسسات العامة الإدارية والصناعية والتجارية، فإن القانون يحدثها لرعاية مصالح معينة ترى السلطة العامة تحقيقها عن هذا الطريق. كما أن الشخصية المعنوية في هذه المؤسسات تنسب إلى النشاط الذي تمارسه، وليس إلى المتفعين، أو المستفيدين من خدماتها.

٣- المؤسسة العامة المهنية حرة في اختيار الهيئة التي تتولى إدارة مصالحها، بينما تتولى السلطة المركزية تعيين الأشخاص الذين يتولون إدارة المؤسسات العامة الصناعية أو التجارية.

٤- يترتب على ما سبق، أن استقلال المؤسسة العامة المهنية أوسع نطاقاً من استقلال المؤسسات العامة الصناعية أو التجارية، إذ إن هذه تعمل بانتظام تحت إشراف الدولة، ورقابتها، بهدف أداء خدمة عامة للمواطنين، مع خضوعها إلى نظام قانوني معين.

٥- التمييز بين المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام:

يستدعي التمييز بين المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام أن كلتاهما تستهدفان تحقيق النفع العام، وتتمتعان بالشخصية المعنوية، إلا أن المؤسسة العامة تعدّ مرفقاً عاماً، والمؤسسة الخاصة ذات النفع العام تعدّ مشروعاً خاصاً، ومن ثم فإن الأمر يستدعي بيان أهمية التمييز بينهما، ورسم الحدود الفاصلة بين طبيعة كل منهما، أي من حيث الخضوع إلى أحكام القانون العام أو القانون الخاص، وبيان الجهة القضائية المختصة بمنازعاتهما. ومن حيث المبدأ يمكن القول إن المؤسسات العامة تخضع إلى قواعد القانون الإداري، والمنازعات الناشئة عن نشاطها تدخل في اختصاص القضاء الإداري، أما المؤسسة الخاصة ذات النفع العام فتخضع إلى قواعد القانون الخاص، والمنازعات الناشئة عن نشاطها تدخل في اختصاص القضاء العادي. وعليه إذا كان مثل هذا التمييز بينهما يبدو للوهلة الأولى سهلاً، وواضحاً، إلا أن معايير التفرقة بينهما تدقّ أحياناً، لاختلف النظام القانوني الذي يحكم كل منهما.

واستناداً إلى إرادة المشرّع وإلى موقف القضاء الإداري، يمكن بيان معايير التمييز بينهما على النحو الآتي:

- ١- معيّار إرادة المشرّع: وذلك فيما إذا نصّ صك إحداث المؤسسة على أنها عامة أم أنها ذات نفع عام. ولكن قد يغفل المشرّع في صك إحداث المؤسسة التصريح الصريح عن صفتها، وأحياناً قد تكون التسمية السطحية لها غير واضحة، عن طريق استعمال مصطلح شركة مثلاً، كالشركة الوطنية للسكك الحديدية الفرنسية، إذ تعدّ من حيث طبيعتها مؤسسة عامة.
- ٢- مصدر منشأ المؤسسة: فالمؤسسة العامة تكون في مصدرها فعالية شخص عام، أي شخص إداري، بينما المؤسسة الخاصة ذات النفع العام تكون من فعالية الأفراد العاديين. ومع ذلك، بتدقيق النظر في هذا المعيار

الذي أخذ به القضاء الإداري في بداية الأمر، يبدو أنه غير قاطع، لأن الاجتهاد الإداري قد قبل مبدأ إدارة المرافق العامة من قبل أفراد عاديين.

٣- معيار طبيعة النشاط الذي تمارسه المؤسسة: أي معرفة فيما إذا كان نشاطاً عاماً، أو خاصاً، ومدى ارتباطه بإدارة عامة أو بمصالح خاصة.

٤- معيار امتيازات السلطة العامة: كلما منح المشرع هيئة ما إمكانية استعمال السلطة العامة، كلما كان بالإمكان عدها مؤسسة عامة.

مع ذلك، رغم كل ما تقدم من معايير فإنه لا يمكن الاعتماد على معيار محدد منها، بل يقتضي الأمر العودة إلى كل منها، لمعرفة نوع المؤسسة، فيما إذا كانت عامة أو ذات نفع عام، وإلا فإن القاضي يلجأ إلى المعايير الأخرى، أي إلى القرائن والدلالات الموضوعية، كمبالغة الإنشاء فيما إذا كانت عامة أو فردية، ومدى ارتباط المؤسسة بإدارة عامة، أو بمصالح خاصة، ومعرفة مدى تمتعها بامتيازات السلطة العامة، ومدى خضوعها إلى قواعد القانون العام.

خامساً- تمييز إدارة المؤسسات العامة عن طرق الإدارة الحديثة:

قد تنم إدارة المرفق العام بأسلوب الوكالة، سواء الوكالة المباشرة، أو مشاطرة الاستغلال (وفيها جانبان عام وخاص)، أو إدارته عن طريق الشركات المساهمة، أو عن طريق التدبير المفوض، وقد يكون التدبير لأشخاص عامة، كما في مرافق توزيع الماء، والكهرباء، وقد يكون لأشخاص خاصة كما في عقود امتياز الأشغال العامة، وحديثاً في عقود الالتزام.

والمؤسسة العامة هي من صنع الشخص العام، والمؤسسات الخاصة أو المجموعات ذات النفع العام هي من صنع الأفراد. والمجموعات ذات النفع الاقتصادي تدخل في إطار القانون التجاري، والمصالحم العالية. وفيما يتعلق بالامتياز نجد أن هناك مرافق عامة، أو شبه عامة، كالنقل الطرقي، والتزود بالماء، والكهرباء، قد تعطي الدولة شؤون تدبيرها إلى أشخاص بعقود امتياز، وحديثاً بعقود التزام. أما التدبير المفوض فهو عقد إداري تعهد السلطة الإدارية بموجبه إلى المفوض له داخل مجال محدد بتدبير مرفق عام صناعي، أو تجاري، كتوزيع الماء، والكهرباء، وينصرف التدبير المفوض إلى المرافق العامة الجماعية.

وبناء على هذا التطور في طرق إدارة المرفق العام، نكون أمام مفهوم الهيئة العامة كالجامعات، والمشافي، أو أسلوب المؤسسة العامة الصناعية، أو التجارية، أو الزراعية، وهذه شكل من أشكال اللامركزية المرفقية.

وهكذا نرى أن المؤسسة العامة كطريقة من طرق إدارة المرفق العام التقليدي، وبمنحها الشخصية المعنوية لتأمين إدارتها بطريقة مستقلة لتحقيق أهدافها، قد تطورت، وهذا التطور رافقه خضوع المؤسسات العامة إلى نظام قانوني متميز، بخضوعه إلى قواعد القانون العام، والخاص، أي بخضوعه إلى قواعد غير مألوفة في القانون الخاص.

ومن جهة أخرى نلاحظ أن الفقه التقليدي الذي يحول على النشاط الذي تقوم به المؤسسة العامة ويستهدف تحقيق الخدمة العامة، يطلق مصطلح الهيئة العامة على الهيئات التي تنشأ لإدارة مرفق عام يقوم على تلبية خدمة عامة، كالإعلاء مثلاً، ومصطلح مؤسسة عامة على الهيئات التي تمارس نشاطاً اقتصادياً سواء كان صناعياً، أو زراعياً، أو تجارياً، أو مالياً، أو تعاونياً، مما كان يدخل أصلاً في نشاط الأفراد، أو قطاع الأعمال الخاص، إلا أن الدولة ارتأت أن تبشر هذا النشاط بسبب تدخلها في النشاط الاقتصادي بنفسها، وعن طريق المؤسسات العامة.

وذهب جانب من الفقه إلى اعتماد معيار المرفق العام للتمييز بين الهيئة العامة والمؤسسة العامة، ورأى أن الهيئة العامة تقوم بإدارة مرفق عام، أي خدمة عامة، أما المؤسسة العامة فتنشأ لتبشر نشاطاً اقتصادياً. بينما رأى فريق آخر أن التمييز بينهما يقوم على معيار طبيعة النشاط، والغرض منه، فإذا كان النشاط يهدف إلى تحقيق خدمة عامة كنا أمام هيئة عامة، أما إذا كانت الخدمة التي تؤدي ذات طبيعة اقتصادية، أو تدار وفق الطرق التجارية، كنا أمام مؤسسة عامة.^{٤٨٢}

غير أن فريقاً من الاقتصاديين اتخذ من المعيار المحاسبي معياراً للفرقة بينهما بالقول إن الهيئة العامة تسير وفق قواعد الحسابات الحكومية، أما

^{٤٨٢} - انظر:

د. خميس السيد إسماعيل: "المؤسسات العامة الاقتصادية في الدول العربية". القاهرة - عالم الكتب - عام ١٩٧٨.

د. حلمي محمود: "المشروعات العامة". مجلة العلوم الإدارية - القاهرة. عام ١٩٦٧ - ص ١٧٧.

د. معبد يحيى: "الرقابة على القطاع العام". الإسكندرية. عام ١٩٦٩ - ص ٧٧.

المؤسسات العامة فلها نمط الميزانيات التجارية، وحساب أرباح وخسائر، وتعتمد على أصول المحاسبة الخاصة.^{٤٨٤}

بينما وجد فريق آخر التفرقة بينهما في معيار الإنتاجية، فالهيئة العامة تقوم بخدمات غير إنتاجية، أما المؤسسة العامة فتمارس نشاطاً إنتاجياً يتمثل في سلع وخدمات مرتبطة بالإنتاج السلعي.^{٤٨٥}

من جهة أخرى رأى جانب من الفقه أن فكرة الخدمة العامة التي تقوم على التفريق بين النوعين السابقين من المؤسسات العامة والهيئات العامة غالباً ما تختلط بالنشاط الاقتصادي الذي قد يتطلبه تأمين هذه الخدمة، أو تلك، وأنه ليس من السهل تحديد المرافق الاقتصادية التي يعهد بها إلى المؤسسات العامة.^{٤٨٦}

ورغم وجاهة هذا القول فإن جانباً آخر من الفقه رأى أن هذا المعيار الذي يقوم على طبيعة النشاط، أو الإنتاجية، لا لبس فيه ولا غموض للتمييز بين المؤسسات العامة والهيئات العامة، وإن سبب الخلط بينهما كان مرجعه إلى الخطأ في تطبيق هذا المعيار، لا في الضوابط ذاتها،^{٤٨٧} لأنه يتحتم قيام كل من النشاط الذي تمارسه المؤسسات العامة، والنشاط الذي تعنتقه الهيئات العامة على نوع مغاير في أسلوب الإدارة.^{٤٨٨}

وعلى ضوء هذه التطورات، وبحسبان أن المؤسسة العامة طريقة من طرق إدارة المرافق العامة، فهي تتلافى العيوب التي توجّه إلى طريقة الإدارة المباشرة، والتي بموجبها تتولّى الدولة إدارة المرافق العامة مباشرة، بينما في حال المؤسسة العامة فإن طريقة إدارتها تخفف العبء الملقى على عاتق الإدارة.

وتتمتع المؤسسة العامة بنوع من الاستقلال المالي والإداري والفني في إدارتها، يمكنها إلى حد كبير من التحرر من العبء الحكومي، ومن ثم اتباع أنظمة

^{٤٨٤} - انظر:

د. إسماعيل صبري عياد: "تنظيم القطاع العام: الأسس النظرية وأهم القضايا التطبيقية"، القاهرة - دار المعارف - عام ١٩٦٩.

د. نادر أحمد أبو شبة: د. عبد المعطي محمد صديف: "الإدارة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية"، ط (١) - دار مجدلوي للنشر والتوزيع - عام ١٩٨٥ - ص ٢١٠.

^{٤٨٥} - د. إسماعيل صبري عبد الله: المرجع السابق - ص ٣٥١.

^{٤٨٦} - د. فتحي عبد الصبور: "الشخصية المعنوية للمشروع العام"، القاهرة - عالم الكتب - عام ١٩٧٣ - ص ١٠٥.

^{٤٨٧} - د. حسن كامل الأسبوطي: "حول التمييز بين الهيئات والمؤسسات العامة"، القاهرة - مجلة الإدارة - العدد (٣) - عام ١٩٧٠ - ص ٣٨.

^{٤٨٨} - د. سعد يحيى: المرجع السابق - ص ٧٢.

وقواعد أكثر مرونة. كما أن فكرة تخصص المؤسسات العامة بنوع معين من النشاط يحقق مبدأ التخصص في الإدارة، وترك أهل الخبرة يديرونه بقدر أكبر من الحرية، والاستقلال.

ومن خلال فكرة المؤسسات العامة يمكننا توفير إدارة فنية صالحة وقادرة على استخدام الأساليب المتبعة في المشروعات الخاصة في إدارة المرافق الصناعية، والتجارية، والزراعية، وهذا من شأنه أن يضمن حسن سير المرافق العامة، وزيادة إنتاجها.

سادس- إدارة المؤسسة العامة:

يقوم تنظيم المؤسسات العامة على إسناد مهمة إدارة المؤسسة العامة إلى جهاز مؤلف من هيئتين متكاملتين هما: مجلس إدارة ويتولى سلطة التقرير في المؤسسة، ومدير عام يتولى سلطة التنفيذ.

أ- مجلس الإدارة:

في الواقع يثار التساؤل بشأن اختيار مجلس الإدارة حول نمطين من أنماط المجالس هما:^{٤٨٩}

١- المجلس الوظيفي (الإدارة الوظيفية):

يتكوّن المجلس الوظيفي من أعضاء متفرّعين لديهم الخبرة والدراسة بعمليات المؤسسة، ويتم اختيارهم من المديرين التنفيذيين، ورؤساء الإدارات المختلفة في المؤسسة، وذلك بالاستناد إلى قدرتهم على تنفيذ الوظيفة المسندة إليهم، وقدرتهم على العمل كفريق يتحمل المسؤولية المشتركة.

ويتخذ أعضاء هذا المجلس القرارات ذات الطابع السياسي، مع ممارستهم لمهام القيادة اليومية للمؤسسة، واقتسامهم وظائف إدارة مختلف الأقسام في المؤسسة، أو الوحدات التابعة لها.

كما يوجد مدير عام، أو مدير إدارة، وهو عضو في المجلس، ويتولى عادة الشؤون الإدارية العامة في المؤسسة.

^{٤٨٩} - د. محمد مير علي خيرجي - القانون الإداري المغربي - مرجع سبق ذكره - ص ١٨٧.

ويتضح من هذا النموذج وجود نوع من التداخل بين وضع السياسة في المؤسسة وتطبيقها. ويمكن اللجوء إلى هذا النوع من المجالس في المؤسسات التي تنسم بالتعقيد والاتساع في مجالات أعمالها ونشاطها. ولكن من المأخذ على هذا النوع من المجالس أنه يؤدي إلى إحلال سلسلة من سلطات إصدار الأوامر المتوازية وغير المتصلة محل سلطة واحدة لإصدار الأوامر، ومن ثم تكون سياسة الوصول إلى القرارات بطريقة توفيقية، أو على حد قول الأستاذ "جوبتا": "إنني سأؤيد ما تريدون إذا أيدتم ما أريد".¹⁹⁰

٢- المجلس التخطيطي (مجلس رسم السياسات) أو نمط الإدارة التخطيطية:

أما المجلس الثاني، أي مجلس رسم السياسات، أو المجلس التخطيطي، فيقوم على وضع السياسة العامة للمؤسسة المعنية على ضوء القوانين والسياسات العامة التي تضعها السلطة التشريعية أو التنفيذية في الدولة. وفي هذا النوع من المجالس غالباً ما تكون وظائف اتخاذ القرار التي تسمى بالوظائف السياسية مفصولة عن وظائف الإدارة اليومية التي تناط بالمدير التنفيذي، والذي يتولى قيادة العاملين، وتمثيل المؤسسة في علاقاتها الخارجية، وتأمين تنفيذ قرارات المجلس. ويمكن أن يكون المدير عضواً في المجلس، أو لا يكون. ويمتاز هذا النوع من المجالس بأن القرارات التي تتخذ تكون أكثر رشداً، ومنطقية.

ولكن من مأخذ هذا المجلس أن المسؤولين عن وضع السياسة العامة للمؤسسة ليسوا هم أنفسهم المسؤولين عن تنفيذها، الأمر الذي قد ينعكس على العلاقة بين المجلس والإدارة، إذ يميل المجلس إلى عدو الإدارة التنفيذية "طفلاً عنيداً"، وتميل الإدارة من جانبها إلى عدو أعضاء المجلس عناصر تسبب الضرر، والإزعاج.¹⁹¹

والاتجاه السائد في الواقع يميل إلى تفضيل المجالس المختصة برسم سياسة المؤسسة على المجالس الوظيفية، ونمط المجالس التخطيطية التي تتولى رسم السياسة العامة للمؤسسة هو الغالب عموماً.

¹⁹⁰ - K. Gupta: Issues in Public Enterprise, Delhi, s. Chand Co. 1969. P. 169.

¹⁹¹ - K. Gupta, op. cit. P. 169.

وبناءً عليه سنتولى بيان سلطتي التقرير والتنفيذ.

ب- سلطتي التقرير والتنفيذ:

١- سلطة التقرير:

وهي تعود إلى مجلس إدارة المؤسسة العامة، وغالباً ما يبين الصك الصادر بإنشاء المؤسسة العامة تشكيل مجلس الإدارة، واختصاصاته. وتعد سلطة التقرير السلطة العليا التي تهيم على شؤون المؤسسة، وهي التي تقترح السياسة التي تسير عليها المؤسسة، واتخاذ ما تراه لازماً من القرارات من أجل تحقيق الغرض الذي قامت من أجله، وفقاً لصك إحداثها. كما تتولى هذه السلطة مهمات إصدار القرارات واللوائح الداخلية للمؤسسة، وكذلك القرارات المتعلقة بالشؤون الإدارية والمالية والفنية، وهي التي تتولى الموافقة على مشروع الموازنة الخاصة بالمؤسسة، وهذه مسألة على غاية من الأهمية بالنسبة إلى مجلس الإدارة، كما تنظر في كل ما يرى الوزير المختص ضرورة عرضه من مسائل تدخل في اختصاص المؤسسة.

٢- سلطة التنفيذ:

يتولاها ويمثلها رئيس مجلس الإدارة أو المدير العام للمؤسسة العامة. حيث يقوم المدير العام بتصريف شؤون المؤسسة العامة، وتمثيلها أمام القضاء بصفته الوظيفية، كما في صلاتها مع الأشخاص العامة، والخاصة. ومن ثم فسلطة التنفيذ تكون مسؤولة عن مدى تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس إدارة المؤسسة بغية تحقيق أغراضها وأهدافها.

سابعاً- طرق إنشاء المؤسسات العامة وزوالها:

يتفق الفقه والقضاء على أن اختصاص إنشاء المرافق العامة القومية يعود إلى السلطة التشريعية دون غيرها، أي أنها يجب أن تنشأ بقانون، خاصة عندما يتضمن هذا الإنشاء فرض قيود على حريات الأفراد، أو يقضي أن تدار المؤسسة بطريق الإدارة المباشرة من الدولة، أي بطريق الاحتكار التام للدولة. وفي الواقع هذا ما أخذ به المشرع الدستوري في فرنسا عندما قضى أن إحداث المرافق العامة يعود إلى المشرع، ويدخل ضمن اختصاصه إلغاؤها.^{٩٢}

^{٩٢} - المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

ودور المشرع في فرنسا ينحصر في الواقع في إنشاء المؤسسات العامة الجديدة، بينما المؤسسات العامة الصناعية أو التجارية القائمة قبل دستور ١٩٥٨ فالأمر بشأنها يعود إلى السلطة التنفيذية.

ويأخذ تدخل المشرع إحدى صورتين: إما بإصدار قانون خاص لإنشاء مؤسسة عامة بعينها، وإما بإصدار قانون يحدد فيه الخطوط العريضة لإنشاء المؤسسات العامة، وتتأ عند الحاجة مؤسسات عامة بقرار من السلطة التنفيذية. وفيما يتعلق بإلغاء المؤسسة العامة فطريقة إلغائها تتم في الواقع وفق الأداة القانونية التي نشأت بها، فإن أنشئت بقانون فيكون إلغاؤها بقانون، أما إذا أنشئت بمرسوم فيتم إلغاؤها بمرسوم.

وبصورة عامة فإن إلغاء المؤسسة العامة يدخل في إطار السلطة التقديرية للإدارة، ويكون ذلك إما بتحويلها إلى شركة مساهمة، أو بتصفيتها، وهنا تعود أموالها وممتلكاتها إلى خزينة الدولة. وأحياناً يسمح القانون بإدماج أو اندماج المؤسسات العامة، أو الشركات العامة، وعندها تصبح كشركة مساهمة عامة، أو يسمح بتحويلها إلى شركة عامة قابضة.

وفي بعض الأحيان إذا كانت أموال المؤسسة العامة مخصصة لهدف معين، وتم إلغاؤها، فهذا نرى أن يتم إعطاء أموالها إلى شخص اعتباري يتابع الهدف ذاته.

ومن جهة أخرى، ونظراً لأهمية الأبعاد المتصلة بإحداث المؤسسات العامة تجدر الإشارة إلى أن هذا الموضوع طرح في حلقة بحث نظمتها الأمم المتحدة في جنيف عام ١٩٦٦ حول موضوع "تنظيم المؤسسات العامة وإدارتها"، وقدمت في هذه الحلقة نماذج ثلاثة لإحداث المؤسسات العامة:

١- النموذج الأول- الأخذ بوحدة القانون:

ويضمن هذا النموذج التنسيق بين المؤسسات العامة، وبينها وبين أجهزة الدولة الأخرى، وخاصة الأجهزة الرقابية والمالية. كما يضمن تحديد المعايير التي يقرر في ضوئها إنشاء المؤسسات العامة، ويضمن ارتباط نشاط المؤسسات بأهداف السياسة العامة للدولة، واتجاهاتها. ومن شأنه كذلك أن يضمن توزيع الأدوار والسلطات والمسؤوليات في المؤسسة، إضافة إلى تحديده الكيفية التي يتم بها معاملة موظفي المؤسسات العامة.

٢- النموذج الثاني: تعددية القوانين المتعلقة بإحداث المؤسسات العامة:

يضمن النموذج التعددي للبرلمان المعرفة التامة بأوضاع المؤسسات العامة، ونشاطاتها، ومناقشتها بصورة مفصلة. كما أن إصدار قانون بكل مؤسسة من المؤسسات قد يشكل مطلباً أساسياً نظراً للتباين في المشكلات بين مؤسسة وأخرى. ويحدد القانون بصورة أكثر دقة الأدوار، والمسؤوليات، ومدى التدخل الوزاري في أعمال كل مؤسسة على حدة.

٣- النموذج الثالث، النموذج التوفيقي:

يقوم هذا النموذج على الأخذ بقانون عام موحد يحكم النظام القانوني للمؤسسات العامة، إلى جانب النصوص الخاصة بكل نوع من أنواع المؤسسات العامة.

وسمع أن معظم الدول تحبذ وجود قانون عام يطبق على المؤسسات العامة، ويحكم سير عملها، فيوحد العمل، ويسهل عملية الرقابة، والتنسيق، فإن خصائص المؤسسات العامة، وتمايزها من مؤسسة عامة إلى أخرى، يقضي بضرورة وجود قانون عام يطبق عليها، إضافة إلى نظم خاصة لكل من المؤسسات التي تنشأ في أهدافها.

ومن الطبيعي أن يتضمن القانون العام القواعد التي تكفل تحقيق المؤسسات العامة لأغراضها، ويكفل التنسيق المطلوب فيها.

المبحث الثالث

النظام القانوني للمؤسسات العامة في سورية

صدر في سورية المرسوم التشريعي رقم (١٨) لعام ١٩٧٤ الناظم لأحكام المؤسسات العامة، وأطلق تسمية الهيئات العامة على المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري، وتسمية المؤسسات العامة على المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي، ثم ألغى بالمرسوم التشريعي رقم (٢٠) لعام ١٩٩٤، وأخيراً صدر القانون رقم (٢) تاريخ ٢٠٠٥/١/٩ الناظم لأحكام المؤسسات العامة والشركات والمنشآت العامة.

وجاء في المادة (١) من القانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٥ المتعلق بالمؤسسات العامة، والشركات والمنشآت العامة، تعريف المؤسسة العامة بأنها: "شخص اعتباري عام يتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ويشترك في تنمية الاقتصاد الوطني، ويمارس عملاً ذات طابع اقتصادي بنشاطه المباشر، أو بالإشراف على عدد من الشركات العامة والمنشآت العامة ذات الأغراض المتماثلة، أو المتكاملة، والتنسيق فيما بينها".

أما الشركة العامة أو المنشأة العامة فقد ورد تعريفها على أنها: "شخص اعتباري عام يتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ويشترك في تنمية الاقتصاد الوطني، ويتكوّن من وحدة أو مجموعة وحدات اقتصادية تمارس عملاً زراعياً، أو صناعياً، أو تجارياً، أو مالياً".

- أما نقاط التمييز بين المؤسسات العامة والهيئات العامة فتبدو في الآتي:
- ١- تقوم الهيئة العامة أساساً على تقديم خدمات عامة، من دون أن تستهدف الربح بصفة أصلية، أما المؤسسة العامة فتنهض بممارسة نشاط من طبيعة اقتصادية، أو صناعية، أو زراعية، أو تجارية.
 - ٢- تأخذ موازنة الهيئة العامة شكل الموازنة العامة للدولة، حيث تؤول إلى الدولة جميع أرباحها، وتحمل جميع خسائرها، أما موازنة المؤسسة العامة فتأخذ شكل الموازنات التجارية.

٣- رقابة الدولة على الهيئات العامة أكثر اتساعاً منها على المؤسسات العامة، إذ تعد المؤسسة العامة ذاتها أداة رقابية على نشاط الشركات التابعة لها.

أولاً- إنشاء المؤسسات العامة:

حددت المادة (٤) من قانون الموظفين الأساسي رقم (١٣٥) الصادر بتاريخ ١٩٤٥/١/١٠ طريقة إحداث المرافق العامة، فنصت على أن: "تحدث المصالح العامة والوظائف العامة وتلغى بقانون، أما الإدارات العامة المؤقتة فتحدث بمرسوم لدى مجلس الوزراء ضمن حدود الاعتمادات الإجمالية المفتوحة في الموازنة".

أما قانون العاملين الأساسي رقم (٥٠) الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/٦، فقد قضى في المادة (٢) منه على أن: "يتم إحداث الجهات العامة على الشكل الآتي:

- ١- يتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الإداري بقانون.
- ٢- يتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي بمرسوم.
- ٣- يتم إحداث البلديات ووحدات الإدارة المحلية وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن.

ويتم تحديد مهام واختصاصات الجهة العامة في صك إحداثها". وعليه فإن إحداث الإدارات العامة المؤقتة والجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي يتم بمرسوم، أما إحداث المصالح العامة والجهات العامة ذات الطابع الإداري فيتم بقانون من السلطة التشريعية. أما إلغاء المرفق العام فيدخل ضمن اختصاص الجهة التي أحدثته.

ومن الطبيعي أن يتضمن القانون العام القواعد التي تكفل تحقيق المؤسسات العامة لأغراضها، ويكفل التنسيق المطلوب فيها.

وفي هذا الإطار جاء النص في قانون المؤسسات العامة والشركات العامة الصادر عام ٢٠٠٥، أنه: "يتم إحداث المؤسسة العامة والشركة العامة والمنشأة العامة بمرسوم، وذلك دون التقيد بالأصول والإجراءات المنصوص عليها في قانون التجارة". كما قضى أن تعد كل من المؤسسة العامة والشركة

العامّة والمنشأة العامّة تاجرّاً في علاقاتها مع الغير، وتمارس جميع النشاطات المترتبة على ذلك.^{١٩٢}

ثانياً- عناصر إنشاء المؤسسة العامّة:

حدد قانون المؤسسات العامّة العناصر الواجب أن يتضمنها صك إحداث المؤسسة العامّة، وبشكل خاص العناصر الآتية: اسم المؤسسة العامّة، ومركزها، والغرض الذي أحدثت من أجله، ورأس مالها، والعناصر المكوّنة له، وجهة ارتباطها.

ويساعد تحديد هذه العناصر في معرفة الوزارة التي تتبعها المؤسسة العامّة، ومعرفة المرجع المختص بممارسة الرقابة عليها، ومعرفة الغاية التي تسعى إليها المؤسسة ضمن الأهداف الأساسية للدولة، وكذلك تحديد جهة الاختصاص القضائي التي تخضع لها المؤسسة.

ومن الناحية العملية تجدر الإشارة إلى أن الوزير المختص، وفي القطاع الذي يتعلّق به نشاط المؤسسة العامّة، يقوم بتقديم الاقتراح الخاص بإحداثها إلى مجلس الوزراء لدراسته، ثمّ يحال بعد ذلك في صورة مشروع قانون إلى السلطة التشريعية للموافقة عليه في صيغة قانون.

كما أن إحداث المؤسسة العامّة يستجيب إلى مجموعة من العوامل الاقتصادية والسياسية التي تحكم إنشائها. والعوامل السياسية تتقدّم في الواقع على العوامل الاقتصادية، وإن كانت هذه تسبق بدراسات قانونية، وفنية، وتنظيمية، وإن مجرد تبني شكل المؤسسة العامّة للنشاط الاقتصادي يجب أن يقوم على أسس علمية سليمة، وألا يغالي في إحداث المؤسسات العامّة من دون مبررات قوية، وجديّة، كتحديد معايير الإنتاج المادي، والعائد المالي، والعوائد الاقتصادية والاجتماعية، وفي دراسة الجدوى الاقتصادية يجب أن تنضّم الدراسة تحديد آثار المؤسسة في الاقتصاد القومي، وبصورة خاصة مدى إسهام المؤسسة في الناتج القومي الإجمالي، ومدى المساهمة في دعم ميزان المدفوعات، والمساهمة في خلق فرص العمل على المستوى الوطني والقومي.

^{١٩٢} - المادة (٢) من القانون رقم (٢) الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١/٩.

كما يجب أن تتضمن الدراسة دراسة السوق والخامات الأساسية والعمالة، إضافة إلى دراسة الموقع، والتقرير التفصيلي، والمواصفات الفنية، والإشراف على التنفيذ.

من جهة أخرى، وفيما يتعلق بشركات الاقتصاد المختلط التي تملك الدولة الأكثرية من رأسمالها، أي أكثر من (٥٠) %، فإنه وإن كان الوضع القانوني لا يختلف عن النظام القانوني لمؤسسات الدولة بشكل عام، إلا أن دور الدولة لا يقف عند حد الرقابة، بل يمتد ليشمل مدى ملائمة نشاط الشركة للاقتصاد القومي في مجمله، فهذه الشركات تهدف إلى القيام بنشاط اقتصادي يحقق نفعاً عاماً، وتتدخل الدولة في توجيهها، وتسهم في إدارتها، وتعين معظم المديرين فيها، وتستحوذ على امتلاك معظم الأسهم.

أما بشأن المفاضلة بين نموذج المؤسسة العامة أو الشركة العامة، فيمكن القول من الناحية الفقهية إنه كلما كان النشاط الاقتصادي على مستوى عالٍ من الأهمية للاقتصاد القومي، كان نموذج المؤسسة العامة أفضل من نموذج الشركة العامة، رغم أن المؤسسة العامة هي أداة رقابية على الشركة العامة. والحال كذلك عندما يحجم القطاع الخاص عن المشاركة في شركات صناعية أو تجارية معينة، فإنه يفضل نموذج المؤسسة العامة. أما نموذج الشركة العامة فيكون عندما يكون لدى الحكومة الرغبة في إعطاء مرونة أكثر لإدارة المشروع في رسم سياسته، وتنفيذها، إذ يتمتع المدير العام فيها بأوسع الصلاحيات في إدارة شؤونها، ويكون مسؤولاً عن تنفيذ الخطة، وحسن سير العمل.

ثالثاً- تنظيم المؤسسات العامة وإدارتها:

يقوم تنظيم المؤسسات العامة على إسناد مهمة إدارة المؤسسة العامة إلى جهاز مؤلف من هيئتين متكاملتين، هما: مجلس إدارة يتولى سلطة التقرير في المؤسسة، ومدير عام يتولى سلطة التنفيذ.

وقد أخذ المشرع السوري بنمط المجالس التخطيطية، إذ نص القانون على أن مجلس الإدارة هو السلطة المختصة برسم السياسة التي تسير عليها المؤسسة العامة.

وعليه سنتناول دراسة تشكيل مجلس الإدارة، واختصاصاته، ثم المدير العام واختصاصاته.

أ- مجلس الإدارة:

١- تشكيل مجلس إدارة المؤسسة العامة:

نصت المادة (٧/د) من القانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٥ الناظم للمؤسسات العامة على تشكيل مجلس إدارة المؤسسة العامة على الشكل الآتي:

رئيساً	المدير العام
عضواً ونائباً للرئيس	معاون المدير العام
عضواً	مدير التخطيط في المؤسسة
عضواً	مدير الشؤون المالية في المؤسسة
عضواً	أحد المديرين يسميه الوزير المختص (فني- إنتاجي- استثمار...)
عضوين	بحسب طبيعة العمل في المؤسسة
عضوين	ممثلان عن العمال يسميهما المكتب التنفيذي للاتحاد العام لنقابات العمال
عضواً	ممثل عن التنظيم الفلاحي يسميه الاتحاد العام للفلاحين وذلك بالنسبة للمؤسسات التي لها علاقة بالقطاع الزراعي

كما يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء، وبناءً على اقتراح الوزير المختص، إضافة ممثل أو أكثر من خارج المؤسسة من الجهات العامة الأخرى، إلى عضوية مجلس الإدارة.

٢- اختصاصات مجلس الإدارة:

مجلس الإدارة هو السلطة المختصة برسم السياسة التي تسيير عليها المؤسسة لتحقيق الغرض الذي قامت من أجله، ويتمتع بالصلاحيات في إدارة المؤسسة، وتسيير أعمالها، وبعد مسؤولاً مسؤولية كاملة عن إقرار الخطط، وحسن تنفيذها، وعن الإدارة الاقتصادية للمؤسسة، وتحقيق الربحية الاقتصادية لها وفق سياسة الدولة، وخططها العامة.

ومجلس الإدارة وفق قانون التجارة السوري مسؤول بصورة خاصة عن حسن تنفيذ خطط الإنتاج، والاستثمار، والتصدير، والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، بهدف تحقيق ربحية مناسبة لرأس المال المستثمر، ويتولى:^{١٤٤}

١- وضع مشاريع المبادئ الأساسية والأنظمة المنصوص عليها في المادتين (٨) و(٩) من القانون، ورفعها إلى الجهات المختصة لإصدارها، أي مشروعات الأنظمة المالية، والمحاسبية، وأنظمة العقود والمبيعات، والتكاليف، وأنظمة الحوافز المادية، وأنظمة المحاكمات، والتسويات، وكذلك أنظمة التخزين، والتوزيع، والمستودعات، وأنظمة العمليات، والدعاية، والإعلان.

٢- وضع المعايير ومعدلات الأداء بالنسبة إلى المؤسسة العامة، والشركات العامة، والمنشآت العامة التابعة لها.

٣- رسم سياسات الإنتاج، وأهدافه، والتصدير، والتسويق، والاستثمار، والعمالة، والربحية، والأسعار، ومتابعة الشركات العامة، والمنشآت العامة، في تحقيقها للأهداف التي تقررها الدولة في هذا الشأن.

٤- وضع الخطط التفصيلية والبرامج التنفيذية التي تكفل تطوير الإنتاج وإحكام الرقابة على جودته، وحسن استخدام الموارد المتاحة استخداماً اقتصادياً سليماً وكل ما من شأنه زيادة الإنتاج، وكفائته، وذلك بالنسبة إلى المؤسسة العامة والشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها.

٥- إقرار الخطة السنوية للشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها، وتتضمن هذه الخطة: الخطة الاستثمارية- الخطة الإنتاجية- الخطة التجارية- خطة اليد العاملة- خطة التكاليف والربحية- الموازنة التقديرية.

٦- التنسيق بين الشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها، والعمل على حل ما ينشأ بينها من خلافات.

٧- دراسة التقارير ربع السنوية، والسنوية، وغيرها، التي يتقدم بها المدير العام للمؤسسة العامة، أو الشركة العامة، أو المنشأة العامة، إلى المجلس حول تنفيذ خطط المؤسسة، والشركات والمنشآت العامة التابعة لها، وعن مركزها المالي، واتخاذ ما يلزم بهذا الشأن.

^{١٤٤} - المادة (١٠) من القانون رقم (٢) الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١/٩.

٨- دراسة كل ما يرى الوزير، أو المدير العام، أو ممثلو العمال في مجلس الإدارة، عرضه من القضايا التي تتعلق بنشاط المؤسسة العامة، وشركاتها العامة، ومنشأتها العامة.

٩- إقرار نتائج المناقصات، وطلبات عروض الأسعار، والتعاقد بالتراضي، التي تبلغ أو تزيد قيمة كل منها عن المليون ليرة سورية، ويجوز تعديل هذا المبلغ بقرار من مجلس الوزراء.^{١٩٥}

وينعقد مجلس إدارة المؤسسة العامة برئاسة الوزير المختص، ويختص في المسائل الآتية:

١- إقرار الخطة السنوية للمؤسسة العامة، وإقرار الخطة السنوية الموحدة للمؤسسة العامة، وشركاتها العامة ومنشأتها العامة، ضمن إطار الخطة الخمسية للدولة، من دون الإخلال بالصلاحيات الممنوحة لهيئة التخطيط والتعاون الدولي بمقتضى القوانين والأنظمة النافذة. وتتم مناقشة الخطط السنوية في ضوء نتائج تقارير مؤشرات تقويم الأداء السنوي.

٢- إقرار الميزانية الختامية السنوية، وحساب الأرباح والخسائر للمؤسسة العامة، والشركات العامة، والمنشآت العامة التابعة لها، وتقويم أدائها، وإبراء ذمة أعضاء مجلس إدارتها، ولجانها الإدارية، ويعدّ مجلس الإدارة في هذه الحالة في منزلة الهيئة العامة للمساهمين بالمعنى المقصود في قانون التجارة السوري على أن ينضم إليه مندوب عن الجهاز المركزي للرقابة المالية، وتطبق فيما يتعلق بمسؤولية أعضاء مجالس الإدارة واللجان الإدارية الأحكام المنصوص عليها في قانون التجارة السوري، وذلك في كل ما لم يرد عليه نص في القانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٥، ويتم الإبراء، أو عدم إبراء ذمة الأعضاء، حسب الحال، بعد الاطلاع على قرارات القبول الصادرة عن الجهاز المركزي للرقابة المالية، وتقارير مؤشرات تقويم الأداء السنوي، خلال مدة لا تزيد عن ثلاث سنوات من تاريخ إصدار قرار القبول العائد للسنة المالية المعنية.

^{١٩٥} - د. عبد الإله الخالي - المرجع السابق - ص ٣٢١.

٣- اقتراح زيادة رأس مال المؤسسة العامة، والشركات العامة، والمنشآت العامة التابعة لها، وإنقاصه. ويتم إقرار الزيادة أو النقصان بقرار من المجلس الأعلى للتخطيط.

٤- إنشاء وحدات اقتصادية ودمجها وتجزئتها وإلغاؤها.^{٤٩٦}

٥- وللمجلس الإدارة أن يستعين في ممارسة اختصاصاته بمن يراه مناسباً من الخبراء، والاختصاصيين، والتعاقد مع الخبراء، والمستشارين، والمكاتب الاستشارية المحلية، والعربية، والعالمية، وعلى مسؤوليته، وحسب الحاجة الفعلية، وفرض محدد، ولمدة محددة غير قابلة للتجديد أو التمديد، إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء.^{٤٩٧}

ب- المدير العام:

يتولى المدير العام إدارة المؤسسة العامة، وتصريف الأمور فيها. وهو رئيس مجلس الإدارة، ويقوم بتنفيذ قرارات مجلس الإدارة، ويتمتع في حدود القوانين والأنظمة بأوسع الصلاحيات في إدارة شؤون المؤسسة العامة، ويكون مسؤولاً أمام الوزير بالذات عن حسن سير العمل فيها، كما يمثل المؤسسة في صلاتها الخارجية، فيمثلها أمام القضاء والغير، وله أن يوكل من يعتمده لذلك.

١- تعيينه:

يعين المدير العام بمرسوم على ضوء مؤهلات يتمتع بها، يحدد فيه أجره وتعويضاته.

كما يعين معاون المدير العام والمديرون في المؤسسة العامة بقرار من الوزير بناءً على اقتراح المدير العام، ضمن الشروط المنصوص عليها في القوانين والأنظمة.^{٤٩٨}

٢- اختصاصاته:

يتولى المدير العام للمؤسسة العامة الصلاحيات الآتية:^{٤٩٩}

١- تنفيذ قرارات مجلس الإدارة.

^{٤٩٦} - المادتان (١٠) و(١١) من القانون رقم (٢) الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١/٩.

^{٤٩٧} - المادة (١٢) من القانون رقم (٢) الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١/٩.

^{٤٩٨} - المادة (٧) من القانون رقم (٢) الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١/٩.

^{٤٩٩} - المادة (١٣) من القانون رقم (٢) الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١/٩.

- ٢- إدارة المؤسسة العامة، وتطوير أساليب العمل فيها، وتدعيم أجهزتها.
- ٣- ممارسة حق التعيين وفق الأحكام الواردة بهذا الشأن في القوانين والأنظمة النافذة.
- ٤- ترفيع العاملين في المؤسسة العامة، ونقلهم، وتدريبهم، في حدود القوانين والأنظمة النافذة، وحسب ما رُصد لها من اعتمادات في الموازنة.
- ٥- منح المكافآت التشجيعية في حدود الاعتمادات المُرصدة، وفرض العقوبات بالنسبة إلى العاملين فيها، في حدود القوانين والأنظمة النافذة.
- ٦- تفويض معاون المدير العام والمديرين ببعض اختصاصاته.
- ٧- الإشراف على أعمال الشركات العامة، والمنشآت العامة، ورقابتها.
- ٨- والمدير العام في المؤسسة العامة هو عاقد النفقة فيها، وله أن يعطي تفويضاً لمن يعتمد به ذلك ضمن الحدود والشروط التي يحددها.
- ٩- كما يجب على المدير العام تقديم تقارير ربع سنوية، وسنوية، حول تنفيذ خطط المؤسسة العامة، والشركات والمنشآت العامة التابعة، وعن مركزها المالي، إلى مجلس إدارة المؤسسة العامة.

رابعاً- النظام المالي للمؤسسة العامة:

تعدّ أموال المؤسسة العامة أموالاً عامة، وتجرى عليها القواعد والأحكام المتعلقة بالأموال العامة. أما أموال المؤسسات العامة التي تمارس نشاطاً تجارياً أو صناعياً أو زراعياً أو مالياً فلا تعدّ أموالاً عامة، ما لم ينصّ القرار الصادر بإنشائها على خلاف ذلك، أو خصصت فعلاً لمنفعة عامة. وهذا ما قضت به المادة (١٨) من القانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٥ بقولها: "مع مراعاة أحكام قانون العقوبات الاقتصادي، تعتبر أموال المؤسسة العامة والشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها من أموال الدولة الخاصة، إلا ما خصص منها لمنفعة عامة بقانون".

كما أن المشرّع قضى أن تمسك حسابات المؤسسة وفق أسس المحاسبة التجارية والصناعية، وتنظيم موازنتها على هذا الأساس.

أ- رأس مال المؤسسة:

يتكون رأس مال المؤسسة العامة من:^{٥٠٠}

١- أنصبة الدولة في رؤوس أموال الشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها.

٢- الأموال التي تخصصها الدولة لها.

٣- قيمة الموجودات الثابتة فيها، والاستثمارات الخاصة بها.

٤- العناصر الأخرى التي يحددها مرسوم إحدائها، أو قرار زيادة رأس مالها. أما موارد المؤسسة العامة فتتكون من:^{٥٠١}

١- صافي أرباح الشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها.

٢- الاحتياطات وأقساط استهلاكات الموجودات الثابتة للمؤسسة العامة، والشركات العامة، والمنشآت العامة التابعة لها.

٣- القروض والتسهيلات الائتمانية.

٤- ما تخصصه الدولة من الاعتمادات.

٥- الموارد الخاصة نتيجة نشاط المؤسسة العامة، أو مقابل الأعمال والخدمات التي تؤديها إلى الغير.

أما حول كيفية استخدام المؤسسة العامة لمواردها، فقد قضى القانون أن يتم وفق الآتي:

١- تمويل خططها، وتغطية نفقاتها، وما تستلزمه طبيعة المهمات الموكولة إليها.

٢- اعتماد صرف في موازنة المؤسسة على النشاطات الثقافية والاجتماعية العامة للمؤسسة العامة، والشركة العامة، والمنشأة العامة. وتحدد بقرار من الوزير المختص بالاتفاق مع الاتحاد العام لنقابات العمال، وبناء على اقتراح مجلس إدارة المؤسسة العامة، أسس صرف هذا الاعتماد.

٣- توريد الفائض من موارد المؤسسة إلى صندوق الدين العام. وتقوم المؤسسة العامة أو الشركة العامة أو المنشأة العامة باعتماد معايير ومعدلات الأداء لنشاطاتها كافة، ويجوز صرف نسبة (١٠) % كحد أقصى

^{٥٠٠} - المادة (١٥) من القانون رقم (٢) الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١/٩.

^{٥٠١} - المادة (١٦) من القانون رقم (٢) الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١/٩.

من الأرباح السنوية الصافية للعاملين فيها، والتي تزيد عن الأرباح الصافية المحددة في معدلات الأداء، والمعايير المعتمدة، وذلك للجهات التنافسية فقط وتحدد الجهات التنافسية بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء.

ولا بد من الإشارة إلى أن للمؤسسة العامة أن تعقد القروض، سواء كانت داخلية، أو خارجية، وبكفالة الخزينة العامة للدولة. كما يحق لها تلقي التبرعات والهيئات والوصايا المختلفة على أن تستخدمها في الأغراض التي أنشئت من أجلها.

ويحق للمؤسسة العامة الاستملاك للنفع العام، أي لإقامة الشركات العامة، والمنشآت العامة، والوحدات الاقتصادية، أو توسيعها، وذلك وفقاً لأحكام قانون الاستملاك.

وتعفى من تقديم الضمانات والكفالات للإدارات، أو المؤسسات العامة، والبلديات، وجميع الهيئات، والشركات العامة، والمنشآت العامة التابعة إلى القطاع العام، وذلك بالنسبة إلى المناقصات التي تشترك فيها، أو العقود التي تجريها. كما تعفى من تقديم الكفالة في الإجراءات القضائية، وذلك في الأحوال التي يفرض عليها القانون هذا الالتزام.

ب- موازنة المؤسسة العامة:

للمؤسسة العامة موازنة مستقلة، وتخضع إلى أحكام خاصة بها، ولا تسري عليها الأحكام المتعلقة بالموازنة العامة إلا بنص صريح. وقد ميز القانون المالي الأساسي الصادر عام ١٩٦٧ بين المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري والمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي، وقصر مفهوم الموازنة المستقلة على المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي، وذلك من خلال الاعتراف لهذه المؤسسات بوضع موازنة متفصلة عن الموازنة العامة للدولة. وهذا يعد استثناءً من مبدأ وحدة الموازنة. ويتجلى النظام القانوني للصلة بين الموازنات المستقلة للمؤسسات العامة والموازنة العامة للدولة على الشكل الآتي:

- في حال كان رصيد الموازنة المستقلة دافئاً، فإن هذا الفائض يقيّد في قسم واردات الموازنة العامة. أما إذا كان رصيدها مديناً، فإنه يفتح مقابل ذلك اعتماد في قسم النفقات من الموازنة العامة للدولة لتغطية العجز.

• تعدّ السنة المالية للمؤسسة العامة والشركة العامة والمنشأة العامة هي السنة المالية للدولة.

من جهة أخرى، يجب على الشركات العامة والمنشآت العامة أن تنجز موازنتها قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية، ثم ترفعها إلى المؤسسة العامة كي تقوم بدراسة مشروعات الموازنات التقديرية وإجراء التعديلات اللازمة عليها، بعد ذلك رفعها إلى مجلس إدارة المؤسسة لاستكمال إجراءات إقرارها.

وتخضع الموازنات المستقلة إلى رقابة الجهاز المركزي للرقابة المالية، والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

خامساً- الرقابة على المؤسسات العامة:

من الأحكام العامة التي تخضع لها المؤسسات العامة هو تمتعها بالاستقلال الإداري والمالي والفني إزاء السلطة التي أنشأتها. ومن منطلق هذا الاستقلال يبدو أن الحديث عن الرقابة على المؤسسات العامة ما هو إلا استثناء وليس أصلاً، لأن المؤسسات العامة كأشخاص اعتبارية عامة تتمتع بالاستقلال، والأصل في هذا الاستقلال هو حرية الشخص الاعتباري في إدارة شؤونه بنفسه. ومن ثم فإن تبعية المؤسسات العامة إلى الجهة الإدارية التي تلحق بها ليست تبعية إدارية ولا تخضع لها خضوعاً رئاسياً، وليس للجهة الإدارية التي تلحق بها المؤسسات العامة سوى حق الرقابة الإدارية عليها، وهذه الرقابة تختلف في مداها ونطاقها باختلاف الدول، وباختلاف ظروف كل دولة.

وبخضوع المؤسسات العامة إلى الرقابة يبدو جلياً أن استقلالها ليس استقلالاً مطلقاً، وإنما هو استقلال نسبي، وهذا الاستقلال مقيد بقيدين هما:

- ١- قيد التخصص: إذ إن كل مؤسسة عامة مقيدة بالغرض الذي أنشئت من أجله، فكل مؤسسة عامة، أو شركة عامة، تكون متخصصة في قطاع معين، أو غرض معين، ولا يجوز لها أن تتجاوز الغرض المحدد الذي أنشئت من أجل تحقيقه، كقطاع الصناعة، والصحة، والسدود، والطرق...
- ٢- قيد الرقابة: هو قيد يفرضه المشرع على المؤسسات العامة لضمان سلامة ممارستها للحقوق والامتيازات والسلطات التي منحها لها المشرع بغية تمكينها من تحقيق أهدافها.

والرقابة بشكل عام هي: "مطابقة العمل المطلوب القيام به على ما يتم فعلاً"، أو: "التحقق من أن التنفيذ يتم في مختلف مراحله وفقاً لما هو مقرر في الخطة"، ويمكن أن تعني: "الإشراف والمراجعة التي تقوم بها سلطة أعلى بقصد التعرف على سير العمل".

وينتج عن هذا التصور لمفهوم الرقابة أن قرارات مجالس إدارة المؤسسات العامة تعد في الأصل نافذة من تلقاء ذاتها، أما تصديق السلطة المركزية عليها فهو في منزلة الاستثناء، وبالقدر الذي يسمح به القانون، أو قرار إنشاء المؤسسة، ومن ثم يكون من الضروري عند وضع القانون المنشئ للمؤسسة العامة إقامة توازن عملي بين الاستقلال الذي يمنح للمؤسسة، والرقابة التي تمارس عليها.

من جهة أخرى، فالرقابة التي تنصب على المؤسسات العامة تكون رقابة لاحقة، لا سابقة، حيث لا تتضمن مفهوم الإشراف الذي يقضي المتابعة الدائمة لسير العمل، كما لا تتضمن التوجيه الذي يستتبع التدخل المسبق لإصدار التوجيهات، فالإشراف والتوجيه لا ينسجمان مع مفهوم الاستقلال الذي تتمتع به المؤسسات العامة.

أ- الهدف من الرقابة على المؤسسات العامة:

تهدف الرقابة على المؤسسات العامة إلى:

- 1- التحقق من تطبيق التوجيهات التي ترسمها السياسة العامة في الدولة.
- 2- التأكد من أن أعمال المؤسسات العامة، وسياساتها، تتسجم والأهداف التي تضعها الدولة.
- 3- التثبت من وجود حالة من الانسجام بين هذه المؤسسات والجهات الأخرى في الجهاز الحكومي، والتي تنهض بأعمال متقاربة من حيث طبيعتها.
- 4- التثبت من قيام المؤسسات العامة بأعمالها بدرجة عالية من الكفاءة، والاقتصاد في النفقات.
- 5- الوقوف على جمع المعلومات المتعلقة بالمؤسسات العامة، من أجل الحكم على نوعية الإنتاج، وكيفية تصريف المنتجات.

ب- صور الرقابة:

يمكن تحديد صور الرقابة بشكل عام وفق للأسس والمفاهيم الآتية:

- ١- حسب الجهة التي تمارس الرقابة، وتقسّم إلى: رقابة داخلية، ورقابة خارجية.
- ٢- حسب توقيت تنفيذ الرقابة، وتقسّم إلى: رقابة مسبقة، ورقابة لاحقة، ورقابة أنية، أو مرافقة، أو متزامنة.
- ٣- الرقابة حسب تنفيذها، وتقسّم إلى: رقابة انتقائية بالعينات، ورقابة كاملة، أو تامة.
- ٤- حسب طبيعة الرقابة القانونية وجدواها، وتقسّم إلى: رقابة مشروعية، ورقابة كفاية الأداء.

ج- الرقابة على المؤسسات العامة في سورية:

قبل الحديث عن الرقابة على المؤسسات العامة، نرى من المناسب استعراض الأنظمة المالية والإدارية المطبقة في القطاعين الإداري والاقتصادي، وأهمها القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (٩٢) لعام ١٩٦٧، وقد تضمنت تقديرات نفقات وإيرادات المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري، والمؤسسات والشركات الاقتصادية بموازانات مستقلة، وترتبط بالموازنة العامة للدولة وفق نظام الفائض، سواء كان موجباً أم سالباً.

وقد حدد القانون الإجراءات التي ينبغي اتباعها في إعداد الموازنة العامة للدولة وموازنة المؤسسات العامة بدءاً من تجميعها، وتبويبها، واعتمادها من قبل رئاسة مجلس الوزراء، وانتهاء برفعها إلى السلطة التشريعية لإقرارها.

وكذلك المرسوم التنظيمي رقم (٢٦) لعام ١٩٧٤ المتضمن النظام المالي للمنشآت والشركات والمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي الخاضعة إلى أحكام المرسوم التشريعي رقم (١٨) لعام ١٩٧٤ المعدل بالمرسوم التشريعي رقم (٢٠) لعام ١٩٩٤، والقانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٥ والمرسوم رقم (٢٦٨٦) لعام ١٩٧٧ المتضمن النظام المالي لشركات الإنشاءات العامة الخاضعة إلى أحكام القانون رقم (١) لعام ١٩٧٦.

وتتمثل الرقابة على المؤسسات العامة في سورية في رقابة الحكومة المركزية من جهة، والرقابة الخارجية التي تمارس من قبل الجهاز المركزي

للمراقبة المالية، والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش. وفيما يأتي استعراض لهذه الرقابة.

١- رقابة السلطة المركزية:

تهدف رقابة السلطة المركزية على المؤسسات العامة إلى ضمان شرعية أعمال هذه المؤسسات، وتسهيل نشاطاتها في سبيل تحقيق أهدافها. وتمارس السلطة المركزية رقابة على المؤسسات العامة من خلال تعيين أعضاء مجلس إدارة المؤسسات، وإصدار التوجيهات اللازمة لضمان حسن سير العمل فيها، وذلك لتأمين الربط بين الإدارة اليومية للمؤسسة والسياسة العامة التي تحددها الدولة.

والرقابة الإدارية تمارسها السلطة المركزية على قرارات المؤسسات العامة التي يكون لها تأثير على مصير المؤسسة. كما يمارس المحافظون رقابة غير مباشرة على المؤسسات العامة الواقعة في نطاق المحافظة.

وتمارس الجهات الوصائية رقابتها على المؤسسات العامة بمقتضى القانون الذي يحدد سلطة هذه الجهات، وفي إطار التحقق من انطباق نشاط المؤسسات العامة مع القوانين والأنظمة، وتوافقه مع المصلحة العامة، ومع الغاية التي وجدت من أجلها المؤسسة العامة.

على أن رقابة سلطة الوصاية لا تصل إلى حد الطول محل سلطة المؤسسة العامة، أو تعديل قراراتها، بل لها طابع التوجيه والتوصية بغية التأكد من احترام القانون، وتأمين حماية المصلحة العامة من جهة، ومصلحة المؤسسة العامة من جهة أخرى.

وتمارس الرقابة على الأعضاء من خلال حق سلطة الوصاية الممثلة برئيس مجلس الوزراء، والوزير المختص، في التعيين والتأديب، والحق في طلب الاجتماع، ووقف مجالس إدارة الهيئات اللامركزية، أو حل هذه المجالس.

كما تمارس الرقابة على الأعمال من خلال التصديق على الحساب الختامي للمؤسسة العامة، ومن خلال الموافقة النهائية على مشروعات أنظمة الموظفين المقترحة، إذ على المؤسسة العامة التقدم بتقرير سنوي عن نشاطها وعن مركزها المالي، وعن حساب الأرباح والخسائر الخاص بها، إضافة إلى تقرير مراجعي حسابات المؤسسة العامة.

ومن استعراض هذه الصورة من الرقابة يتبين لنا أنها رقابة استثنائية تمارس في الحدود التي تنص عليها القوانين والأنظمة. كما أنها تمارس على ملاءمة التصرف، ومشروعيته، وذلك حسب النظام القانوني لسلطة الوصاية أو الرقابة الإدارية.

وهذه الرقابة إما أن تكون سابقة في حال اشتراط القانون لنفاذ قرارات المؤسسة العامة التصديق عليها من السلطة المركزية، كما في حال قبول المؤسسة للهبات والتبرعات والوصايا، وقد تكون لاحقة بوقف تنفيذ بعض التصرفات.

٢- رقابة الجهاز المركزي للرقابة المالية:

أحدث الجهاز المركزي للرقابة المالية بالمرسوم التشريعي رقم (٩٣) لعام ١٩٦٧، ويخضع حالياً إلى المرسوم التشريعي رقم (٦٤) الصادر تاريخ ٢٠٠٣/٩/٢٩.

وحددت المادة (٢) من المرسوم التشريعي أهداف الجهاز، واختصاصاته، بالنص على أن: "الجهاز المركزي للرقابة المالية هو هيئة رقابية مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء، وتهدف أساساً إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة، ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية الإدارية والاقتصادية لمسؤولياتها من الناحية المالية، ويختص بتدقيق وتفتيش حساباتها على الوجه المبين في هذا المرسوم التشريعي. ويتألف الجهاز من إدارة مركزية، وفروع في المحافظات، يتم تنظيمها وتحديد اختصاصاتها في النظام الداخلي للجهاز".

وبموجب المادة (٣) من المرسوم التشريعي فإن الجهات التي يراقبها الجهاز كما يأتي:

- الوزارات، والإدارات، والهيئات العامة ذات الطابع الإداري، والجهات التابعة لها، والوحدات الإدارية المحلية، ومديريات الأوقاف، والوحدات الحسابية المستقلة.
- المؤسسات والشركات والمنشآت العامة ذات الطابع الاقتصادي، والوحدات الاقتصادية التابعة لها.
- أي جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها، أو ضمان حد أدنى للربح لها.
- المؤسسات والشركات التي تسهم الدولة في رأسمالها بما لا يقل عن (٢٥) % كحد أدنى، وبما لا يتعارض مع صكوك إحدائها.

- الجهات التي تنص صكوك إحداثها على خضوعها إلى رقابة الجهاز. ويمارس الجهاز رقابة مالية ومحاسبية واقتصادية على الجهات التي تخضع إلى رقبته، ومنها المؤسسات العامة.
- ويقوم الجهاز بهذه الرقابة على النحو الآتي:
- مراقبة الصكوك ومراجعتها: حيث يقوم الجهاز بالرقابة على قرارات وحسابات المعاش، وتعويضات التسريح، ومبالغ التأمين، والإعانات، والضمان الاجتماعي، والتثبت من مطابقتها للقوانين والأنظمة الخاصة بها.
- مراجعة حسابات مختلف أجهزة الدولة في ناحيتي الإيرادات والنفقات.
- التفتيش والتحقيق: ويتناول التصرفات المالية للعاملين في الجهات العامة الخاضعة إلى رقبته. كما يراقب قيود المستودعات، ويفحص الدفاتر، والمسجلات، ومستندات التوريد، والصرف، ودراسة أسباب ما ينفد أو يتكدس بها.
- كشف حوادث الاختلاس والإهمال، والمخالفات المالية والتحقيق بها، وبحث بواعثها وأنظمة العمل التي أدت إلى حدوثها، واقتراح وسائل علاجها.
- مراقبة الحساب العام لموازنة الدولة وفقاً للمبادئ المحاسبية السليمة، وإبداء الملاحظات بشأن الأخطاء، والمخالفات، والقصور في تطبيق القوانين والأنظمة، على أن يبدي الجهاز ملاحظاته إلى الجهات الخاضعة إلى رقبته، كما يبلغ هذه الملاحظات في الوقت ذاته إلى الوزير المختص، وعلى الجهة المعنية إبلاغ الجهاز عن الإجراءات التي اتخذتها لتصحيح الخلل، وذلك خلال شهر من تاريخ ورود ملاحظات الجهاز.
- رقابة الكفاية والأداء، والتحقق من أن استخدام الموارد المالية قد تم بأعلى درجة من الكفاية من دون إسراف، أو ضياع.
- رقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش:
- تتجلى رقابة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من خلال تحقيق رقابة فعالة على عمل إدارات الدولة، ومؤسساتها المختلفة، من أجل تطوير العمل

الإداري، وحماية المال العام، وتحقيق الفعالية في الإنتاج، ورفع مستوى كفاية الأداء، وتسهيل توفير الخدمات للمواطنين.

وقد تطرّق قانون الهيئة إلى إحداث مديرية الرقابة الداخلية في الجهات التي تراقبها الهيئة، إذ يسمّى المراقبون والعاملون في هذه المديرية من قبل الوزراء بناءً على اقتراح رئيس الهيئة.

وتكمن أهداف الرقابة الداخلية في:

- تمكين الإدارة من الإحاطة بكيفية سير الأعمال في الجهات التابعة لها وضمن الولاية العامة للهيئة.
- اقتراح أسباب تطوير العمل الإداري، وزيادة الفعالية والإنتاج.
- مؤازرة الهيئة في أداء أعمالها.

كما تقدّم الرقابة الداخلية تقاريرها نتيجة أعمالها إلى الإدارة التي تبلغها إلى الهيئة بعد إبداء الرأي فيها.

أما رقابة الهيئة فتشمل مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة العامة، والقرارات، والبلاغات الصادرة عن الجهات الإدارية العامة، ومدى تنفيذ الخطط الاقتصادية، والمالية، من نواحي المشروعات، والمحاسبة، والكفاية، والرقابة الاقتصادية.

ويقصد برقابة المشروعات التثبت والتحقق من أن العمليات المالية كافة التي تمت مراقبتها قد أنجزت وفق الأصول المنصوص عنها في القوانين والأنظمة النافذة، وأنها مؤيدة بالوثائق والثبوتيات اللازمة.

ورقابة المشروعات قد تكون مسبقة، أو آنية، أو لاحقة، حسب توقيت تنفيذها.

أما رقابة الكفاية فهي عنصر من عناصر رقابة الأداء، وهي تهتم بمراقبة العلاقة بين المخرجات من السلع والخدمات، أو غيرها من النتائج الأخرى والموارد التي استخدمت من أجل إنتاجها.

ويمكن أن نبدي ملاحظتين حول الرقابة على المؤسسات العامة بشكل عام:

- الملاحظة الأولى: تتعلق بتعدد أجهزة الرقابة على المؤسسات العامة، ومن ذلك رقابة الوزارة المختصة، ورقابة وزارة المالية، والجهاز

المركزي للرقابة المالية، والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، بالإضافة إلى رقابة هيئة التخطيط والتعاون الدولي... الأمر الذي قد يؤدي إلى ازدواجية في الرقابة، ووضع المؤسسة في قوالب جامدة تعيق حريتها في سرعة اتخاذ القرارات التي تتلاءم والتطورات الحاصلة في مجال المنافسة والجودة.

● الملاحظة الثانية: تتعلق بصعوبة قياس الكفاءة في المؤسسات العامة بسبب تشابك عوامل السوق، وعوامل التدخل الحكومي، ونضاربهما، الأمر الذي يقتضي ضرورة مراعاة عنصر المنافسة والجودة في تنظيم الرقابة على المؤسسات العامة، بشكل يتيح لها التمتع بالمرونة والاستقلال اللازمين لتنفيذ أنشطتها، خاصة إذا ما علمنا أن المؤسسات العامة هي بحد ذاتها أداة رقابية على الشركات العامة والمنشآت العامة التابعة لها.

كما أنه لا يمكن إغفال التطورات والتغيرات التي يشهدها عالم اليوم في مجال الجودة، والمنافسة، الأمر الذي يحتم إعطاء المؤسسات العامة المرونة والحرية اللازمة في معالجة مشكلاتها الفنية، والمالية، والتخطيطية، والتسويقية، من منطلق أن الرقابة هي الاستثناء وليست الأصل، ومن ثم ضرورة إقامة التوازن الحقيقي والفعلي بين استقلال المؤسسات العامة والرقابة التي تخضع لها في إطار السياسة العامة للدولة.



المراجع Bibliographie

أولاً- المراجع العربية:

- إبراهيم بن يحيى خليفة: "السياسة الشرعية"، دراسة وتحقيق وتعليق المستشار الدكتور فؤاد عبد المنعم- مؤسسة شباب الإسكندرية- عام ١٤١١ هـ.
- د. إبراهيم عبد العزيز شيخا: "مبادئ وأحكام القانون الإداري". الدار الجامعية- عام ١٩٩٤.
- أبو الحسن علي الماوردي: "الأحكام السلطانية". طبعة ١٣٢٧ هـ.
- د. أحمد عثمان عياد: "مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية". القاهرة- دار النهضة العربية- عام ١٩٧٣.
- د. إسماعيل صبري عبد الله: "تنظيم القطاع العام: الأسس النظرية وأهم القضايا التطبيقية". القاهرة- دار المعارف- عام ١٩٦٩.
- د. السيد محمد مدني: "القانون الإداري الليبي". القاهرة- دار النهضة العربية- عام ١٩٦٥.
- د. السيد ناجي: "الإدارة العامة- مدخل إداري". ط (٤)- القاهرة- عام ١٩٩٤.
- د. بكر القباني: "العرف كمصدر من مصادر القانون الإداري". دار النهضة العربية.
- د. توفيق شحاتة: "مبادئ القانون الإداري". القاهرة- عام ١٩٥٥.
- د. ثروت بدوي: "مبادئ القانون الإداري". المجلد الأول- القاهرة- دار النهضة العربية- عام ١٩٦٦.

د. حاتم علي لبيب جبر: "رقابة المؤسسات العامة وشركات القطاع العام القابضة على الشركات التابعة لها في مصر". مجلة العلوم الإدارية- السنة (٣٤)- العدد (٢)- عام ١٩٩٢.

د. حسن كامل الأسيوطي: "حول التمييز بين الهيئات والمؤسسات العامة". القاهرة- مجلة الإدارة- العدد (٣)- عام ١٩٧٠.

د. حمدي علي عمر: "التحكيم في عقود الإدارة- دراسة مقارنة". القاهرة- دار النهضة العربية- عام ١٩٩٧.

د. حلمي محمود: "المشروعات العامة". مجلة العلوم الإدارية- القاهرة- عام ١٩٦٧.

د. خالد عبد العزيز غريم: "القانون الإداري الليبي". ط (١)- عام ١٩٦٩.

د. خميس السيد إسماعيل: "المؤسسات العامة الاقتصادية في الدول العربية". القاهرة- عالم الكتب- عام ١٩٧٨.

د. رمضان محمد بطيخ: "أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية". القاهرة- دار النهضة العربية- عام ١٩٩٣.

د. رمضان محمد بطيخ: "الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية". القاهرة- المطبعة الاقتصادية- ط (١)- عام ١٩٨٨.

د. رمضان محمد بطيخ، د. محمود أبو السعود حبيب: "النظرية العامة في التنظيم الإداري وتطبيقاتها في مصر". منشورات جامعة عين شمس- عام ١٩٨٦.

د. زين العابدين بركات: "مبادئ القانون الإداري". دمشق- المطبعة الجديدة- عام ١٩٧٦.

د. زين العابدين بركات: "الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن". دمشق- دار الفكر- عام ١٩٧٤.

د. ساسي جمال الدين: "تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية". الإسكندرية- منشأة المعارف- عام ١٩٨٦.

د. سامي جمال الدين: "الرقابة على أعمال الإدارة- القضاء الإداري"- الإسكندرية- منشأة المعارف.

د. سعيد يحيى: "الرقابة على القطاع العام"- الإسكندرية- عام ١٩٦٩.

د. سليمان الطماوي: "النظرية العامة للقرارات الإدارية- دراسة مقارنة"- ط (٦)- مطبعة جامعة عين شمس- عام ١٩٩١.

د. سليمان الطماوي: "الوجيز في القانون الإداري"- القاهرة- عام ١٩٨٤.

د. سليمان الطماوي: "نظام الإدارة المحلية الجديدة"- مجلة العلوم الإدارية- العدد (٢)- عام ١٩٦٠.

د. صلاح الدين فوزي: "المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري- دراسة مقارنة"- القاهرة- دار النهضة العربية- عام ١٩٩٨.

د. صلاح الدين فوزي: "المبادئ العامة في القانون الإداري"- القاهرة- دار النهضة العربية- عام ١٩٩١.

د. طعيمة الجرف: "القانون الإداري"- مكتبة القاهرة الحديثة- عام ١٩٧٢.

د. عاطف البنا: "الوسيط في القانون الإداري"- القاهرة- دار الفكر العربي- ط (٢)- عام ١٩٩٢.

د. عبد الإله الخاني: "القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً"- المجلد (١)- دمشق- المطبعة الجديدة- عام ١٩٨٦.

د. عبد الباسط عبد المحسن: "الإضراب في قانون العمل- دراسة مقارنة"- جامعة القاهرة- رسالة دكتوراه- عام ١٩٩٢.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله: "القانون الإداري"- الإسكندرية- منشأة المعارف- عام ١٩٩١.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله: "القانون الإداري- دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان"- جامعة بيروت العربية- عام ١٩٨٦.

د. عبد الله طلبه: "مبادئ القانون الإداري". ج (١) - مطبعة دار الكتب - جامعة دمشق - عام ٢٠٠٦.

د. عبد الله طلبه: د. محمد الحسين. د. مهدي نوح: "المدخل إلى القانون الإداري". منشورات جامعة دمشق - عام ٢٠٠٥.

د. عبد الله طلبه: "القانون الإداري - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة". ط (٤) - منشورات جامعة دمشق - عام ١٩٩٤.

د. عبد الله طلبه: "الإدارة المحلية". منشورات جامعة دمشق - عام ١٩٨٤.

د. عثمان خليل عثمان: "اللامركزية ونظام مجالس المديريات". القاهرة - عام ١٩٤٥.

د. عثمان خليل عثمان: "القانون الإداري". القاهرة - عام ١٩٤٩.

د. عدنان العجلاني: "الوجيز في الحقوق الإدارية". دمشق - مطابع دار الفكر - عام ١٩٦١.

عزت حافظ الأيوبي: "مبادئ في نظم الإدارة المحلية". بيروت.

د. عمار بوضياف: "مدخل لدراسة القانون الإداري". الأكاديمية العربية المفتوحة - الدانمارك - عام ٢٠١٠.

د. علي الشريف: "الإدارة العامة المعاصرة". الدار الجامعية - عام ١٩٨٨.

د. فؤاد العطار: "القانون الإداري". القاهرة - دار النهضة العربية.

د. فتحي عبد الصبور: "الشخصية المعنوية للمشروع العام". القاهرة - عالم الكتب - عام ١٩٧٣.

د. ماجد راغب الحلوي: "القضاء الإداري". الإسكندرية - دار المطبوعات الجامعية - عام ١٩٨٥.

د. محسن خليل: "النظم السياسية والقانون الدستوري". ط (٢) - الإسكندرية - عام ١٩٧١.

د. محمد أنس قاسم جعفر: "ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقها في المملكة العربية السعودية". القاهرة- دار النهضة العربية- عام ١٩٨٧.

د. محمد حسنين عبد العال: "الإدارة العامة"- جامعة القاهرة- عام ١٩٨١.

د. محمد رفعت عبد الوهاب: "القضاء الإداري- الكتاب الأول في سيادة القانون واختصاص القضاء الإداري". الإسكندرية- دار الكتب الجامعية- عام ١٩٩٤.

د. محمد عبد الحميد أبو زيد: "دوام سير المرافق العامة". ط (٢)- القاهرة- دار النهضة العربية- عام ١٩٩٨.

د. محمد فؤاد عبد الباسط: "أعمال السلطة الإدارية". الإسكندرية- دار الفكر الجامعي.

د. محمد فؤاد مهنا: "القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني". عام ١٩٦٥.

د. محمد فؤاد مهنا: "الوجيز في القانون الإداري- المرافق العامة". القاهرة- عام ١٩٦١.

د. محمد فؤاد مهنا: "مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة". الإسكندرية- منشأة معارف- عام ١٩٧٥.

د. محمد فؤاد مهنا: "مبادئ أحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية". عام ١٩٧٣.

د. محمد مير غني خيرى: "القانون الإداري المغربي". منشورات جامعة عين شمس- عام ١٩٩٤.

د. محمد مير غني خيرى: "القضاء الإداري ومجلس الدولة". ج (١)- منشورات جامعة عين شمس.

د. محمد كامل ليلة، "النظم السياسية والقانون الدستوري". الإسكندرية- منشأة المعارف- عام ١٩٩٣.

د. محمد كامل ليلة: "القانون الدستوري". القاهرة- عام ١٩٦٣.

د. محمد يوسف الحسين. د. مهند نوح: "القانون الإداري". منشورات جامعة دمشق- عام ٢٠١٢.

د. محمود أبو السعود: "التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية". محاضرات لطلاب الدراسات العليا في كلية الحقوق بجامعة عين شمس- عام ١٩٨٥.

د. مصطفى البارودي: "الوجيز في الحقوق الإدارية"- ط (٣)- عام ١٩٥٦.

د. مصطفى كمال وصفي: "مصنفة النظم الإسلامية". القاهرة- عام ١٩٧٧.

د. نادر أحمد أبو شيخة. د. عبد المعطي محمد عساف: "الإدارة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية". ط (١)- دار مجدلاوي للنشر والتوزيع- عام ١٩٨٥.

د. هشام القاسم: "المدخل إلى علم القانون". منشورات جامعة دمشق- عام ٢٠٠٨.

د. يوسف حسن محمد البشير: "مبادئ القانون الإداري". السودان- أم درمان- عام ٢٠١١.

ثانياً- المراجع الأجنبية:

Amselek (P): Le service public et la puissance publique. A.J.D.A. 1968. P. 492.

Ardant (P): Le premier ministre en France. Montchrestien (Clefs). 1991.

Arné (S): Le président du conseil des ministres sous la IV e République. LGDJ. 1962.

Auby (J, B) et Périnet- Marquet (H): Droit de l'urbanisme et de la construction, Montchrestien (Précis Domat). 4 e éd. 1995.

Aubry (R. X) et Lepage Jessua (C): Les juges administratifs face à la décentralisation. AJ. 1984.

Auby (J) et Ducos- Ader (R): Grands services publics et entreprises nationales. PUF (Thémis). 2 vol. T. 1. 2e éd. 1975

Auby et Ducos: Institutions administratives. Dalloz. 1971.

Auby (J. F): La nouvelle organisation départementale. AJ. 1982.

Auby (J. M): Sur l'étude de la hiérarchie des norms en droit public. Eléments de problématique. Mélanges Pelloux. 1980.

Auby (J. M) et Ducos- Ader (R): Grands services publics et entreprises nationales. PUF (Thémis). 2 vol. T. 1- 2 e éd. 1975.

Auby (J.M) et Fromont (M): Les recours contre les actes administratif dans les payes de la CEE. Dalloz. 1971.

Auby (F. J): La decentralisation fait- elle naître de nouvelles tutelles? AJ. 1984.

Auffret (M). Hervé (E). Mény (Y): La decentralization, Colin (Dossiers U 2). 1971.

Baecque (F. De): Qui gouverne la France? Essai sur la repartition du pouvoir entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement. PUF (Droit d'aujourd'hui). 1976.

Baecque (F. D): La présidence de la République. Doc. Free. 1958.

Benoit (F. P): Le droit administratif français. Dalloz. 1968. N. 83.

Bermann (G). Lindseth (P): Evolution du droit administratif américain. 1992- 1993. EDCE. 1994. N. 45.

Bernard (A) et Gazier (F): Livre Jubilaire du Conseil d'Etat. 1952.

Bernard (P): Le grand tournant des communes de France. Colin (U). 1969.

Bonnard (R): Precis de droit administrative. L.G.D.J 4ed. 1943.

Bos- Le Pourhiet (A. M): La decentralization et ses symbols. Rev, adm. 1983.

Bouzély (J. C): La décentralisation administrative. Rev. adm. 1984.

Braibant (G): Le droit administratif français. PFNSP- Dalloz (Amphithéâtre). 3 e éd. 1992.

Burdeau (F): Histoire de l'administration française. Du 18 e au 20 e siècle, Montchrestien (précis Domat), 2 e éd. 1994.

Cadoux (C): L'avenir de la decentralization territorial. AJ. 1963.

Calvez (J): Les principes constitutionnels du droit penal. JCP. 1985. I. N. 3198.

Chapus (R): Droit administrative general. Tome 1. 9 e edition. 1995.

Chapus (R): Le service public et la puissance publique. R.D.P. 1968.

Chapus (R): De la valeur juridique des principes généraux du droit et des autres règles jurisprudentielles du droit administrative, Chronique, Dalloz. 1966.

Chapus (R): De la soumission au droit des règlements autonomes, Chronique Dalloz. 1960.

Chapus (R): Responsabilité publique et responsabilité privée. Dalloz, Paris. 1954.

Chérot (J. Y): Les rapports du droit civil et droit constitutionnel. Rev. frce de droit constit. 1991.

Chevallier (J): Le droit administratif, droit privilege? Rev. Pouvoirs. 1988. N. 46.

Claisse (A): Le premier ministre de la V e République. LGDJ. 1972.

Debbasch (C): Le droit administratif, Droit dérogatoire au droit commun? Mélanges Chapus (Montchrestien). 1992.

Debbasch (C): Elysée dévoilé. A. Michel. 1982.

Debbasch (C): Contentieux Administrative. Dalloz. 1978.

Debbasch (C): Les sources du droit administratif. Permanence et novation. D. 1971.

Deguerque (M): Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit de la responsabilité administrative. LGDJ. 1994.

Demichel (A): Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés. LGDJ. 1960.

Delion (A. G): Les conseil et comités interministériels. AJ. 1975.

Detragiache: Des prescriptions de nature réglementaire correctionnellement sanctionnées. AJ. 1978.

Disey: Introduction to the study of the law of constitution.

Drago: Les crises de la notion d'établissements publics. 1950.

Dubois (J. P): Le contrôle administratif sue les établissements publics. LGDJ. 1982.

Duguit (L): Les transformation du droit public. Armond .Colin.paris. 1913.

Dumas (J) et Sadran (P): Le processus de la réforme communale en France. RFAP. 1981.

Durupty (M): Les entreprises publiques. PUF. (Thémis). 2 vol. 1986.

Eisenmann (M): Centralisation et decentralization. L.G.J. 1948.

Eisenmann (C): Cours de droit administratif. 2 Vol. LGDJ. 1982- 1983.

Eisenmann (C): Définition du droit administratif (DES, 1951-1952).

Farçat (R): La coordination. Rev. Administration. 1967. N. 57.

Favoreu (L) et Philip (L): Les grandes decisions du Conseil constitutionnel. 8 ème éd. Sirey.

Flogaïtis (S): La notion de decentralization en Francem en Allemagne et en Italie. LGDJ, 1979.

Fortsakis (T): Concepyualisme et empirisme en droit administratif français. LGDJ, 1987.

Fournier (J): Le travail gouvernemental. PFNSP, Dalloz (Amphithéâtre). 1987.

Franck (C): Les grandes décisions de la jurisprudence. P.U.F. 1978.

Georges (V): Droit administrative. P.U.F. Thémis, Droit. 1980.

Gjidara (M): Le contrôle de légalité exercé par les juges sur la passation des marches publics locaux. Rev. jur. Centre-Quest. 1993.

Groux (J): Les domaines respectifs de la loi et du règlement d'après la Constitution de 1958. Doc. Frce. 1963.

Guérin (M): Quelques aspects de la tutelle administrative. AJ. 1961.

Guglielmi (G. J): La notion d'administration publique dans la théorie juridique française de la Révolution à l'arrêt Cadot (1789- 1889). LGDJ, 1991.

Hamon (L): Une république présidentielle. Bordas. 1975.

Hamelet: Le grève. Etude critique de legislation et de jurisprudence. Thèse. Paris. 1903.

Hamon (L): Les domaines de la loi et du règlement à recherché d'une frontier. D. 1960.

Homont (A). Bouzély (J. C): La déconcentration des service publics. Th. Bordeaux. 1984.

Hourticq (J): La réforme communale. Rev. adm. 1970.

Jarnevic (J. P): Opportunité et légalité dans le pouvoir de l'autorité de tutelle, Annales Fac. Clermont. 1978.

Jeanneau (B): Droit des serves publics. Masson. 1989.

Jeanneau (B): Droit des services publics et des entreprises nationales. Dalloz (Précis). 1984.

Jèze (G): L'influence de léon Duguit sur la droit administratif français, Archives de philo. Du droit. 1932.

Knaub (G): Le Conseil constitutionnel. Rev. Pouvoirs. 1980.

Lachaume (J. F): L'administration communale. LGDJ (Systèmes). 1994.

Lachaume (J. F): Grands services publics. Masson. 1989.

Lamarque (J): Droit de la protection de la nature et de l'environnement. LGDJ. 1973.

Larzul (T): Les mutations des sources du droit administratif, LHermès. 1994.

Laubadère (A. D): Le Conseil d'Etat et l'incommunicabilité. EDCE. 1979- 1980..

Legendre (P): Histoire de l'administration de 1750 à nos jours. PUF (Thémis), 1968.

Linotte (D). Mestre (A). Romio (R): Services publics et droit public économique. 2 vol. Litec. 2 e éd. 1992.

Long (M): La fonction administrative du gouvernement. Bull. Institut internat. D'adm. Publ. 1967. N.

Massot (J): Chef de l'Etat et chef du gouvernement. Dyarchie et hiérarchie. Doc. Free. 1993.

Massot (J): Le chef du gouvernement en France. Doc. Free. 1979.

Massot (J): Le président de la République en France. Doc. Free. 1977.

Mescheriakoff (A. S): Droit des services publics. PUF. (Droit fondamental). 1991.

Mesnard (A. H): Dix années de jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de repartition des compétences législatives et réglementaires. AJ. 1970.

Mestre (A): Les techniques de déconcentration financière et administrative dans la gestion des services publics. RIDC. 1980.

Michel de Forges (J): Droit administratif. PUF. 2 e éd. 1993.

Moderne (F): Le renforcement de la tutelle sur les marchés publics hospitaliers. RFDA. 1985.

Moderne (F) et Charles (H): Code de l'urbanisme . Dalloze. 1992.

Morange (G): Une catégorie juridique ambiguë: Les principes g "en" craux du droit. R.D.P. 1977.

Morange (M): La hiérarchie des textes dans la Constitution de 1958. D. 1959.

Moreau (J): La commune et la loi du 2 Mars 1982. AJ. 1982.

Morillon (D): Le droit de grève et le Contrat de Travail. Thèse. Digeon. 1905.

Negre: L'influence de la grève sur le Contrat Travail. Thèse. 1906.

Passeron (F): L'étatelle sur les établissements publics d'hospitalisation. RDSS. 1974.

Perié (R): Le contrôle des établissements publics d'enseignement. Rev. adm. 1986.

Perrin (B): L'organisation des services départementaux. AJ. 1985

Pequinot: Theorie generale du contrat administrative. 1945.

Plantey: Traité pratique de la fonction publique. Tome I. 1963.

Pontier (J. M): La nouveau department, in "La nouvelle decentralization" (sous direct. F. Moderne). Siery. 1983.

Puget (H): Les institutions administratives étrangères. Dalloz. 1969.

Rials (JS): Le premier ministre. PUF (Que sais- je?). 3 e éd. 1989.

Rivero (J): Droit administratif. Dalloz. 1983.

Rivero (J): Droit administrative. 8 eme. Dalloz. 1977.

Rivero (J): Droit Administratif. 3 éme edition. 1965.

Rivero (J): Existe- t- il- un crière du droit administratif?. R.D.P. 1953.

Rgupta (K): Issues in Puublic Enterprise. Delhi, s. Chand Co. 1969.

Robert (J) et Duffay (J): Droit de l'homme et libertés fondamentales, Moncherstien. 1996.

Roche: Reflexions sur le pouvoir normative de la junisprudence. A.J.D.A. 1962.

Roussillon (H): Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir. LGDJ. 1972.

Saguenard (J): La decentralization territoiriale. PUF. 1980.

Sautel (G): Histoir des institutions publiques depuis la Révolution français, PUF (Que sais- je ?), 2 e éd. 1994.

Schrameck (O): Droit administratif et droit constitutonnel. AJ Juin 1995.

Teboul (G): La coutume, source formelle de droit en droit administratif. Rev. Droits. 1986. N. 3.

Varaine (P) et Malingre (D): Le contrôle des budgets des établissements d'enseignement. AJ. 1987.

Vedel (G): Droit administrative. P.U.F. Thémis, Droit. 1980.

Vedel (G): Le droit administratif peut- il rester indéfiniment jurisprudentiel? EDCE. 1979- 1980.

Vedel (G): Discontinuité du droit constitutionnel et continuité du droit administratif: le role du juge. Mélanges M. Waline. LGDJ. 1974.

Vedel (G): Droit administratif. PUF. (Thémis). 2 e éd. 1961.

Vedel (G): Les bases constitutionnelles du droit administratif. EDCE. 1954, N. 8.

Waline (M): La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la repartition des matières entre la loi et règlement. RDP. 1960.

Waline (M): Les rapports entre la loi et règlement avant et après la Constitution de 1958. R.D.P. 1950.

Waline (M): Traité de droit administrative, 6 éme edition.

Wiener: De la coordination administrative à la decision politique: etude compare de quelques systèmes. RFAP. 1987.

William. Robson (A): Justice and Administrative Law. 2 ed. 1947.

اللجنة العلمية:

- أ. د. محمد الحلاقي / أستاذ القانون العام- جامعة دمشق.
- أ. د. سعيد نحيلي / أستاذ القانون العام- جامعة دمشق.
- د. عصام التكروري / مدرس القانون العام/ جامعة دمشق.

المدقق اللغوي

- أ. د. حسن الأحمد/ جامعة دمشق- كلية الآداب- قسم اللغة العربية.

حقوق الطبع والترجمة والنشر محفوظة لمديرية الكتب والمطبوعات





